

Processo n.º 42/2017

Recurso jurisdicional em matéria administrativa

Recorrente: Chefe do Executivo

Recorrido: A

Data da conferência: 10 de Outubro de 2018

Juizes: Song Man Lei (Relatora), Sam Hou Fai e Viriato Manuel Pinheiro de Lima

Assuntos: - Fundamentação do acto administrativo

- Falta de fundamentação

SUMÁRIO

Nos termos dos art.ºs 114.º e 115.º do CPA, a Administração deve fundamentar os seus actos administrativos, através da sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão, sendo que equivale à falta de fundamentação a adopção de fundamentos que, por obscuridade, contradição ou insuficiência, não esclareçam concretamente a motivação do acto.

A Relatora,
Song Man Lei

**ACORDAM NO TRIBUNAL DE ÚLTIMA INSTÂNCIA DA
REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU:**

1. Relatório

A, melhor identificado nos autos, interpôs recurso contencioso de anulação do despacho do Exmo. Senhor Chefe do Executivo, de 24 de Julho de 2015, que indeferiu o seu pedido de autorização de residência temporária na RAEM.

Por Acórdão proferido pelo Tribunal de Segunda Instância, foi julgado procedente o recurso, anulando o acto administrativo impugnado.

Inconformado com a decisão, vem o Senhor **Chefe do Executivo** recorrer para o Tribunal de Última Instância, terminando as suas alegações com as seguintes conclusões:

I. O tribunal recorrido errou no seu julgamento ao entender que o acto administrativo impugnado no recurso contencioso n.º 780/2015 estava insuficientemente fundamentado;

II. O tribunal recorrido chegou a essa conclusão por não ter atendido devidamente à natureza do acto administrativo impugnado, e às consequências que dessa natureza decorrem para o cumprimento do dever de fundamentar suficientemente;

III. A apreciação dos requerimentos apresentados ao abrigo do art.º 1.º, 3), do RA 3/2005 exige um juízo pessoal do órgão administrativo competente sobre o *particular interesse* do requerente para a RAEM;

IV. Tais actos não podem ser fundamentados através de silogismos perfeitos, nem são totalmente redutíveis a fórmulas linguísticas racionalmente apreensíveis, podendo apenas ser fundamentados *na medida do possível*;

V. O limite mínimo da fundamentação formalmente suficiente dos actos administrativos baseados em juízos pessoais é o da compreensibilidade das razões da decisão;

VI. É compreensível para um destinatário médio que o acto impugnado no recurso contencioso indeferiu o requerimento por o órgão administrativo, no seu juízo pessoal, ter entendido que o requerente não é de excepcional, invulgar ou especial interesse para a RAEM;

VII. Conclui-se ainda da leitura do acto que, ao fazer esse juízo, o órgão administrativo ponderou o interesse público que o RA 3/2005 visa-prosseguir, as habilitações do requerente e a sua contribuição para a RAEM;

VIII. E o destinatário concreto do acto também o compreendeu, pois na sua petição de recurso contencioso tentou demonstrar que o juízo pessoal do órgão administrativo está errado, e que ele é de particular interesse para a RAEM;

IX. Portanto, ao impugnar a fundamentação, o interessado está, sim, e apenas, a tentar obter uma decisão substancialmente diferente (i.e., o deferimento do seu pedido);

X. Na verdade, do que ele verdadeiramente discorda é do sentido da decisão (indeferimento), pois compreendeu bem os seus fundamentos;

XI. A suficiência da fundamentação é, contudo, uma questão

meramente formal;

XII. Se o Poder Judicial exigir que a fundamentação dos actos de apreciação dos requerimentos apresentados ao abrigo do art.º 1.º, 3), do RA 3/2005 vá para além do que é possível num juízo pessoal, criar-se-á inevitavelmente uma presunção de facto da existência de particular interesse, que o CE terá de ilidir para conseguir indeferir um pedido;

XIII. O CE ver-se-á, na prática, *forçado* a deferir pedidos;

XIV. O universo dos potenciais beneficiados abrange a generalidade dos trabalhadores não-residentes especializados contratados, ou a contratar, ao abrigo da Lei 21/2009;

XV. Ora, nem os poderes do CE previstos no RA 3/2005 têm natureza vinculada, nem esse diploma criou qualquer presunção, a favor dos requentes, do seu *particular interesse* para a RAEM;

XVI. Além disso, tal situação viria confundir, no que aos trabalhadores especializados diz respeito, os fins da Lei 21/2009 e os fins do RA 3/2005;

XVII. A tudo isto convém acrescentar que *particular interesse para a RAEM* é um conceito indeterminado, que cabe ao CE preencher;

XVIII. O preenchimento de um conceito indeterminado constitui uma forma de discricionariedade;

XIX. O exercício da discricionariedade só é judicialmente sindicável em caso de erro manifesto ou total desrazoabilidade;

XX. Não se demonstrou que tenha havido erro manifesto ou total desrazoabilidade na prática do acto administrativo.

Não contra-alegou o recorrido.

O Exmo. Magistrado do Ministério Público emitiu o douto parecer, no sentido do provimento do recurso jurisdicional, revogando-se o acórdão recorrido.

Foram corridos os vistos.

Cumpre decidir.

2. Factos

Nos autos dão-se como provados os seguintes factos:

1. Em 18 de Outubro de 2013, o Recorrente requereu a autorização de residência temporária em Macau com fundamento em que foi recrutado por [Hotel (1)] de [Limitada (1)], ao cargo de Engenheiro Geral Adjunto, que percebia um salário mensal de MOP48.000,00.

2. O Recorrente tem as seguintes habilitações académicas e qualificações profissionais:

(1) Certificados comprovativos de habilitações académicas:

<i>Designação da escola</i>	<i>Tempo</i>	<i>Certificado</i>
<i>The Hong Kong Management Association</i>	<i>1996</i>	<i>Advanced Certificate Programme on Security Management</i>

<i>The Hong Kong Institute of Vocational Education</i>	<i>2001</i>	<i>Diploma de Engenharia Electrotécnica</i>
<i>City & Guilds</i>	<i>2002</i>	<i>Diploma in Electronical Engineering (Pass)</i>
<i>The Open University of Hong Kong</i>	<i>2012</i>	<i>Licenciatura em Sistema de Informações Comerciais e em Gestão de Empresas</i>

(2) *Certificados comprovativos de qualificações profissionais:*

<i>Designação da escola</i>	<i>Tempo</i>	<i>Certificado</i>
<i>Electrical and Mechanical Services Department</i>	<i>2013</i>	<i>Certificado de registo de trabalhadores eléctricos</i>

3. *Descrição sumária das experiências profissionais do Recorrente:*

<i>Desde Julho de 2013</i>	<i>Exerce funções de Engenheiro Geral Adjunto em [Limitada (1)] ([Hotel (1)])</i>
<i>De Outubro de 2012 a Julho de 2013</i>	<i>Exercia funções de Director do Departamento de Desenvolvimento Comercial em [Limitada (2)](Projecto)</i>

<i>De Janeiro de 2010 a Setembro de 2012</i>	<i>Exercia funções de Gestor de Projectos em [Limitada (1)]/[Limitada (3)]</i>
<i>De Fevereiro de 2009 a Janeiro de 2010</i>	<i>Exercia funções de Gerente de Projectos em [Limitada (4)]</i>
<i>De Outubro de 2007 a Dezembro de 2008</i>	<i>Exercia funções de Vice-gestor de projectos em [Limitada (5)]</i>
<i>De Abril de 2005 a Fevereiro de 2007</i>	<i>Exercia funções de Gerente do Departamento de Coordenação de Projectos em [Limitada (6)]</i>
<i>De Setembro de 2004 a Abril de 2005</i>	<i>Exercia funções de Engenheiro Superior da área de Engenharia Electrotécnica em [Limitada (7)]</i>

4. Na audiência escrita realizada no Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento de Macau, o Recorrente alegou o seguinte:

“(...) conforme as opiniões escritas remetidas a esse Instituto em 28 de Novembro de 2014, na discussão com o trabalhador de recepção desse Instituto, esperou-se que eu fizesse uma especificação detalhada, pelo que venho remeter o documento para relatar o seguinte:

Quanto à questão de nível salarial invocada no ponto 1 da carta desse Instituto, faço a seguinte anotação:

1. O nível salarial apontado na carta só pode ser considerado uma grande parte do salário anual, seguem os ajustamentos de salário em 2013-2014:

1.1 Em Fevereiro de 2014, o valor global da gratificação de desempenho era de MOP46.224,00 (iniciei funções em 31 de Julho de 2013 na referida empresa; o cálculo foi feito apenas com base na proporção do tempo de serviço prestado em 2013, assim, de acordo com o meu cargo, eu podia perceber, no ano seguinte, uma gratificação de desempenho correspondente ao valor dos salários de 2 meses da altura quando tivesse completado 12 meses de serviço)

1.2 Em Março de 2014, o salário mensal foi ajustado para MOP50.400,00

1.3 Em Julho de 2014, a gratificação de desempenho foi ajustada para MOP50.400,00 (vide e-mail da empresa Special Bonus 2014-2017 em anexo)

1.4 De acordo com o cálculo feito com base no salário global percebido em 2014, a média do salário antes do imposto = $(48.000 \times 2 + 50.400 \times 10 + 46.225 + 50.400)/12 = \text{MOP}58.052,00$

1.5 Presumido que, de acordo com o cálculo feito com base no salário global percebido em 2015, a média do salário previsto (conforme o acréscimo básico de 5% de salário e não foram calculados os factores de promoção na carreira e os salários antes do imposto) = $(50.400 \times 2 + 50.400 \times 1,05 \times 10 + 50.400 \times 2 + 50.400)/12 = \text{MOP}65.100,00$

Quanto à questão de nível de habilitações académicas invocada no ponto 2.1 da carta desse Instituto:

2. Junto remeto à consideração de V. Ex.^a mais dados sobre as habilitações académicas que possuo:

2.1 Diploma Electrical and Electronics Engineering atribuído por The City and Guilds of London Institute UK

2.2 Advanced Certificate of Security Management atribuído por Hong Kong Management Association

2.3 Bachelor's Degree, Laws LL.B. at China University of Political Science and Law, Beijing atribuído por The Open University of China (o então China Central Radio and TV University) (prevejo que, em Julho de 2015, após a conclusão e aprovação da tese do curso de licenciatura, vou ser graduado e me vai conferir o Diploma de Licenciatura em Direito de China University of Political Science and Law)

3. Quanto à questão de nível de habilitações académicas invocada nos pontos 2.2-2.5 da carta desse Instituto, faço a seguinte anotação:

3.1 Consultadas as “respectivas” experiências profissionais invocadas pela V. Ex.ª no ponto 2.2, em várias recomendações pessoais feitas na parte final do texto, esclareceu-se detalhadamente sobre a “sinergia” prestada por mim em Macau desde 2005

3.2 Consultado o assunto invocado pela V. Ex.ª no ponto 2.3, conforme as informações da DSAL, estimou-se que os empregadores não estavam interessados em candidatos a emprego no mercado que não tinham experiências suficientes ou que tinham habilitações académicas em apenas uma área, bem como consideravam que tais candidatos não conseguiriam integrar num ambiente complexo. Felizmente, eu satisfaço a expectativa da minha empregadora. Na recomendação pessoal do meu superior hierárquico directo feita na parte final do texto, esclareceu-se

detalhadamente sobre a “sinergia” prestada por mim em Macau desde 2005

3.3 Consultado o assunto invocado pela V. Ex.^a no ponto 2.4, nas informações do GAES não se mostrou o número total das pessoas que tivessem simultaneamente as aludidas três habilitações. Dos dados obtidos pela V. Ex.^a se constata que, na dada altura, de acordo com o cálculo 118x2088x195, entre 48044880 pessoas no mercado só uma tinha essas habilitações académicas complexas, a par disso, eu já tenho habilitações em gestão de segurança e vou ser licenciado em Direito para próximo ano, creio que as pessoas com habilitações académicas complexas são desejadas pelos empregadores no actual mercado de emprego

3.4 Consultado o assunto invocado pela V. Ex.^a no ponto 2.5, prevê a alínea 3) do art.º 1º do Regulamento Administrativo n.º 3/2005: “Os quadros dirigentes e técnicos especializados contratados por empregadores locais que, por virtude da sua formação académica, qualificação ou experiência profissional, sejam considerados de particular interesse para a Região Administrativa Especial de Macau”. Na parte final do texto foram referidas as minhas experiências profissionais efectivas em Macau, a par disso, conforme o texto acima exposto, esclareceu-se detalhadamente sobre a “sinergia” prestada por mim em Macau desde 2005

4. Experiências pessoais (técnicos especializados que sejam considerados de particular interesse para Macau)

4.1 Em Macau, o pedido deve ser apresentado ao Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais e o requerimento de licença do estabelecimento hoteleiro deve ser apresentado à Direcção dos Serviços de

Turismo com colaboração de vários serviços, nomeadamente a Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental, o Corpo de Bombeiros, a Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, a Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais, a Divisão de Saneamento Básico, entre outros, assim como é necessária ainda a apresentação do projecto à DSSOPT, além disso, é necessário observar algumas disposições dos Decretos-Leis que regulam o licenciamento do estabelecimento hoteleiro e o licenciamento de estabelecimentos de comidas e bebidas (licenciamento da actividade), e parte dos clientes de h́per-dimensão ainda precisa de satisfazer os critérios de International building code (IBC) e as exigências de prevenção contra incêndios à moda americana, destinadas aos casinos de capitais americanos, que foram estabelecidas pelo Corpo de Bombeiros local, juntamente com o consultor RJA reconhecido pela subcontratada, bem como não são aplicáveis as disposições que contrariem o programa especial em causa. No arrendamento de lojas é preciso ter precaução que nem todas as lojas situadas no rés-do-chão podem servir de estabelecimentos de comidas e bebidas, sendo necessário saber a utilidade das lojas e a quantidade de obras ilegais nelas existentes, por isso, torna-se complicada a apresentação do projecto das lojas caso nelas se encontrar grande quantidade de obras ilegais; além disso, são restringidas a altura das lojas, as suas escadas e a distância para evacuação.

4.2 Desde a altura do arranque económico de Macau (Julho de 2005) até agora, mais de 9 anos, conforme a incumbência da interessada, com a observação rigorosa das exigências dos diplomas legais locais, consoante as exigências da interessada/titular da licença, por ter habilitações académicas complexas, satisfazer as exigências dos diplomas legais relativos a licenciamento e possuir experiências que pouca gente tem em

Macau, ao longo dum período de tempo e de custo designado, como consultor de design e licenciamento do estabelecimento de comidas e bebidas e gestor de constituição de projectos, prestei serviços de apoio aos clientes na conclusão dos projectos de restauração

4.3 Venho expor os seguintes projectos para mostrar a V. Ex.^a as minhas contribuições para Macau

Desde Julho de 2013, exerço funções de Engenheiro Geral Adjunto em [Limitada (1)]([Hotel (1)])

(Conteúdo do trabalho: ser representante do empresário; escolher lojas de classe média e alta de estilo japonês; arrendar lojas; tratar das obras de remodelações internas; acrescentar e alterar os projectos de restauração; ao longo do período de exercício de funções, planear e concluir a instalação de 16 lojas novas e uma oficina de cozinha central nova, cujo preço total do contrato de obras é de HKD100.000.000,00)

De Outubro de 2012 a Julho de 2013, exercia funções de Director do Departamento de Desenvolvimento Comercial em [Limitada (2)](Projecto) (Hong Kong, RPC, Taiwan e Singapura)

(Conteúdo do trabalho: ser representante do empresário; tratar das obras de remodelação internas das lojas de classe média e alta e de estilo japonês; acrescentar e alterar os projectos de restauração; ao longo do período de exercício de funções, planear e concluir a instalação de 16 lojas novas e uma oficina de cozinha central nova, cujo preço total do contrato de obras é de HKD100.000.000,00)

De Janeiro de 2010 a Setembro de 2012, exercia funções de Gestor de Projectos em [Limitada (1)]/[Limitada (3)]

(Conteúdo do trabalho: ser representante do empresário; tratar das obras de remodelação internas em 3 séries de hotéis das 5ª e 6ª fases de construção de [Resort]; acrescentar e alterar os projectos de restauração; ao longo do período de exercício de funções, planear e concluir a instalação de 150 cozinhas industriais novas e 3 oficinas de cozinha central novas em Macau, cujo preço total do contrato de obras é de HKD70.000.000,00)

De Fevereiro de 2009 a Janeiro de 2010, exercia funções de Gerente de Projectos em [Limitada (4)]

(Conteúdo do trabalho: ser gerente do projecto; tratar dos assuntos relativos à electromecânica e às obras de remodelação internas; acrescentar e alterar os projectos; ao longo do período de exercício de funções, planear e concluir a instalação de 7 lojas novas e uma oficina de cozinha central nova em Macau, cujo preço total do contrato de obras é de HKD35.000.000,00)

De Outubro de 2007 a Dezembro de 2008, exercia funções de Vice-gestor de projectos em [Limitada (5)]

(Conteúdo do trabalho: ser consultor e representante do empresário; tratar de todas as obras de remodelação internas em [Hotel (2)] e em 3 séries de hotéis das 5ª e 6ª fases de construção de [Resort]; acrescentar e alterar os projectos de restauração; ao longo do período de exercício de funções, planear e concluir a instalação de 180 cozinhas industriais novas e 4 oficinas de cozinha central novas em Macau, cujo preço total do contrato de obras é de HKD120.000.000,00)

De Abril de 2005 a Fevereiro de 2007, exercia funções de Gerente do Departamento de Coordenação de Projectos em [Limitada (6)]

(Conteúdo do trabalho: ser empreiteiro de equipamentos para cozinha industrial; tratar dos assuntos relativos aos equipamentos, a design, à produção, ao fornecimento, à instalação, à manutenção e ao negócio; ao longo do período de exercício de funções, planear e concluir a instalação de, pelo menos, 4 cozinhas industriais novas de hotel e 6 oficinas de cozinha central novas em Macau e em Hong Kong, nomeadamente em [Hotel (3)], [Hotel (4)] e [Hotel (5)], cujo preço total do contrato de obras é de HKD50.000.000,00)

De Setembro de 2004 a Abril de 2005, exercia funções de Engenheiro Superior da área de Engenharia Electrotécnica em [Limitada (7)].

(Conteúdo do trabalho: ser gerente de construção; tratar dos assuntos relativos à electromecânica e às obras de remodelação internas; realizar os projectos de renovação e de nova construção; ao longo do período de exercício de funções, planear e concluir a instalação de um restaurante e cozinha novos para trabalhadores com capacidade para 1100 pessoas e uma oficina de cozinha central nova em Suzhou da Província de Jiangsu da RPC, cujo cliente é XX e o preço total do contrato de obras é de HKD12.000.000,00)

5. Creio que o meu requerimento é uma “opção qualificada” de Macau

5.1 “(...) formação académica, qualificação ou experiência profissional” e “Os quadros dirigentes e técnicos especializados (...) que,

(...) sejam considerados de particular interesse para a Região Administrativa Especial de Macau”

5.1.1 Sou indivíduo que têm habilitações académicas complexas e qualificação profissional nas áreas de gestão de empresas, de electrotécnico e de Direito (especialmente no âmbito da lei de contrato, do arrendamento e da interpretação geral dos diplomas legais do Governo) que está em falta em Macau;

5.1.2 Tinha experiências profissionais efectivas em Macau desde 2005 até 2012. Já no início do ano em que começou o arranque económico de Macau, desempenhei um papel importante no desenvolvimento da indústria de alimentação, a par disso, na altura, não havia em Macau pessoa que fosse capaz de efectuar genericamente o planeamento de restauração em casinos e hotéis à moda americana, com a observação das exigências dos diplomas legais de Macau, dos critérios de IBC americano fixados pelo empresário e das exigências de prevenção contra incêndios à moda americana, destinadas aos casinos de capitais americanos, que foram estabelecidas pelo Corpo de Bombeiros local, juntamente com o consultor RJA reconhecido pela subcontratada. Tais experiências e os projectos responsabilizados por mim que entraram em funcionamento, são suficientes para demonstrarem que tenho experiências que são indispensáveis para Macau, e que pouca gente em Macau, Hong Kong ou no estrangeiro tem essas experiências

5.1.3 A formação académica, qualificação e experiência profissional devem ser apreciadas em forma paralela e não em forma singular. Nos pontos 2.1-2.4 da carta de V. Ex.^a indicou-se que tinha de ser qualificado e justamente considerado de particular interesse para Macau, bem como

satisfazer as necessidades de Macau, além disso, a indústria de alimentação é uma das indústrias relevantes em Macau. Portanto, eu satisfaço as necessidades de Macau

5.2 Das categorias e naturezas de trabalho desempenhadas por mim em diversas instituições se revela especialmente que não se deve nem se pode comparar as minhas experiências profissionais acumuladas em Macau ao longo desses anos e capacidade de liderança com as dos candidatos gerais a emprego que têm habilitações académicas similares, muito menos com as das pessoas que têm as mesmas habilitações académicas

5.3 Se tal como for referido por esse Instituto, isto é, se existirem em Macau muitas pessoas que têm habilitações académicas similares às minhas, então, porque é que as minhas empregadoras, tanto anteriores como actuais, ainda me recrutaram. Obviamente, raramente se encontram no mercado de emprego pessoas com tantas experiências profissionais no sector e com essas habilitações académicas como eu.

5.4 Em Macau existe um número extremamente reduzido de pessoas que desempenhem o mesmo tipo de trabalho e que exerçam funções na área de consultadoria de design de restauração de alta qualidade e na área de construção. Como por exemplo [Grupo], vou expor as seguintes informações sobre os quadros dos trabalhadores que executam os mesmos projectos em [Resort] desde 2002:

5.4.1 Um Gerente de Projectos Sénior, de nacionalidade britânica, que exercia funções entre 2002 e 2008, e que se encontra presentemente aposentado em Malásia

5.4.2 Um Gerente de Projectos, de Hong Kong-China, que exerce funções desde 2002 até agora

5.4.3 Sou Gerente de Projectos recém-acrescentado, de Hong Kong-China, que exerce funções desde 2007 até agora (em 2013, o meu tipo de trabalho foi alargado de modo que, além da área de alimentação, desempenhava também o cargo de chefia do projecto de alteração do hotel)

6. Recomendação pessoal

6.1 Na “recomendação pessoal” apresentada foram indicadas as pessoas representativas que trabalhavam directamente comigo ao longo desses anos e que conheciam os trabalhos prestados por mim em Macau:

6.2 Sr. B (Permanent resident of the Singapore, Provisional resident of Macau), Director Executivo do Departamento de Gestão de Instalações do [Hotel (1)]

6.2.1 O Sr. B é o meu superior hierárquico directo, sendo Director do Departamento de Gestão de Instalações deste Hotel e também utente final de 2 séries de hotéis das 5ª e 6ª fases de construção de [Resort]. Já nos conhecemos em Abril de 2012, no decurso do pagamento, do uso e da vistoria e recepção do sistema de restauração. Por ter trabalhado em Macau e na propriedade de [Grupo], consigo obter conhecimento profundo sobre o sistema e a rede pessoal. Nos meados de 2013, fui recrutado pelo [Hotel (1)], como Engenheiro Geral Adjunto

6.3 Sr. C (permanent resident of the USA), Owner of [Limitada (8)] was founded in 1979 and is located in Las Vegas, Nevada

6.3.1 *Sr. C é o consultor de culinária e restauração designado por [Grupo] em todos os hotéis de Las Vegas [Grupo] U.S.A., em [Hotel (6)] Singapore, em [Hotel (7)], em [Hotel (2)], em [Hotel (1)], em [Hotel (8)], em [Resort] [Hotel (9)], em [Resort] [Hotel (10)] e em [Hotel (11)].*

6.3.2 *Eu e Sr. C conhecemo-nos em [Hotel (2)] desde 2008. Nós temos conhecimento profundo sobre os trabalhos da nossa área e sabemos como é que se coloca o design em prática, com vista a levar o empresário a desenvolver a indústria de restauração em Macau consoante os critérios de uso de instalações.*

6.3.3 *A dificuldade é como é que posso, por um lado, aplicar integralmente o design americano em Macau e satisfazer as exigências dos diplomas legais e, por outro lado, manter o espírito original do designer.*

6.3.4 *Com base nos seguintes pontos de equilíbrio: comunicação, compreensão, coordenação, tolerância e transigência, eu executava as indicações consoante as exigências fixadas pelo utente final e completava o projecto no prazo designado.*

6.3.5 *Sr. C deve ser uma das pessoas que conhece melhor, ao longo da execução do projecto de [Hotel (7)], o grau do meu empenho nesse projecto de grande dimensão e o meu empenhamento na indústria de restauração de alta qualidade em Macau, sendo esta uma manutenção do profissionalismo desta área. (Cfr. o quadro do ponto 5.4 deste texto)*

6.4 *Sr. D (residente permanente de Hong Kong), Gerente de Planeamento Adjunto da [Limitada (3)]*

6.4.1 *O Sr. D trabalha para o projecto de [Resort] desde 2003 e, presentemente, está a trabalhar para o projecto de [Hotel (10)]*

6.4.2 *Em Outubro de 2007, ele, eu e o Sr. D conhecemo-nos ao longo do projecto de restauração em [Hotel (2)]*

6.4.3 *O Sr. D deve ser uma das pessoas que conhece melhor, ao longo da execução do projecto de [Hotel (7)], o grau do meu empenho nesse projecto de grande dimensão e o meu empenhamento na indústria de restauração de alta qualidade em Macau, sendo esta uma manutenção do profissionalismo desta área. (Cfr. o quadro do ponto 5.4 deste texto)*

6.5 *Sr. E (residente permanente de Macau), encarregado da [Limitada (9)]*

6.5.1 *Em Setembro de 2005, Sr. E conheceu o Sr. A há mais de 9 anos contados a partir da realização do projecto de restauração em [Hotel (5)] e em [Hotel (4)].*

6.5.2 *Que, na altura, tomou de empreitada as obras responsabilizadas por [Limitada (6)] em que eu trabalhava*

6.6 *Sr. F (residente permanente de Macau), ex-Presidente Executivo da [Limitada (6)]*

6.6.1 *O Sr. F consegue apurar que, na altura, organizei um escritório da [Limitada (6)] em Macau com 30 trabalhadores.*

6.6.2 *Também consegue apurar que, na altura, assumi papel de liderança nos projectos de [Hotel (5)], de [Hotel (4)], de [Hotel (11)] e de [Hotel (12)]*

6.7 *Sr. G (residente permanente de Macau), Engenheiro registado na DSSOPT*

6.7.1 *Em Outubro de 2005, Sr. G conheceu o Sr. A há mais de 9 anos contados a partir da realização do projecto de restauração em [Hotel (5)] e em [Hotel (4)].*

6.7.2 *Na altura, na qualidade de Engenheiro Especial, coordenei os trabalhos relativos ao licenciamento do sistema de canalização de combustíveis para restauração, já que não havia em Macau um conceito claro sobre a gestão do licenciamento de hotéis de grande dimensão.*

6.7.3 *No projecto supracitado, em colaboração com o Sr. G, responsabilizava-me pela conferição do design de restauração elaborado pela Companhia em que trabalhava, a fim de saber se o design satisfazia ou não as exigências dos diplomas legais de Macau.*

6.8 *Sr. H (residente permanente de Macau), Engenheiro de turno do Departamento de Gestão de Equipamentos do [Hotel (1)]*

6.8.1 *Já nos conhecemos há mais de 1 ano contado a partir de Julho de 2013, altura em que comecei a trabalhar no [Hotel (1)]*

6.8.2 *No ponto de vista dos meus subordinados actuais, sabe-se como é que eu, no meu posto actual, ajo como líder e formo os meus sucessores do trabalho em Macau com as minhas experiências.*

6.8.3 *Daí se verifica eficazmente que eu não só aplico as minhas experiências na área de restauração, mas também sei como é que devo usar as minhas técnicas para liderar outros géneros de projectos do hotel, com vista a atingir os seus objectivos.*

6.9 *Sr. I (residente permanente de Macau), Engenheiro de turno do Departamento de Gestão de Equipamentos do [Hotel (1)]*

6.9.1 Já nos conhecemos há mais de 1 ano contado a partir de Julho de 2013, altura em que comecei a trabalhar no [Hotel (1)]

6.9.2 No ponto de vista dos meus subordinados actuais, sabe-se como é que eu, no meu posto actual, ajo como líder e formo os meus sucessores do trabalho em Macau com as minhas experiências.

6.9.3 Daí se verifica eficazmente que eu não só aplico as minhas experiências na área de restauração, mas também sei como é que devo usar as minhas técnicas para liderar outros géneros de projectos do hotel, com vista a atingir os seus objectivos.

7. Por que razão eu escolhi Macau para permanecer permanentemente?

7.1 Desde 2005 até agora, por meio da intervenção nos próprios projectos, contribuo, indirecta e substancialmente, para a criação e elevação do Produto Nacional Bruto (Gross Domestic Product) (sic) em Macau

7.2 Desde 2005 até agora, sirvo Macau desde o arranque económico desta Região.

7.3 As empresas hoteleiras de Macau mantêm, conforme as suas necessidades reais, o recrutamento do pessoal que tenha visão internacional e experiências profissionais, para que possam liderar e formar mais trabalhadores locais no sentido de os integrar no ambiente da indústria de restauração dos hotéis internacionais.

7.4 Também espero que possa obter um estado mais estável para servir Macau, a fim de integrar eficazmente na sociedade de Macau.

7.5 *Gosto do ambiente de trabalho e de vida de Macau, bem como pretendo ser residente de Macau, tornando Macau em meu lugar de residência e de trabalho habitual.*

7.6 *Estou convicto de que ganhei experiências na área de restauração ao longo desses anos em Macau, sendo suficiente para demonstrar que pertença a “Os quadros dirigentes e técnicos especializados (...) que (...) sejam considerados de particular interesse para a Região Administrativa Especial de Macau” (resposta ao ponto 3.4)*

7.7 *Não preciso de nenhum apoio financeiro atribuído pelo Governo e pela sociedade, além disso, o meu nível financeiro é, certamente, suficiente para sustentar a minha futura vida de aposentação e a da minha família.*

7.8 *A minha dedicação e esforços para o trabalho merecem suporte e reconhecimento. Pretendo ficar, futuramente, mais tempo em Macau.*

7.9 *Desisti do posto de trabalho, que era categorialmente mais alto e com salário mais elevado, que tinha antes de trabalhar em “[Hotel (1)]” e voltei a trabalhar em Macau, com vista a prorrogar a minha dedicação e esforços para Macau.*

8. Conclusão

8.1 *Face a uma Região de densidade populacional grande e de área pequena, é plenamente compreensível e sustentável a forma prudente adoptada pela Administração na apreciação dos pedidos de autorização de residência, e pelos factores acima expostos, espero que esse Instituto, ao apreciar o pedido de autorização de residência temporária na R.A.E.M. formulado por mim, ao exercer o poder discricionário e ao decidir deferir*

o pedido em causa, atenda e avalie os factores relevantes invocados por mim que mostram que fui e serei considerado de particular interesse para a R.A.E.M.

8.2 Por outro lado, creio que a salvaguarda do emprego dos residentes é uma tarefa importante para cada Governo, pelo que se torna normal e razoável a não importação de quadros dirigentes quando se verifiquem residentes que sejam adequados para assumirem os cargos de dirigentes. Porém, as experiências e as habilitações académicas complexas obtidas por mim demonstram justamente que sou considerado de particular interesse para a R.A.E.M., a par disso, em coordenação com as necessidades da R.A.E.M., o favorecimento aos interesses públicos é evidentemente o factor a ponderar na concessão da autorização de residência.

8.3 Creio profundamente que a avaliação da minha capacidade e qualificação especiais demonstra que satisfaço as necessidades especialmente favoráveis a esta Região, sendo isto comprovado pelas minhas experiências acumuladas ao longo desses anos. Pode V. Ex.^a contactar os dirigentes acima apresentados para me conhecer melhor.

8.4 Além do desenvolvimento acelerado da indústria de jogos, Macau importa também o desenvolvimento sustentável da indústria de lazer e turismo. Se não houver o auxílio prestado por consultor sénior na área de design de restauração, como eu, como é que a indústria turística de Macau consegue desenvolver de forma sustentável e conectar ao Mundo. Mais, espero que esse Instituto suporte tal pequeno grupo de pessoas que possua experiências locais na referida indústria para manter a sua paixão pela permanência e desenvolvimento de Macau.

8.5 Venho solicitar a esse Instituto que atenda novamente as informações fornecidas por mim, bem como avalie e autorize o pedido em causa.”

5. O pessoal do IPIM elaborou em 24 de Abril de 2015 a Proposta n.º XXXX/居留/2013, com o seguinte conteúdo:

“(…)

I. Fundamentos do pedido e identificação dos interessados

O requerente veio, nos termos do Regulamento Administrativo n.º 3/2005, requerer a autorização de residência temporária com fundamento em que foi recrutado por “[Hotel (1)] de [Limitada (1)]”, ao cargo de “Engenheiro Geral Adjunto”, que percebia um salário mensal de “MOP48.000,00” (vide documento de fls. 51). Segue a identificação dos interessados:

<i>N.º de ordem</i>	<i>Nome</i>	<i>Relação</i>	<i>Documento</i>	<i>N.º</i>	<i>Validade</i>
1	A	Requerente	BIRPHK	CXXXXXX (A)	
			TITNR	XXXXXXX X	10/12/2015
2	J	Cônjuge	BIRPHK	EXXXXXX (X)	

II. Formação académica, qualificação e experiência profissional do requerente

1. *Formação académica e qualificação profissional (vide documentos de fls. 31 e 35 a 38):*

(1) *Certificados comprovativos das habilitações académicas:*

<i>Designação da escola</i>	<i>Tempo</i>	<i>Certificado</i>
<i>The Hong Kong Management Association</i>	<i>1996</i>	<i>Advanced Certificate Programme on Security Management</i>
<i>The Hong Kong Institute of Vocational Education</i>	<i>2001</i>	<i>Diploma de Engenharia Electrotécnica</i>
<i>City & Guilds</i>	<i>2002</i>	<i>Diploma in Electronical Engineering (Pass)</i>
<i>The Open University of Hong Kong</i>	<i>2012</i>	<i>Licenciatura em Sistema de Informações Comerciais e em Gestão de Empresas</i>

(2) *Certificados comprovativos de qualificações profissionais:*

<i>Designação da escola</i>	<i>Tempo</i>	<i>Certificado</i>
<i>Electrical and Mechanical Services Department</i>	<i>2013</i>	<i>Certificado de registo de trabalhadores eléctricos</i>

2. *Experiências profissionais (vide documentos de fls. 40 a 51):*

Com base nos documentos comprovativos de efectividade de funções fornecidos pelo requerente, averigua-se que este tem 18 anos de experiências profissionais.

III. Análise feita de acordo com as necessidades da R.A.E.M.

1. Parecer do CPSP (vide documento de fls. 62):

Por Despacho n.º 120-I/GM/97 do então Governador, o CPSP indicou que os documentos de identificação apresentados pelos interessados satisfaziam as disposições da concessão de residência em Macau.

2. Situações ponderadas de acordo com as necessidades de segurança:

Até ao presente momento, não existe nenhum documento que demonstre que o pedido de autorização de residência temporária ora formulado pelo requerente cause prejuízo à segurança de Macau.

3. Parecer dos demais Serviços:

Não é aplicável.

4. Análise da formação académica, qualificação e experiência profissional do requerente:

Conforme as informações, o requerente possui o Diploma de “Licenciatura em Sistema de Informações Comerciais e em Gestão de Empresas” atribuído em 2012 por “The Open University of Hong Kong” que é um estabelecimento de ensino superior reconhecido pelo Governo de Hong Kong

5. A remuneração do ramo de actividade em causa:

Segundo os dados estatísticos da Direcção dos Serviços de Estatística e Censos referentes ao 4º trimestre de 2014, a mediana da remuneração dos técnicos especializados não residentes do sector da construção civil é de MOP30.000,00.

6. A oferta e procura dos recursos humanos no âmbito profissional em Macau (vide documentos de fls. 20 a 30):

Feitas as pesquisas na página electrónica para consulta dos registos da procura de emprego da Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais, com vista a saber se o requerente pertence ou não ao grupo de profissionais que está em falta em Macau, enfim, verifica-se que existem 10 candidatos a emprego válidos que possuem habilitações literárias do curso de nível superior relativas à construção e à engenharia, dos quais, 4 candidatos estão à procura de empregos similares; existem ainda 28 candidatos que possuem habilitações literárias do curso de nível superior na área de gestão de empresas.

Ademais, conforme as informações do Gabinete de Apoio ao Ensino Superior de 2012/2013, em 2011/2012, existiam em Macau 118 pessoas que têm habilitações de nível superior ou habilitações superiores a estas relativas à construção e à engenharia, 2118 pessoas que têm habilitações de nível superior ou habilitações superiores a estas relativas ao comércio e à gestão, e 195 pessoas que têm habilitações de nível superior ou habilitações superiores a estas relativas à informática e às informações, parte delas têm habilitações de mestrado ou habilitações superiores a estas.

Daí se vislumbra que não se verifica escassez das referidas espécies de profissionais em Macau.

IV. Outras informações e conclusão

1. O requerente exerce funções de “Engenheiro Geral Adjunto”, mas tem como habilitações académicas o curso do Diploma de Engenharia Electrotécnica. Embora o requerente seja também licenciado, o curso frequentado é o de “Licenciatura em Sistema de Informações Comerciais e em Gestão de Empresas”, sendo distinto do seu actual âmbito profissional. À luz das informações fornecidas pela DSAL e pelo GAES, averigua-se que não se verifica escassez dos candidatos a emprego que têm as respectivas habilitações académicas em Macau. Ademais, o Certificado de registo de trabalhadores eléctricos e a Licença para pessoal de segurança apresentados pelo requerente servem de padrões de aprovação do trabalho. Tendo-se analisado sinteticamente as condições do requerente, verifica-se que tais condições não são suficientes para demonstrarem que o requerente seja técnico especializado que seja considerado de particular interesse para a R.A.E.M.

2. Nesta conformidade, o pedido de autorização de residência dos interessados foi desfavorecido nesta situação, pelo que procedeu-se à audiência escrita (vide documento de fls. 64) e, por seu turno, os interessados apresentaram a respectiva resposta (vide documentos de fls. 65 a 97), com o seguinte conteúdo principal:

1) O requerente referiu sumariamente sobre o valor total dos salários percebidos em 2014 e fez o cálculo do valor total dos salários percebidos em 2015. Além disso, ele apresentou a nova certidão de

efectividade de funções que apurou que o seu salário mensal foi ajustado para MOP50.400,00.

2) Apontou o requerente que além de ter o “Diploma Electrical and Electronics Engineering” atribuído por “The City and Guilds of London Institute UK” e o “Advanced Certificate of Security Management” atribuído por “Hong Kong Management Association”, ainda estava a frequentar o curso de Direito de China University of Political Science and Law em The Open University of China (o então China Central Radio and TV University), cujas conclusão da tese e graduação seriam previstas para o ano de 2015.

3) Em termos de trabalho, indicou o requerente que trabalhava em Macau há mais de 9 anos contados a partir de 2005, relatou brevemente as situações de trabalho anteriores e disse que os empregadores em Macau não estavam interessados em candidatos a emprego que não tinham experiências suficientes ou que tinham habilitações académicas em apenas uma área, considerando que tais candidatos não conseguiriam integrar no actual ambiente do mercado do emprego. Ademais, entendeu o requerente que se verificou escassez de pessoas que tivessem simultaneamente habilitações académicas complexas e qualificação profissional nas áreas de gestão de empresas, de electrotécnico e de Direito, pelo que pretendeu que lhe fosse concedida a autorização de residência temporária.

4) Além do mais, o requerente apresentou várias cartas de recomendação escritas pelos colegas, superiores hierárquicos e demais pessoas conhecidas que tinham trabalhado ou ainda trabalham com o mesmo.

3. Face à contestação escrita apresentada pelo requerente, procede-se a seguinte análise:

1) Na presente contestação escrita, mostrou-se que o salário mensal do requerente foi ajustado para MOP50.400,00, porém, o valor do salário não é o factor principal que deve ser ponderado, a par disso, o reconhecimento do salário é feito apenas com base na remuneração básica fixa.

2) O requerente apresentou o comprovativo de frequência de cursos emitido por The Open University of China, mas isto só apurou o facto de que o mesmo ainda estava a frequentar o respectivo curso. O certificado de engenharia electrotécnica deste apenas pertence a habilitações de diploma e não a habilitações de licenciatura. As habilitações de licenciatura do requerente são da área de gestão de empresas que é distinta da área do cargo ora desempenhado pelo requerente.

3) À luz das informações fornecidas pela DSAL e pelo GAES, averigua-se que não se verifica escassez dos candidatos a emprego que têm as respectivas habilitações académicas em Macau. Ademais, as cartas de recomendação não são factores principais ponderados na concessão da autorização de residência temporária.

4) Tendo-se analisado sinteticamente as condições do requerente, verifica-se que tais condições não são suficientes para demonstrarem que o requerente seja técnico especializado que seja considerado de particular interesse para a R.A.E.M.

4. Nos termos da alínea 3) do art.º 1º do Regulamento Administrativo n.º 3/2005, o requerente tem de possuir formação académica, qualificação

ou experiência profissional adequadas ou ter qualificação especial que sejam consideradas de particular interesse para a R.A.E.M. Todavia, pela análise acima exposta, propõe-se que não se considere o requerente como técnico que seja considerado de particular interesse para a R.A.E.M.

5. Nestes termos, atendendo-se, por um lado, à formação acadêmica, qualificação ou experiência profissional dos interessados e, por outro lado, às necessidades da R.A.E.M., propõe-se que seja indeferido o presente pedido de autorização de residência temporária. (...)”

6. O Chefe do Executivo da R.A.E.M. proferiu em 24 de Julho de 2015 o seguinte despacho:

“(...) por força do Regulamento Administrativo n.º 3/2005, atendendo, por um lado, à formação acadêmica, qualificação ou experiência profissional dos interessados e, por outro lado, às necessidades da R.A.E.M., indefiro o pedido de autorização de residência temporária dos seguintes interessados.

<i>N.º de ordem</i>	<i>Nome</i>	<i>Relação</i>
<i>1</i>	<i>A</i>	<i>Requerente</i>
<i>2</i>	<i>J</i>	<i>Cônjuge</i>

(...)”.

7. Em 7 de Setembro de 2015, o Recorrente interpôs recurso para este Tribunal.

8. Em 13 de Outubro de 2016, o pessoal do Gabinete do Secretário para a Economia e Finanças da R.A.E.M. elaborou a Proposta n.º XXX/AU-SEF/2016, onde se propôs a revogação da decisão tomada pelo Chefe do Executivo da R.A.E.M. em 24 de Julho de 2015, a realização da nova avaliação do pedido de autorização de residência formulado pelo Recorrente, bem como o indeferimento o aludido pedido, cujo teor é o seguinte:

“(...) Uma forma sucinta de fundamentação foi adoptada no despacho do senhor Chefe do Executivo de 24.07.2015, exarado no processo n.º PXXXX/2013 do IPIM, o qual indeferiu o requerimento em que A pediu autorização de residência nos termos do regime de fixação de residência dos quadros dirigentes e técnico especializados.

Diz o despacho o seguinte: ‘Nos termos do Regulamento Administrativo n.º 3/2005, considerando a habilitação académica, a qualificação profissional e a experiência detida pelo interessado, bem como as necessidades da RAEM, indefiro o pedido de autorização de residência.’

O interessado interpôs recurso contencioso para o TSI, o qual corre actualmente os seus termos sob o n.º 780/2015.

No entanto, o TSI tem vindo a anular actos administrativos idênticos, por entender que a respectiva fundamentação é demasiado sucinta - entendimento esse que foi, entretanto, confirmado pelo Tribunal de Última Instância num outro processo (acórdão de 22.07.2016, nos autos do recurso jurisdicional n.º 45/2016).

Consequentemente propomos a revogação do acto administrativo de 24.07.2015 que decidiu o pedido de autorização de residência formulado por A e, simultaneamente a re-apreciação desse requerimento, nos seguintes termos:

Considerando que A, portador de Bilhete de identidade de Hong Kong n.º CXXXXXX(A), requereu ao Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento de Macau (IPIM) autorização de residência na Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) enquanto quadros dirigentes e técnico especializados, ao abrigo da alínea 3) do artigo 1.º do Regulamento Administrativo n.º 3/2005;

Considerando que o Regulamento Administrativo n.º 3/2005 não se destina a proporcionar, tal como a legislação sobre trabalhadores não residentes, à RAEM os trabalhadores de que esta necessita, e que não consegue encontrar entre os residentes, mas permite ao Chefe do Executivo conceder, discricionariamente, autorização temporária de residência aos quadros dirigentes e técnico especializados que sejam considerados de particular interesse para a RAEM;

Considerando que a concessão do direito de residência ao abrigo do Regulamento Administrativo n.º 3/2005 pressupõe que o requerente represente para RAEM uma mais-valia especial, não se podendo entender, contudo, que todos os não residentes autorizados a trabalhar em Macau representem essa mais-valia especial que justifica a concessão de autorização de residência;

Considerando que o requerente fundamentou o seu pedido de autorização de residência com a sua habilitação académica e experiência profissional;

Considerando que o requerente é titular do grau académico de Bachelor of Business Administration in Business Information Systems e alguns diplomas de formação profissional;

Considerando que tanto a habilitação académica como a experiência de que o requerente dispõe não representam para a RAEM uma mais-valia especial para efeitos do Regulamento Administrativo n.º 3/2005;

Decide-se que a habilitação académica e a experiência profissional de que A dispõe não se revestem de particular interesse para a RAEM, para efeitos do RA 3/2005, e indefere-se o respectivo pedido de autorização de residência ...”.

9. O Chefe do Executivo da R.A.E.M. proferiu em 26 de Outubro de 2016 o seguinte despacho:

“Concordo com os fundamentos e o proposto”.

3. Direito

O acórdão recorrido anulou o acto administrativo praticado pelo Chefe do Executivo, por entender verificado o vício imputado de falta de fundamentação.

Insurgindo-se contra tal decisão, alega a entidade recorrente que o Tribunal recorrido errou no seu julgamento ao entender que o acto administrativo impugnado estava insuficientemente fundamentado.

A única questão que cumpre apreciar no presente recurso prende-se com a fundamentação do acto administrativo em causa.

Ora, dispõem os art.ºs 114.º e 115.º do CPA o seguinte:

“Artigo 114.º

(Dever de fundamentação)

1. Para além dos casos em que a lei especialmente o exija, devem ser fundamentados os actos administrativos que, total ou parcialmente:

a) Neguem, extingam, restrinjam ou afectem por qualquer modo direitos ou interesses legalmente protegidos, ou imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

b) Decidam reclamação ou recurso;

c) Decidam em contrário de pretensão ou oposição formulada por interessado;

d) Decidam em contrário de parecer, informação ou proposta oficial;

e) Decidam de modo diferente da prática habitualmente seguida na resolução de casos semelhantes, ou na interpretação e aplicação dos mesmos princípios ou preceitos legais;

f) Impliquem revogação, modificação ou suspensão de acto administrativo anterior.

2. Salvo disposição legal em contrário, não carecem de ser fundamentados os actos de homologação de deliberações tomadas por júris, bem como as ordens dadas pelos superiores hierárquicos aos seus subalternos em matéria de serviço e com a forma legal.

Artigo 115.º

(Requisitos da fundamentação)

1. 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 ou propostas que constituem neste caso parte integrante do respectivo acto.

2. Equivale à falta de fundamentação a adopção de fundamentos que, por obscuridade, contradição ou insuficiência, não esclareçam concretamente a motivação do acto.

3. Na resolução de assuntos da mesma natureza, pode utilizar-se qualquer meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que tal não envolva diminuição das garantias dos administrados.”

Daí decorre que a Administração deve fundamentar os seus actos administrativos, através da sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão, sendo que equivale à falta de fundamentação a adopção de fundamentos que, por obscuridade, contradição ou insuficiência, não esclareçam concretamente a motivação do acto.

A lei exige que a fundamentação seja congruente, clara e suficiente.

A fundamentação do acto administrativo deve permitir a um destinatário normal reconstituir o *iter* cognoscitivo e valorativo do autor do mesmo acto.

E para haver falta de fundamentação, não basta qualquer obscuridade, contradição ou insuficiência dos fundamentos invocados, sendo necessário

ainda que eles não possibilitem um “esclarecimento concreto” das razões que levaram a autoridade administrativa a praticar o acto.¹

Sobre o dever de fundamentação, o Tribunal de Última Instância foi chamado por várias vezes para se pronunciar, tendo expandido o seguinte entendimento:²

A fundamentação do acto administrativo pode “consistir em mera declaração de concordância com os fundamentos de anteriores pareceres, informações ou propostas que constituem neste caso parte integrante do respectivo acto”.

“A fundamentação consiste num discurso aparentemente capaz de fundar uma decisão administrativa, um discurso ou juízo justificativo.³

A exigência legal da menção expressa dos fundamentos fácticos e jurídicos da decisão administrativa corresponde aos diversos objectivos que demonstram a sua indispensabilidade não só para os interesses dos particulares, mas também para os públicos.”

“A fundamentação da decisão da Administrativa Pública apresenta uma plurifuncionalidade que visa não só a tradicional protecção dos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares, mas sobretudo a maior prudência e objectividade no processo conducente à tomada da decisão e a correcção e justeza desta, satisfazendo, deste modo, o interesse público da legalidade e até juridicidade das actividades administrativas,

¹ Lino Ribeiro e José Cândido de Pinho, *Código do Procedimento Administrativo de Macau, anotado e comentado*, p. 639 e 640.

² Cfr. Ac. do TUI, de 6 de Dezembro de 2002, Proc. n.º 14/2002.

³ Cfr. Vieira de Andrade, *O Dever da Fundamentação Expressa de Actos Administrativos*, Almedina, Coimbra, 1991, p. 228 a 232.

bem como a compreensão do sentido decisório pelo próprio destinatário e o público em geral, evitando a potencial conflitualidade.”

E “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.⁴

Como um discurso justificativo, a fundamentação deve ter conteúdo adequado a suportar formalmente o acto administrativo, capaz de revelar a ponderação dos factos e pressupostos legais determinantes para a tomada da decisão”.

Expostas tais considerações, é de voltar ao caso dos presentes autos.

Constata-se na factualidade provada que o Chefe do Executivo proferiu em 26 de Outubro de 2016 o despacho de concordância (com os fundamentos e o proposto expendidos) na proposta elaborada pelo Gabinete do Secretário para a Economia e Finanças, fazendo seus os fundamentos expostos nesta proposta, que constituem assim parte integrante do acto administrativo. E indeferiu o pedido formulado por A de autorização de residência na RAEM enquanto quadros dirigentes e técnicos especializados, ao abrigo da alínea 3) do artigo 1.º do Regulamento Administrativo n.º 3/2005.

Daí que são fundamentos do acto administrativo em causa:

- O *Regulamento Administrativo n.º 3/2005 não se destina a proporcionar à RAEM os trabalhadores de que esta necessita mas que não*

⁴ Cfr. Vieira de Andrade, *ob. cit.*, p. 27.

consegue encontrar entre os residentes, mas permite ao Chefe do Executivo conceder, discricionariamente, autorização temporária de residência aos quadros dirigentes e técnico especializados que sejam considerados de particular interesse para a RAEM;

- A concessão do direito de residência ao abrigo do Regulamento Administrativo n.º 3/2005 pressupõe que o requerente represente para RAEM uma mais-valia especial, não se podendo entender, contudo, que todos os não residentes autorizados a trabalhar em Macau representem essa mais-valia especial que justifica a concessão de autorização de residência;

- O requerente fundamentou o seu pedido de autorização de residência com a sua habilitação académica e experiência profissional;

- O requerente é titular do grau académico de Bachelor of Business Administration in Business Information Systems e alguns diplomas de formação profissional;

- Tanto a habilitação académica como a experiência de que o requerente dispõe não representam para a RAEM uma mais-valia especial para efeitos do Regulamento Administrativo n.º 3/2005;

- A habilitação académica e a experiência profissional de que o requerente dispõe não se revestem de particular interesse para a RAEM, para efeitos do RA n.º 3/2005, pelo que se indefere o seu pedido de autorização de residência.

Ora, da leitura do despacho administrativo impugnado resulta que a Administração indeferiu o pedido de autorização de residência do recorrido

por entender que a sua habilitação académica e a experiência profissional não se revestem de particular interesse para a RAEM.

À primeira vista, parece que está cumprido o dever de fundamentação, permitindo conhecer a razão que levou a autoridade administrativa a praticar o acto de indeferimento: foi na consideração de que a habilitação académica e a experiência profissional de que o recorrido dispõe não se revestem de particular interesse para a RAEM que determinou o indeferimento do pedido.

Trata-se, porém, apenas duma conclusão, que repete a disposição legal contida na al. 3) do art.º 1.º do Regulamento Administrativo n.º 3/2005, segundo a qual podem requerer autorização de residência temporária na RAEM “os quadros dirigentes e técnicos especializados contratados por empregadores locais que, por virtude da sua formação académica, qualificação ou experiência profissional, sejam considerados de particular interesse” para a RAEM.

Não foi explicado porquê de tal conclusão.

Constata-se nos fundamentos do acto de indeferimento que a Administração considerou efectivamente a formação académica do recorrido (titular do grau académico de Bachelor of Business Administration in Business Information Systems e alguns diplomas de formação profissional), sem que tenha revelado no entanto porquê tal formação, bem como a sua experiência, não se revestem de particular interesse para a RAEM.

Afigura-se-nos necessária tal revelação, tendo em consideração os elementos apurados no caso concreto, não sendo bastante a Administração

expor no acto administrativo apenas a sua conclusão para indeferir o pedido do requerente.

Mesmo que a autoridade administrativa conheça bem quais são formação académica, qualificação ou experiência profissional que se revestam de particular interesse para a RAEM, certo é que não se sabe se no nosso caso concreto o recorrido toma tal conhecimento para poder compreender os motivos da Administração para indeferir o seu requerimento.

E o mesmo se pode dizer em relação ao público em geral, já que só com a menção da formação académica e profissional do recorrido, sem mais nada, não é capaz de permitir ao público a compreensão da motivação da decisão administrativa.

Como se referiu atrás, na exigência legal da fundamentação da decisão administrativa, tanto fáctica como jurídica, demonstra-se a sua indispensabilidade não só para os interesses dos particulares interessados, mas também para o público, visando a compreensão do sentido decisório não só pelo próprio destinatário, mas também pelo público em geral.

Acrescentando, é de repara que na audiência escrita realizada no IPIM, o ora recorrido fez uma exposição detalhada sobre as suas habilitações académicas, a capacidade profissional e as experiências profissionais obtidas em Macau, tal como se pode ler no ponto 4 dos factos provados, pretendendo demonstrar e convencer que ele deveria ser considerado de particular interesse para a RAEM.

Não se detecta, no entanto, no despacho impugnado qualquer apreciação sobre tais elementos concretos, limitando-se a Administração a

dizer que “tanto a habilitação académica como a experiência de que o requerente dispõe não representam para a RAEM uma mais-valia especial para efeitos do Regulamento Administrativo n.º 3/2005” e “não se revestem de particular interesse para a RAEM”, não esclarecendo concretamente a motivação da sua decisão.

Concluindo, afigura-se-nos insuficiente a fundamentação do acto administrativo posto em causa, que equivale à falta de fundamentação, ao abrigo do disposto no art.º 115.º n.º 2 do CPA, pelo que deve ser anulado o acto (art.º 124.º do CPA).

4. Decisão

Pelo exposto, acordam em negar provimento ao presente recurso jurisdicional, mantendo o Acórdão recorrido.

Sem custas pela isenção da entidade recorrente.

Macau, 10 de Outubro de 2018

Juizes: Song Man Lei (Relatora) – Sam Hou Fai –

Viriato Manuel Pinheiro de Lima

O Magistrado do Ministério Público

presente na conferência: Joaquim Teixeira de Sousa