

Processo nº 768/2016
(Autos de recurso contencioso)

Data: 15/Março/2018

Assuntos: **Atribuição do subsídio complementar aos rendimentos do trabalho**

SUMÁRIO

Podem requerer a atribuição do subsídio complementar aos rendimentos do trabalho os indivíduos que preencham, cumulativamente, os requisitos previstos no artigo 4.º do Regulamento Administrativo n.º 6/2008.

Cabe ao trabalhador que reúna os requisitos definidos no referido regulamento administrativo preencher e entregar o impresso próprio para pedido de atribuição do subsídio, devendo este ser devidamente preenchido e certificado pela entidade patronal, em relação aos dados que a esta diz respeito.

Mesmo que o recorrente tivesse obtido procuração na qual lhe foram conferidos poderes para preencher o impresso do pedido de complemento de rendimento de trabalho, o acto de certificação teria ainda que ser efectuado pessoalmente pela entidade patronal, e não pelo recorrente em sua representação, sob pena de a responsabilidade imposta à entidade patronal na fiscalização e certificação do trabalho do empregado perder o seu significado.

É pouco razoável que o recorrente esteja disposto

a facultar gratuitamente a sua fracção arrendada à entidade patronal para esta explorar os seus negócios, também é fora do normal que a entidade patronal tenha conferido todos os poderes de exploração dos seus negócios ao recorrente, na qualidade de mero empregado, sem estar a mesma muito interessada em saber dos negócios desenvolvidos pela empresa.

Estando no âmbito da actividade discricionária da Administração, uma vez que existe razões sérias e fundamentadas que permitam questionar a veracidade dos elementos apresentados e prestados pelo recorrente, somos a entender que nenhuma censura merece a decisão recorrida, aliás para que a decisão possa ser objecto de sindicância e censura, a violação carece de ser grosseira e ostensiva.

O Relator,

Tong Hio Fong

Processo nº 768/2016
(Autos de recurso contencioso)

Data: 15/Março/2018

Recorrente:

- A

Entidade recorrida:

- Secretário para a Economia e Finanças

Acordam os Juizes do Tribunal de Segunda Instância da RAEM:

I) RELATÓRIO

A, residente permanente da RAEM, com sinais nos autos (doravante designado por "recorrente"), notificado do despacho do Exm.º Secretário para a Economia e Finanças de 29 de Julho de 2016, que decidiu manter a decisão de indeferimento dos pedidos de subsídio complementar aos rendimentos do trabalho respeitantes ao 4.º trimestre de 2009 e aos quatro trimestres de 2010, bem como a decisão de restituição dos montantes entretanto recebidos pelo recorrente a título do referido subsídio respeitantes ao 4.º trimestre de 2009 e aos 1.º e 2.º trimestres de 2010, dele não se conformando, interpôs o presente recurso contencioso, tendo formulado na petição de recurso as seguintes conclusões:

“1. 第17至39點得知，被訴實體所持之理由存在矛盾以及不充分，按照法律規定等同於無說明理由。

2. 根據《行政程序法典》第115條2款規定“採納含糊、矛盾或不充分之依據，而未

能具體解釋作出該行為之理由，等同於無說明理由。”

3. 第40至58點的闡述可知，被訴實體在行使自由裁量權時有明顯錯誤，違反了《行政程序法典》第7條規定的行政公正原則以及第8條的善意原則。

4. 按《行政程序法典》第124條的規定，違反行政公正原則的行政行為為可撤銷的行政行為。

5. 根據《行政程序法典》第124條規定“如作出之行政行為違反適用之原則或法律規定，而對此未規定撤銷以外之其他制裁，則該等行政行為均為可撤銷者。”因此，有關決定存在瑕疵而應予撤銷。”

Conclui, pedindo a procedência do recurso contencioso, com a consequente anulação do acto recorrido.

*

Regularmente citada, apresentou oportunamente a entidade recorrida contestação, nela formulando as seguintes conclusões:

“1. O presente recurso tem por objecto o despacho do SEF de 29 de Julho de 2016, exarado na Proposta n.º 016/NIF/2016, que decidiu manter a decisão de indeferimento dos pedidos de atribuição de subsídio complementar aos rendimentos de trabalho relativamente ao 4º trimestre de 2009 e aos quatro trimestres de 2010 e a decisão de restituição dos montantes de subsídio entretanto recebidos pelo Recorrente durante o 4º trimestre de 2009 e os primeiros dois trimestres de 2010, com o fundamento de este não conseguir apresentar provas concretas para verificar e confirmar o número de horas de trabalho prestado e os montantes de remunerações

percebidas, e de não conseguir explicar suficiente e razoavelmente a natureza do seu trabalho.

2. O Recorrente alegou a insuficiência de fundamentação do acto de indeferimento dos pedidos de subsídio em causa, o que violou o n.º 2 do art. 115º do CPA, uma vez que a entidade recorrida negou o número de horas de trabalho declarado nesses pedidos que tinha sido confirmado pela entidade por assinatura e carimbo de empresa, por razão de o calendário apresentado pelo Recorrente não constituir prova concreta para comprovar o número de horas de trabalho prestado.

3. Encontrando-se, na notificação do acto recorrido, explicitadas as razões de facto e de direito que levaram a autoridade administrativa a indeferir os pedidos em causa.

4. Está explicado nesse acto que a DSF, consoante as marcas feitas pelo Recorrente no calendário apresentado pelo mesmo não conseguir calcular se ele tem trabalhado 8 horas ou não num determinado dia, nem conseguiu verificar se existir situações de trabalho extraordinário como o alegado pelo Recorrente ou de facto o número de horas de trabalho é insuficiente, pelo que na falta da prova concreta para comprovar que o Recorrente tem preenchido o requisito previsto na subalínea (1) da alínea 1) do n.º 3 do art. 4º do Reg. Admin. n.º 6/2008.

5. A exigência de fundamentação visa permitir os interessados o conhecimento de razões que levaram a Administração a agir, por forma a possibilitar-lhes uma opção consciente entre a

aceitação de legalidade do acto e a sua impugnação.

6. Portanto, o Recorrente apresentou o presente recurso em moldes tais que dúvidas não restam quanto à clareza dos fundamentos apresentados pelo acto do SEF com os quais discorda.

7. O Recorrente confundiu fundamentação com fundamentos, a primeira refere-se à forma do acto e a segunda ao seu conteúdo.

8. De facto, o que o Recorrente não concorda são os fundamentos da decisão do acto de indeferimento por alegar que, quer a previsão contratual de 8 horas de trabalho diário e 48 horas de trabalho semanal, quer a assinatura da entidade patronal no impresso, demonstram que ele tem preenchido o requisito respeitante ao número de horas de trabalho prestado mensalmente.

9. A disposição contratual que impõe ao empregado trabalhar 8 horas por dia e 48 horas por semana constitui um dever para cumprir, não tendo por função a demonstração da realidade de factos.

10. Ao contrário do alegado, o contrato de trabalho serve apenas de prova para demonstrar a existência das relações laborais estabelecidas entre o Recorrente e a entidade patronal, em vez de constituir prova do cumprimento das disposições nele estipuladas.

11. Por outro lado, a assinatura e o carimbo da empresa apostos nos impressos indicam só o Autor da declaração, cujo conteúdo está sempre sujeito à fiscalização da entidade executante.

12. Não se vislumbra no acto recorrido o vício de forma de insuficiência de fundamentação, nem os fundamentos para o sustentar são incorrectos.

13. No entendimento do Recorrente, a DSF considerou a formalidade prevista no n.º 1 do art. 5º do Reg. Admin. n.º 6/2008 como um acto pessoal que tem de ser necessariamente praticado pela entidade patronal, porém, a mesma indeferiu os pedidos com o fundamento de o Recorrente não ter a procuração passada pela entidade patronal que lhe confira poderes para preencher o impresso, o que levou o acto a sofrer do vício de contraditoriedade de fundamentação.

14. De facto, o acto previsto na norma acima referida que diz respeito à entidade patronal é composto por dois sub-actos: actos de preencher e de certificar.

15. Ao nosso ver, o acto de preencher pode ser praticado por quem seja facultado os dados pela entidade patronal e como representante desta enquanto o acto de certificar tem que ser praticado pessoalmente pela entidade patronal, que desempenha função de controlo e fiscalizadora, tendo em vista assegurar que os dados declarados no impresso correspondem à verdade.

16. Está referido na notificação do acto ora recorrido que se a parte do impresso destinada à entidade patronal for preenchido pelo Recorrente na ausência da procuração que lhe confere este poder específico, este acto violará o disposto do n.º 1 do art. 5º do referido regulamento.

17. O fundamento de não possuir a procuração que confere poder para preencher o impresso não é contraditório uma vez que a DSF não considera o acto de preencher como um acto absolutamente

pessoal, pelo que.

18. O acto recorrido não enferma do alegado vício da contraditoriedade de fundamentação.

19. Diz o Recorrente que ao praticar o acto recorrido a entidade recorrida se limita a cumprir as formalidades prescritas na lei sem tomar em conta “as condições previstas na lei”, “o espírito da lei”, “a justiça social” e “a situação pessoal do destinatário” viola assim o princípio de justiça consagrado no art. 7º do CPA, e que o acto de a entidade patronal assinar e apor o carimbo no impresso já implica que a mesma tem fiscalizado e confirmado os dados preenchidos pelo Recorrente.

20. A entidade patronal do Recorrente tem afirmado, na sua audiência, que “apenas deu uma vista de olho aos impressos, não tendo confirmado pormenorizadamente os dados sobre as horas de trabalho”.

21. Isto mostrou bem que a assinatura da entidade patronal e o carimbo da empresa apostos no impresso não significam que os dados preenchidos foram necessariamente confirmados e certificados.

22. E o facto de a entidade patronal residir habitualmente em GuangZhou e só poder vir a Macau o mais rapidamente possível uma vez por dois meses leva a Administração a duvidar como ela consegue confirmar o número de horas de trabalho prestado pelo Recorrente que trabalha frequentemente em distância.

23. Ao contrário do alegado pelo Recorrente, é a entidade patronal que cumpre cegamente a formalidade - assinar sem cumprir o

dever legalmente imposto de certificar os dados preenchidos.

24. Pelo exposto, pode ver-se que a entidade recorrida já tomou em conta a razão de ser da norma, a audiência dos interessados em causa e a falta da procuração que confere ao Recorrente o poder de preencher a parte do impresso reservada à entidade patronal.

25. No fim, diz o Recorrente que a conclusão de existir uma relação de colaboração entre este e a entidade patronal para obterem os subsídios em causa antes do estabelecimento da relação laboral, tirada pela administração na falta de critérios objectivos e de fundamento de factos, viola os princípios de justiça e de boa fé, consagrados respectivamente nos artigos 7º e 8º do CPA.

26. Na parte final da notificação do acto ora recorrido, está mencionado que ainda restam dúvidas à Administração quanto à procuração que a entidade patronal confere ao Recorrente antes de este se tornar empregado todos os poderes de exercer a empresa "Sucesso Agente Imobiliário" (incluindo poderes para recrutar e despedir pessoal), e ao acto de o Recorrente facultar gratuitamente por sua iniciativa à entidade patronal a fracção arrendada pelo mesmo para registar como estabelecimento e o respectivo contrato de arrendamento para efeitos de declaração do Imposto Complementar de Rendimentos.

27. É baseado nesses dois factos acima referidos que a Administração conclui que existe uma relação de "colaboração" entre o Recorrente e a sua entidade patronal, em vez de uma verdadeira relação laboral em que o trabalhador trabalhe sob a autoridade e

direcção do empregador.

28. É raro que o trabalhador facilita ao empregador uma fracção arrendada por si próprio para registar como estabelecimento sem exigir nenhuma contrapartida, na medida em que não existe nenhuma relação familiar ou de amizade entre o Recorrente e a entidade patronal.

29. Mais, importa salientar que a retribuição do Recorrente, no valor de MOP\$1.500,00, é muito irrazoável porquanto a prestação pecuniária percebida pelo Recorrente é desproporcional aos amplos poderes que lhe a entidade patronal confere e ao alegado número de horas de trabalho diário prestado.

30. Outra anomalia reside-se em que a empregadora não consegue indicar qual a empresa com que está a negociar nem que tipo de negócios é que está em causa, assim, conduzindo a duvidar-se da alegada relação laboral entre eles.

31. Por tudo o que foi exposto, é irrazoável dizer que a conclusão da Administração é injusta, uma vez que as provas documentais e testemunhais são apreciadas de uma maneira objectiva, segundo o critério de se colocar na posição de um homem normal e razoável.

32. No que diz respeito à violação do princípio de boa fé, o Recorrente não alega e concretiza de que modo o acto da Administração desrespeitou os ditames deste princípio.

33. Nesta circunstância, essa alegação deve ser equiparada à falta da alegação, pelo que não deverá prestar nenhuma atenção à

parte respeitante à violação do princípio de boa fé.

Termos em que se requer a V. Ex.^a que o presente recurso seja declarado improcedente, sendo, consequentemente, mantida a decisão tomada pelo SEF em sede do recurso hierárquico com as devidas consequências legais.”

*

Aberta vista ao Digno Procurador-Adjunto do Ministério Público, foi emitido o seguinte douto parecer:

“Na petição inicial, o recorrente solicitou a anulação do despacho em causa, assacando-lhe sucessivamente o vício de forma por insuficiência e contracção da sua fundamentação, bem como a violação dos princípios da justiça e da boa fé consagrados nos arts. 7º e 8º do CPA.

*

1. Da arguição da falta de fundamentação

No ordenamento jurídico de Macau, o art. 115º do CPA implica os seguintes cumulativos requisitos da fundamentação: 1º- a explicitude que se traduz na declaração expressa; 2º- a contextualidade no sentido de, em regra, constar da mesma forma em que se exterioriza a decisão tomada; 3º- a clareza; 4º- a congruência e, 5º- a suficiência. (Lino Ribeiro e José Cândido de Pinho: Código do Procedimento Administrativo de Macau – Anotado e Comentado, pp. 637 a 642).

Quanto aos parâmetros para efeitos de se indagar o mérito duma determinada fundamentação, a jurisprudência autorizada adverte (Acórdão do STA de 10/03/1999, no processo n.º 44302): A fundamentação é um conceito relativo que depende do tipo legal do acto, dos seus termos e das circunstâncias em que foi proferido, devendo dar a conhecer ao seu destinatário as razões de facto e de direito em que se baseou o seu autor para decidir nesse sentido e não noutro, não se podendo abstrair da situação específica daquele e da sua possibilidade, face às circunstâncias pessoais concretas, de se aperceber ou de apreender as referidas razões, mormente que intervém no procedimento administrativo impulsionando o itinerário cognoscitivo da autoridade decidente.

Não se deve olvidar que concordar é uma coisa, e compreender é outra, a discordância duma posição não se equivale à incompreensão ou à incompreensibilidade. Por isso, a não concordância do interessado com a posição da Administração não germina a falta de fundamentação.

No caso sub iudice, o despacho impugnado encontra-se lançado na Informação n.º 016/NIF/2016 e declara claramente que «同意財政局意見，駁回本訴願» (doc. de fls. 223 a 228 do P.A.). Nos termos do n.º1 do art.115º do CPA, a dita Informação faz parte integrante daquele. Nessa Informação, lêem-se seguintes passagens:

首先財政局提出兩位申訴人之工作收入補貼申請表均由A填寫，有關行為已觸犯第6/2008號行政法規第五條一款之規定。A表示當時已獲得由僱主B作出之授權，故可作出該行為，並一再強調是合法的。從授權書(見附件3)內容，清楚列明A可代表「C物業代理」作出以下行為：

- 授權人之名義經營上述商號，從事一切有關之商業活動，聘請或解僱相關之工作人員或僱員；
- 可以代表授權人前往澳門特別行政區財政局、社會保障基金辦理和繳納稅金，社會保障基金供款的一切事宜。

無疑A確持有由僱主作出之正式授權，惟授權內容只限於從事商業活動、聘用及解僱、於財政局辦理和繳納稅金及社會保障基金供款等事宜。基於「工作收入補貼」並不屬於任何稅種，亦不是商業性質活動，故授權範圍固然不包括代表僱主填報「工作收入補貼」申請表，況者表格上第一部份已列明需由僱主填寫，倘僱主允許A自行填寫申報表格，僱主便起不到監督的作用，亦有違反法規訂立之目的。

此外，財政局對兩位申訴人之工作時數亦提出懷疑，根據兩位筆錄內容，均表示沒有上下班時間記錄，只能提供一份有記號之年曆咭，並強調因勞動合同已定明其“不受上下班時間限制”，只需“每日工作8小時，每周48小時”，故無須記錄其上下班時間，而有關年曆咭之勾選均由兩位申請人自行作出。

根據經第6/2009號行政法規所修改的第6/2008號行政法規第四條三款一項(1)項規定，僱員須按月累計至少工作152小時，而財政局對所有申請個案均嚴格執行此要求。A及D均表示勞動合同定明不受上下班時間限制，只需每日工作8小時，有時甚至超出合約所規定的工作時間，更認為年曆咭上的記號已充份證明其已符合工作時數之申請條件。雖然兩位申訴人堅持每個記號均代表上班並已工作8小時，可惜財政局卻無法從記號上計算出當天是否工作8

小時，更無法確定其口中題述是否超時工作或根本存在工時不足等情況。再者，兩位已承認年曆咭上的記號是自行勾劃，當中並沒有僱主及兩位僱員簽名作實，故此咭上所指之上班日是否代表兩位申請人，當中有否遺漏，僱主是否已確認兩位僱員之工作時間安排等均屬疑問。有關文件不但未能解釋財政局所提出之疑點，反倒引申出更疑問，令財政局無法準確計算所申報之工作時數資料是否屬實。

Sem prejuízo do respeito pela opinião diferente, temos por certo que a fundamentação do despacho em escrutínio é congruente - sem eivar da arrogada contradição, e contém em si cabais elementos e explicações que permitem ao recorrente compreender suficientemente o raciocínio e os fundamentos da Administração. Pois, a hipótese de não serem exactos os fundamentos que possa germinar erro nos pressupostos de factos não prejudica a suficiência ou perfeição da fundamentação.

De outro lado, a argumentação descrita nos arts. 17º a 39º da petição demonstra nitidamente que o recorrente apreende e compreende as razões de facto e de direito do acto sindicado, o que ele manifestou em fundo é que ferozmente não concorde com tais razões de facto e de direito.

Nesta linha, e em harmonia com as prudentes jurisprudências consolidadas dos Venerandos TUI e TSI no que respeitem aos requisitos da fundamentação, não nos

resta dúvida alguma de não se verificar in casu a arrogada falta de fundamentação.

*

2. Da arguida ofensa dos princípios da justiça e da boa fé

Para se indagar acertadamente se o despacho impugnado infringir os princípios da justiça e da boa fé, impõe-se consignar acentuadamente os seguintes factos:

- O recorrente é cônjuge da (D) que é recorrente do recurso contencioso correndo termos nesse TSI sob o nº 769/2016;

- O estabelecimento «C 物業代理» pertence-se à pessoa (B) que é residente de GuangZhou (廣州居民) (doc. de fls.19 dos autos);

- O recorrente e a sua mulher (D) - ambos são empregados da (B);

- A morada do casal é sede do estabelecimento «C物業代理», por via do arrendamento gratuito;

- Em 20/10/2009 que data de início do dito estabelecimento, (B) passou procuração ao recorrente (doc. de fls. 15 dos autos);

- Ao requerer sucessivamente o Complemento de Rendimento de Trabalho, sempre era o recorrente quem preencheria todos os dados exigidos nos correlacionados impressos sem ter sido certificados por entidade patronal

(docs. de fls. 1 a 19 do P.A.).

Ora, transparece na realidade que a conduta do recorrente infringia frontalmente o preceito no n.º 1 do art. 5º do Regulamento Administrativo n.º 6/2008, pois a segunda parte deste preceito determina, clara e peremptoriamente, «devendo este ser devidamente preenchido e certificado pela entidade patronal, em relação aos dados que a esta diz respeito.»

De outro lado, os factos acima aludidos indiciam fortemente que o recorrente outorgou o contrato de trabalho com (B) (doc. de fls. 17 a 18 dos autos), a propósito de criar condições para que ele pudesse e possa obter o complemento de rendimento de trabalho.

Daí decorre que o sobredito contrato de trabalho tem sido negócio simulado e fraudulento, pelo menos, o fim pretendido pelo recorrente ao outorgar tal contrato de trabalho é contrário a lei. De qualquer modo, esse contrato de trabalho para o recorrente é uma manobra.

Sem necessidade de lançar mão às correspondentes jurisprudências e doutrinas, tudo isto aconselha-nos a entender que o despacho recorrido não contradiz com os princípios da justiça e da boa fé consagrados nos arts. 7º e 8º do CPA, pelo contrário, mostra-se plenamente conforme com o princípio de prossecução de interesses públicos.

Por todo o expendido acima, propendemos pela improcedência do presente recurso contencioso."

*

Corridos os vistos, cumpre decidir.

O Tribunal é o competente.

O processo é o próprio.

As partes gozam de personalidade e capacidade judiciárias, são legítimas e têm interesse processual.

II) FUNDAMENTAÇÃO

Resulta provada dos elementos constantes dos autos, designadamente do processo administrativo instrutor, a seguinte matéria de facto com pertinência para a decisão da causa:

O recorrente tinha pedido o subsídio complementar aos rendimentos de trabalho desde o 4.º trimestre de 2009, tendo recebido, para o efeito, um montante global de MOP\$20.0000,00 a título do referido subsídio entre o 4.º trimestre de 2009 e o 2.º trimestre de 2010.

Foi elaborado a 20 de Junho de 2016 pelo técnico da Direcção dos Serviços de Finanças a seguinte proposta:

“事由：重新審理申請人A及D對『工作收入補貼臨時措施』之申請

建議書編號: 016/NIF/2016

日期: 20/06/16

財政局局長 閣下：

關於『工作收入補貼』申請人A及D，因對經濟財政司司長於2011年10月13日所作出之批示，駁回其必要訴願之決定，而向中級法院提起司法上訴，有關上訴卷宗編號30/2012裁定由於『上訴所針對之實體僅透過同意財政局製作之報告來就有關批示說明理由，而報告內建議上訴所針對之實體即經濟財政司司長拒絕受理上訴人提起的必要訴願。』並認為上訴人，即A及D是『適時提起該必要訴願』，並建議以『上訴所針對之行為違反澳門《行政程序法典》第151條第1款、第155條第1款及160條d)項的規定為由，宣告撤銷該行政行為。』

考慮到有關裁決之量點為財政局對申請人提起聲明異議之時間違反《行政程序法典》之規定，經濟財政司司長曾於2014年12月12日就其駁回訴願事宜於第034/NIF/2014號報告作出批示，並於2015年3月13日以雙掛號形式發出公函及分別於6月10日、6月11日在澳門日報及Hoje Macau刊登公告通知其兩位有關批示內容，惟因通訊地址錯誤而無法獲得聯絡，及後其代表律師表示希望本局可為兩位申訴人重新執行工作收入補貼所作出之審批程序，包括與兩位申訴人作出聽証、繕寫筆錄及建議書。鑒於法規需要在公平公正之情況下有效地執行，因此財政局亦為著確保程序之完整性和合法性，故此重新進行審批程序，並於2016年5月23日下午三時三十分開始分別與兩位申請人進行聽証，有關會面內容詳列如下：

A，身份證編號XXX，2009年第四季至2012年第四季

A於2009年11月開始於「C物業代理」工作，任職項目策劃顧問，工作範圍包括分析國內某些發展項目及後期參與橫琴發展項目 - 中醫藥研究及策劃。A月薪為澳門幣1,500元，工作時間為每日8小時，每周48小時(見附件1)。此外A自2011年4月起獲加薪至澳門幣2,300元，但沒有簽定新勞動合同。

「C物業代理」所登記之經營場所為「XXX」，為申訴人A所租用之物業，每月租金為港幣\$2,400元，於筆錄中A指有關地址為無償給予僱主登記為營業場所及主動提供租賃合約予僱主申報所得補充稅之用。

此外，「C物業代理」2009年度職業稅M3/M4僱員及散工名表上所申報申訴人年度收為4,500元(見附件2)，與工作收入補貼所申報之收入不符，A指是僱主申報錯誤，是僱主責任。

A之工作收入補貼申請表上僱主填寫部份，包括工作收入及工作時數資料均由申訴人自行計算及填寫。A表示因持有由僱主B簽署之公證授權書(見附件3)，認為可自行填寫有關申請。

A指由於勞動合同上訂明僱員可彈性上班，故無上、下班時間記錄。當被問及是否有任何證明時，A表示從2009年入職起便自行在年曆卡上以記號記錄有關出勤日期(附件4)，但每一記號均沒有明確表示上、下班或工作時間，且A已記不起年曆卡上所載符號的意思，亦不記得當時是如何計算工時。

最後A表示從未嘗試尋找其他工作，因勞動合同訂明倘當年度營業額達叁拾萬元，A可獲得當中百分之二十之豐厚佣金，但經證實A於任職期間有關條款從未達成。

D，身份證編號XXX，2009年第四季至2012年第四季

D於2009年11月開始於「C物業代理」工作，與其夫A同樣擔任項目策劃顧問，月薪澳門幣1,500元，無雙糧或任何津貼。工作時間亦為每日8小時，每周48小時。(見附件5)自2011年4月起獲加薪至澳門幣2,300元，但沒有簽定新勞動合同，只於糧單上顯示。

就「C物業代理」所申報之2009年度職業稅M3/M4僱員及散工名表上之收入，與工作收入補貼所申報之收入不符一事，D指對事件毫不知情。而當被問及其租用之物業被僱主申報為從事商業活動之地址，D表示這是僱主作為聘用兩位申請人的條件之一。而僱主將有關單位向財政局申報為租用一事，D表示並不知情，並稱其夫沒有收取僱主任何租金。

D之工作收入補貼申請表上僱主填寫部份，包括工作收入及工作時數資料均由其夫A填寫，僱主B則在場確認。

D指由於其工作範圍涉及項目分析及建築專業服務，故不需長時間留在商號工作，並需到內地工幹。與A一樣，D不斷強調由於勞動合同上訂明僱員可彈性上班，故此無上、下班時間記錄，只有在年曆上以記號記錄有關出勤日期(附件4)，但每一記號均沒有明確表示上、下班或工作時間。

最後，D表示從未嘗試尋找其他工作，因勞動合同訂明倘當年度營業額達叁拾萬元，便可獲得當中百分之二十之豐厚佣金，但經證實於任職期間有關條款從未達成。

分析

從會面內容及相關筆錄中所述，兩位申請人無疑對第6/2008號行政法規內所訂定之

條文相當熟識，對財政局於審查申請個案中所要求文件均能準確並完整提供，當中包括勞動合同、工時記錄(年曆咭)、工資記錄(簽收單據)及授權書。可惜有關文件並未能完全對財政局提出之疑點作充分解釋，有關論點分析如下：

首先財政局提出兩位申訴人之工作收入補貼申請表格均由A填寫，有關行為已觸犯第6/2008號行政法規第五條一款之規定。A表示當時已獲得由僱主B作出之授權，故可作出該行為，並一再強調是合法的。從授權書(見附件3)內容，清楚列明A可以代表「C物業代理」作出以下行為：

- 授權人之名義經營上述商號，從事一切有關之商業活動，聘請或解僱相關之工作人員或僱員；
- 可以代表授權人前往澳門特別行政區財政局、社會保障基金辦理和繳納稅金，社會保障基金供款的一切事宜。

無疑A持有由顧主作出之正式授權，惟授權內容只限於從事商業活動、聘用及解僱、於財政局辦理和編納稅金及社會保障基金供款等事宜。基於「工作收入補貼」並不屬於任何稅種，亦不是商業性質活動，故授權範圍固然不包括代表僱主填報「工作收入補貼」申請表，況者表格上第一部份已列明需由僱主填寫，倘僱主允許A自行填寫申報表格，僱主便起不到監督的作用，亦有違反法規訂立之目的。

此外，財政局對兩位申訴人之工作時數亦提出懷疑，根據兩位筆錄內容，均表示沒有上下班時間記錄，只能提供一份有記號之年曆咭，並強調因勞動合同已定明其“不受上下班時間限制”，只需“每日工作8小時，每周48小時”，故無須記錄其上下班時間，而有關年曆咭之勾選均由兩位申請人自行作出。

根據經第6/2009號行政法規所修改的第6/2008號行政法規第四條三款一項(1)項規定，僱員須按月累計至少工作152小時，而財政局對所有申請個案均嚴格執行此要求。A及D均表示勞動合同定明不受上下班時間限制，只需每日工作8小時，有時甚至超出合約所規定的工作時間，更認為年曆咭上的記號已充份證明其已符合工作時數之申請條件。雖然兩位申訴人堅持每個記號均代表上班並已工作8小時，可惜財政局卻無法從記號上計算出當天是否工作8小時，更無法確定其口中題述是否超時工作或根本存在工時不足等情況。再者，兩位已承認年曆咭上的記號是自行勾劃，當中並沒有僱主及兩位僱員簽名作實，故此咭上所指之上班日是否代

表兩位申請人，當中有否遺漏，僱主是否已確認兩位僱員之工作時間安排等均屬疑問。有關文件不但未能解釋財政局所提出之疑點，反倒引申出更多疑問，令財政局無法準確計算所申報之工作時數資料是否屬實。

有關由A所提供之授權書，發現其作出日期為2009年10月20日，根據財政局營業稅及職業稅中心系統資料顯示，「C物業代理」是於同日向營業稅中心作出登記，經營場所為A之租用居住單位，隨後兩位申請人才於2009年11月1日始登記入職。

根據授權書內容：「授權人之名義經營上述商號，從事一切有關之商業活動，聘請及解僱相關之工作人員或僱員」，明顯僱主已將其經營業務之權力完全授予A，而A亦承認以無償方式將其住所給予僱主登記為營業場所及提供租約作申報所得補充稅之用，以上證據足以證明僱主與兩位申請人於確立僱傭關係前已達成合作關係，故不排除先由B於財政局登記設立商號，並由A完全處理該司業務，最後為符合工作收入補貼申請條件，再登記A及D作為僱員。

結論

自2008年特區政府推行工作收入補貼臨時措施至今，財政局均會對有懷疑之申請個案作詳細調查，務求所有申請均符合第6/2008號行政法規的要求。當發現有申請個案違反法規訂立之條款，或涉嫌在提供虛假資料之情況下獲得批給，都必須按本行政法規第九條之規定要求申請人返還已收取之補貼款項，以確保法規可在公平公正情況下持續有效地執行。就兩位申訴人申請個案，當時人均認為只需於表格上填寫符合申請資格的工作時數、收入及按時遞交，便理所當然地得到有關補貼，完全漠視本局有權對申請作出審批的權力，縱使申請人往後不斷提供大量文件證明，但綜合聽證內容加以分析後，依然沒法解釋財政局對有關申請所提出之疑點，包括：

1. 沒有上下班時間資料及僱傭雙方簽名確實之年曆卡;
2. 授權書內容不包括可代表僱主填寫申請表格;
3. 兩位申請人還未受僱於「C物業代理」時，持牌人已將其經營業權完全授予A之授權書;
4. A主動以無償方式把其租用住宅予僱主登記為營業場所及提供租約作申報所得補充稅之用。

最後，基於兩位均未能就其工作時數、工作性質及工作收入等提供充分及合理解

釋，建議維持局長於2011年4月28日所作之決定，拒絕兩位申請人2010年第三季度至第四季度之申請，並建議要求兩人返還2009年第四季度至2010年第二季度之補貼款項，分別為\$20,000元。

呈上級批示”

Submetida a proposta a vários órgãos superiores na hierarquia administrativa, foi proferido pelo Secretário para a Economia e Finanças, a 29.7.2016, o seguinte despacho:

“同意財政局意見，駁回本訴願。”

*

Analisemos agora os fundamentos do recurso.

Da falta de fundamentação do acto administrativo

O recorrente vem assacar ao despacho recorrido vício de forma por falta de fundamentação, alegando que não foram indicadas as razões de facto e de direito que serviram de suporte à decisão, especialmente no concernente à questão de falta de registos de assiduidade que permita demonstrar o número de horas de trabalho declarado nos pedidos formulados pelo recorrente.

Salvo o devido respeito, somos a entender que o acto em causa não está inquinado do referido vício.

Estatui-se no artigo 114.º do Código do Procedimento Administrativo que os actos administrativos que neguem, extingam, restrinjam ou afectem por qualquer modo direitos ou interesses legalmente protegidos, ou imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções, devem

ser fundamentados.

Preceitua-se ainda no n.º 1 do artigo 115.º do mesmo Código que a fundamentação deve ser expressa, através de 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, propostas que constituem neste caso parte integrante do respectivo acto.

A fundamentação visa assegurar a melhoria da qualidade e a legalidade dos actos administrativos, facilitar o recurso contencioso pelos eventuais lesados pelo acto administrativo, de modo a garantir o exercício efectivo do seu direito ao recurso contra actos lesivos, e tem ainda uma função persuasória e consensual, contribuindo para a uma maior transparência da actividade administrativa.¹

Ora no caso concreto, obviamente não há falta de fundamentação de acto administrativo, o que está em causa é que o recorrente não se conforma com a fundamentação adoptada pela entidade recorrida, ou seja, limitou-se a manifestar a sua não concordância com a fundamentação exposta na decisão recorrida.

De facto, o acto recorrido foi proferido com base

¹ Lino José Baptista Rodrigues Ribeiro e José Cândido de Pinho, Código do Procedimento Administrativo de Macau, Anotado e Comentado, FM e SAEP, pág. 623 e 624

na concordância da proposta elaborada pela Direcção dos Serviços de Finanças, tendo “absorvido” os fundamentos de facto e de direito nela explanados, e podendo a fundamentação dos actos administrativos consistir em “*mera declaração de concordância com os fundamentos*”, nos termos do artigo 115.º, nº 1 do Código do Procedimento Administrativo, pelo que não padece o despacho recorrido do vício imputado.

*

Da violação dos princípios da justiça e da boa fé

Mais vem o recorrente assacar ao acto recorrido violação do princípio da justiça e do princípio da boa fé.

Preceitua o artigo 7.º do CPA que “*no exercício da sua actividade, a Administração Pública deve tratar de forma justa e imparcial todos os que com ela entrem em relação.*”

Observam Lino Ribeiro e José Cândido de Pinho² que “*com este princípio pretende-se que a Administração, no exercício da actividade administrativa relacional (acto, regulamento, contrato, actividade técnica, operações materiais), procure obter sempre uma «solução justa»”, e que, “a decisão administrativa será injusta se impuser ao particular um sacrifício de direitos infundado ou desnecessário ou se usar dolo ou má fé (caso de manifesta injustiça)”.*

Para Freitas do Amaral, o princípio da justiça

² Código do Procedimento Administrativo de Macau, Anotado e Comentado, FM e SAFF, pág. 96

significa que a Administração pública deve harmonizar o interesse público específico que lhe cabe prosseguir com os direitos e interesses legítimos dos particulares eventualmente afectados³.

Segundo o Acórdão deste TSI, no Processo n.º 22/2002, *"O princípio da justiça obriga a Administração a pautar a sua actividade por critérios de valor, com prevalência de direitos fundamentais, traduzindo uma subordinação ao Direito com afirmação do "alterum nom laedere" e do "suum cuique tribuere"."*

Já no tocante ao princípio da boa fé, estatui o artigo 8.º do CPA:

"1. No exercício da actividade administrativa, e em todas as suas formas e fases, a Administração Pública e os particulares devem agir e relacionar-se segundo as regras de boa fé.

2. No cumprimento do disposto no número anterior, devem ponderar-se os valores fundamentais do direito, relevantes em face das situações consideradas e, em especial:

a) Da confiança suscitada na contraparte pela actuação em causa;

b) Do objectivo a alcançar com a actuação empreendida."

Decidiu-se no Acórdão deste TSI, no Processo n.º 625/2013 que *"o princípio da boa fé plasmado no art. 8º*

³ Direito Administrativo, Volume II, Lisboa, 1988, pág. 201

do CPA significa que devem ser considerados os valores fundamentais do direito relevantes em cada caso concreto, em face da confiança suscitada na contraparte pela actuação em causa (nº 2, al. a)), ou em face do objectivo a alcançar com a actuação empreendida (al. b)). A invocação da violação do princípio da boa fé só faz sentido ante uma atitude da Administração que fira a confiança que nela o particular depositou ao longo do tempo, levando-o a crer que diferente decisão estaria para ser tomada".

Salvo o devido respeito, não se vislumbra, a nosso ver, qualquer violação dos referidos princípios.

Em boa verdade, estando no âmbito de uma actividade discricionária, não pode o tribunal, em sede de recurso contencioso, sindicar o juízo feito pela Administração, a não ser que a sua actuação constitua erro grosseiro ou viole manifestamente os princípios jurídicos fundamentais por que as actividades administrativas devem pautar-se pelo respeito.

No caso vertente, não se verifica que a decisão da Administração violou de maneira nenhuma os princípios da justiça e da boa fé, muito menos de forma grosseira e manifesta, antes se conclui que a Administração actuou em conformidade com os princípios jurídicos que se aparecem como critérios de decisão.

Vejamos por partes.

A Administração entende não estarem verificados os pressupostos de que depende a atribuição do subsídio complementar aos rendimentos do trabalho, por haver dúvidas em relação às declarações prestadas pela entidade patronal, esta representada pelo próprio recorrente.

O recorrente invoca que trabalhou para com a sua entidade patronal 8 horas de trabalho por dia e 48 horas por semana. Para a prova dos factos apresentou um calendário onde foram apostas cruces pelo mesmo recorrente, alegando que eram para confirmar os dias de trabalhos efectivamente prestados.

Nos termos do artigo 4.º do Regulamento n.º 6/2008, um dos requisitos de atribuição do subsídio complementar aos rendimentos se refere ao facto de o requerente ter trabalhado, no mínimo e cumulativamente, 152 horas mensais.

É bom de ver que andou bem a Administração ao considerar que a mera junção pelo recorrente de um calendário assinalado com cruces não é suficiente para provar que ele tinha trabalhado efectivamente 8 horas por dia e 48 horas por semana, e cumulativamente, 152 horas.

Não podemos deixar de realçar que o referido calendário foi elaborado pelo próprio recorrente, e não pela própria entidade patronal, pelo que pouca credibilidade merece o tal documento.

Por outro lado, é verdade que o recorrente está munido de uma procuração emitida pela entidade patronal, nela são conferidos poderes ao recorrente para, em nome da representada, praticar todos os actos negociais da empresa, incluindo poderes de contratar e despedir pessoal, bem como tratar de formalidades e pagamentos de impostos junto da Direcção dos Serviços de Finanças e de formalidades de contribuições mensais junto do Fundo de Segurança Social. Mas nessa mesma procuração não foram conferidos ao recorrente poderes para tratar do pedido de complemento de rendimento de trabalho.

Sendo assim, por não consistir em alguma formalidade ligada a impostos, nem se tratar de algum acto negocial da empresa, o recorrente não tem poderes para representar a entidade patronal para preencher o impresso do pedido de complemento de rendimento de trabalho.

Mesmo que assim não se entenda, somos da opinião de que na parte III do mesmo impresso (Modelo 372) consta expressamente que para efeitos do pedido de complemento de rendimento de trabalho, tanto o empregado como a entidade patronal têm que prestar compromisso de honra perante a Administração quanto à veracidade das declarações prestadas, sob pena de incorrer em responsabilidade nos termos da lei.

Nestes termos, salvo melhor opinião, mesmo que o

recorrente tivesse obtido procuração na qual lhe foram conferidos poderes para preencher o impresso do pedido de complemento de rendimento de trabalho, o acto de certificação teria ainda que ser efectuado pessoalmente pela entidade patronal, e não pelo recorrente em sua representação, sob pena de a responsabilidade imposta à entidade patronal na fiscalização e certificação do trabalho do empregado perder o seu significado.

Defende ainda o recorrente que mal andou a entidade recorrida ao considerar haver dúvidas em relação à procuração, na medida em que a entidade patronal conferiu ao recorrente, antes de este se tornar empregado, todos os poderes para tratar de negócios da empresa, incluindo poderes para contratar e despedir pessoal, bem como ao acto de o recorrente facultar gratuitamente por sua iniciativa à entidade patronal a fracção arrendada pelo mesmo para registar como estabelecimento daquela.

É com base nos dois factos acima descritos que a Administração conclui pela existência de uma relação de "colaboração" entre o recorrente e a sua entidade patronal, em vez de uma verdadeira relação laboral em que o trabalhador trabalha sob a autoridade e direcção do empregador.

De facto, é pouco razoável que o recorrente esteja

disposto a facultar gratuitamente a sua fracção arrendada à entidade patronal para esta explorar os seus negócios. Também é fora do normal que a entidade patronal tenha conferido todos os poderes de exploração dos seus negócios ao recorrente, na qualidade de mero empregado, sem estar a mesma muito interessada em saber dos negócios desenvolvidos pela empresa. Também é bom de ver que não se verifica, ao longo dos anos, qualquer concretização de negócios ligados ao alegado planeamento de projectos de imóveis.

Estando, assim, no âmbito da actividade discricionária da Administração, uma vez que existe razões sérias e fundamentadas que permitam questionar a veracidade dos elementos apresentados e prestados pelo recorrente, somos a entender que nenhuma censura merece a decisão recorrida, aliás para que a decisão possa ser objecto de sindicância e censura, a violação carece de ser grosseira e ostensiva.

Desta sorte, não se mostrando o acto recorrido inquinado dos vícios indicados, há-de julgar improcedente o recurso contencioso.

III) DECISÃO

Face ao exposto, acordam em julgar improcedente o recurso contencioso e, em consequência, mantendo o acto impugnado.

Custas pelo recorrente, com 8 U.C. de taxa de justiça, sem prejuízo do apoio judiciário de que beneficia.

Registe e notifique.

RAEM, 15 de Março de 2018

Tong Hio Fong

Lai Kin Hong

Fong Man Chong

Fui presente

Joaquim Teixeira de Sousa