

**Processo n.º 46/2003**  
(Recurso Contencioso)

Data: 27/Novembro/2003

**Assuntos:**

- Fixação de residência;
- Ordem de conhecimento dos vícios;
- Vício de forma;
- Falta de audiência do interessado;
- Erro nos pressupostos de facto;
- Violação do princípio da proporcionalidade, da legalidade, igualdade e imparcialidade;
- Desrazoabilidade no exercício de poderes discricionários.
- Falta de fundamentação;

**SUMÁRIO:**

- 1- Deve ser apreciado prioritariamente o vício de violação de lei, de fundo, em relação ao vício de forma, na medida em que a invocada falta de fundamentação não determine o esclarecimento quanto ao erro, seja dos pressupostos de facto, seja dos pressupostos de direito.
  
- 2- No âmbito do procedimento administrativo, a audiência prévia traduz a expressão do direito à participação dos cidadãos nos procedimentos da Administração de forma a garantir a sua participação na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito.

- 3- Mas tal participação não tem que ser reclamada de forma cega, havendo situações várias em que essa participação está garantida sempre que a Administração tenha possibilidade de se inteirar e avaliar todos os argumentos e elementos probatórios oferecidos pelo particular e, bem assim, nos procedimentos administrativos iniciados por iniciativa do particular.
- 4- Permite-se à Administração autorizar a fixação de residência na RAEM a quadros dirigentes e técnicos especializados que sejam considerados de particular interesse para Macau em virtude da sua formação académica, qualificação e experiência profissional, constituindo um poder discricionário da Administração apreciar se as habilitações ou a experiência do interessado são ou não de particular interesse para a RAEM.
- 5- Se se constata, quer pela análise das funções a desempenhar, quer pela efectiva prova constante dos autos a existência de trabalhadores residentes disponíveis para as funções pretendidas, pode-se concluir que os pressupostos subjacentes à decisão correspondem à realidade.
- 6- O fim que a lei visou ao conferir à entidade recorrida o poder de autorizar a contratação de trabalhadores especializados não residentes não coincide, necessariamente, com os fins especificamente visados pelas entidades privadas que procuram o deferimento de tal pretensão.
- 7- O princípio da proporcionalidade, enquanto conceito jurídico-administrativo, traduz-se na avaliação entre duas grandezas

conexionadas com os benefícios decorrentes da decisão administrativa para o interesse público prosseguido pelo órgão decisor e os respectivos custos, medidos pelo inerente sacrifício do interesse dos particulares.

- 8- A possibilidade de contratação de mão de obra não residente configura-se como excepcional, dependendo não apenas da inexistência de mão de obra local disponível, como da ponderação da relevância das especiais capacidades e habilitações de forma a suprir necessidades de particular interesse para o Território.
  
- 1- A desrazoabilidade a que alude o artigo 21º, 1, d) do CPAC, aliás, adjectivada de *total*, deve ser entendida de forma a deixar um espaço livre à Administração, salvaguardados os limites próprios do poder discricionário, nomeadamente os limites internos decorrentes dos princípios da imparcialidade, igualdade, justiça, proporcionalidade ou outros vertidos no Código do Procedimento Administrativo, assim se pondo cobro a eventuais abusos.

O Relator,  
João A. G. Gil de Oliveira

**Processo n.º 46/2003**  
(Recurso Contencioso)

Data: 27/Novembro/2003

Recorrente: (B)

Recorrida: Secretário para a Economia e Finanças

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

I - **RELATÓRIO**

**(B)**, solteiro, natural de Balayan, Batangas, República das Filipinas, de nacionalidade filipina, residente habitualmente na República das Filipinas, em Barangay Tulay, Ibaan, Batangas e, acidentalmente, em Macau, na Travessa de Chan Loc, n.º XX, Edifício XX, 1º andar “A”, gerente da sociedade comercial por quotas “(C), ACTIVIDADES HOTELEIRAS E SIMILARES, LIMITADA”, **veio interpor recurso contencioso** do despacho do Exmo. Senhor Secretário para a Economia e Finanças n.º 02/01/2003, alegando, em síntese:

O despacho supra-referido negou a autorização de fixação de residência ao Recorrente, alegando como fundamento a difícil conjuntura económica da Região Administrativa Especial de Macau.

O Recorrente é gerente comercial da sociedade referida.

A sociedade da qual o Recorrente é gerente comercial é proprietária do estabelecimento denominado “RESTAURANTE (C)”, local onde o Recorrente exerce as suas funções.

Os seus méritos e o facto de ser um trabalhador exemplar levou a que os sócios da sociedade comercial “(C), ACTIVIDADES HOTELEIRAS E SIMILARES, LIMITADA” o tivessem nomeado gerente comercial daquela empresa.

Assim, o Recorrente preenchendo os requisitos do artigo 1º do Decreto-Lei n.º14/95/M de 27 de Março, entendeu requerer a respectiva autorização de residência temporária, direito este previsto e consagrado naquele diploma legal.

Mas, como fundamento da recusa para a respectiva autorização temporária, alega, no entanto, a entidade recorrida que, no mercado local existe pessoal com formação suficiente e adequada, sem contudo especificar nem fundamentar.

O mercado local é escasso no que se refere a um trabalhador com a qualificação e experiência do Recorrente e com um bom nível de domínio da língua inglesa.

Surpreende ainda o facto de lhe ter sido aplicada esta “sanção,” sem qualquer audição das partes envolvidas, sendo que o cargo para que foi nomeado é, sem dúvida, mais um cargo de confiança, do que, de

competência.

Poder-se-á verificar do despacho recorrido que a não autorização de fixação de residência temporária do Recorrente não resulta de nenhum facto objectivo e concreto que se possa imputar ao Recorrente.

A negação desta autorização não deve ser feita de forma a pôr em risco a viabilidade da empresa e até a diversidade da oferta turística, o que acontecerá, no caso concreto, considerando pois 90% da clientela do "Restaurante (C)" , estabelecimento de restauração especializado em comida portuguesa, é, na sua maior parte, destinado a falantes de língua portuguesa e inglesa.

Trata-se de um trabalhador especializado e/ou, quadro dirigente de uma empresa.

Considerando que o objectivo do Executivo da R.A.E. Macau é o investimento através do desenvolvimento das infra-estruturas do sector do turismo, não parece, justo que não seja autorizada uma fixação de residência temporária e, no fundo, o que este acto negativo provoca, é, sem dúvida, a impossibilidade de uma contratação, o que pode vir a consubstanciar uma verdadeira restrição ao exercício da actividade empresarial da sociedade.

O acto recorrido é nulo e como tal deve ser declarado, porque consubstancia uma decisão sancionatória fundamentada, no caso concreto, em erro nos pressupostos de facto.

O acto ora recorrido é ilegal porque inquinado de vício de forma, gerador de anulabilidade, por violação do disposto nas alíneas d) e e) do n.º1 do artigo 113º e na alínea a) do n.º1 do artigo 114º, pela via da

equiparação operada pelo n.º2 do artigo 114º do CPA.

O acto recorrido é ainda ilegal uma vez que padece de três vícios de violação de lei, geradores de anulabilidade, a saber:

- Por violação do princípio da legalidade, previsto no n.º 1, do artigo 3º do CPA;
- Por violação do procedimento administrativo, nomeadamente não audição do interessado (artigo 93º do CPA);
- Por violação do princípio da proporcionalidade, estabelecido no n.º 2, do artigo 5º do CPA, no exercício desrazoável de poderes discricionários.

Termos em que, **conclui**, deve ser concedido provimento ao presente recurso e, em consequência, o acto recorrido:

- a) Ser declarado nulo, porque consubstancia a aplicação de uma decisão sancionatória fundamentada, no caso concreto, em erro nos pressupostos de facto, ou, ainda que tal pedido improceda,
- b) ser anulado, com fundamento em vício de violação de lei.

**TAM PAK YUEN**, Secretário para a Economia e Finanças (SEF), tendo sido citado na sequência do recurso contencioso interposto por (B), vem, para os devidos efeitos, apresentar a sua **CONTESTAÇÃO**, **alegando**, em síntese:

Não procede a arguição de falta de fundamentação, pois a informação do IPIM em que se baseou o acto recorrido (cfr. artigo 115º,

n.º1, 2 a parte, do CPA), notificada ao Recorrente e por ele junta à petição de recurso, expõe de forma mais que suficiente as razões de facto e de direito que levaram o órgão recorrido a decidir como decidiu.

Igualmente não procede a arguição de vício de forma, pois o acto administrativo revestiu a forma legal que é, neste caso, a escrita.

Não procede a arguição de falta de audiência do interessado, uma vez que nos procedimentos administrativos iniciados por iniciativa do particular tem esta oportunidade de se fazer ouvir pela Administração no momento em que requer.

O Recorrente invoca erro nos pressupostos de facto, mas não consegue demonstrar que os factos referidos na fundamentação do acto recorrido não sejam verdadeiros.

Aliás, chega mesmo a cair em contradição quando afirma que, por um lado, o acto não é contrário à lei e, por outro, que está viciado por erro de facto.

O DL 14/95/M, de 27 de Março (alterado pelos DL 22/96/M e 22/97/M) permite à Administração autorizar a fixação de residência temporária na RAEM a quadros dirigentes e técnicos especializados que sejam considerados de particular interesse para Macau em virtude da sua formação académica, qualificação e experiência profissional, nada a impedindo de, entre outros aspectos, atender também à escassez ou à abundância de profissionais da mesma área na RAEM.

Daí que tenha também todo o sentido que, para avaliar da existência desse particular interesse para Macau, seja consultada a Direcção de Serviços de Trabalho e Emprego, que, por força das suas

funções, possui informação sobre os recursos humanos existentes.

De qualquer forma, ainda que assim não fosse, as habilitações e experiência apresentadas pelo Recorrente dificilmente poderiam convencer a Administração de que se tratava de um quadro dirigente ou técnico especializado de particular interesse para a RAEM.

Na verdade o Recorrente, antes de tentar obter residência em Macau através do mecanismo do DL 14/95/M, aqui trabalhou durante vários anos como empregado de mesa e de balcão em estabelecimentos de restauração, na qualidade de trabalhador não residente, havendo alguma dificuldade em admitir que esse tipo de experiência profissional se ajuste à *ratio legis* do DL 14/95/M.

Não foi provada desproporcionalidade, desigualdade, parcialidade ou desrazoabilidade.

Nestes termos, **conclui**, no sentido de que deve ser negado provimento ao recurso.

**O Digno Magistrado do Ministério Público** emitiu douto parecer, alegando, fundamentalmente:

Quanto à falta de forma, o despacho do Senhor Secretário para a Economia e Finanças foi produzido por escrito e assinado pelo autor, pelo que mal se vê onde possa ocorrer a assacada carência de forma.

A audiência do interessado, prevista no artigo 93º do C.P.A. para os procedimentos administrativos em geral, constitui, juntamente com o princípio da participação enunciado no artigo 10º daquele diploma legal, a

concretização do modelo de Administração aberta, que impõe a participação dos particulares, bem como das associações representativas na formação das decisões que lhes digam respeito.

Desta forma, antes de ser tomada a decisão final do procedimento, os particulares devem ter acesso, através de notificação própria, a todos os elementos necessários para que fiquem a conhecer todos os aspectos relevantes para a decisão, devendo ser informados, nomeadamente sobre o sentido provável desta (cfr. artigos 93º e 94º do CPA).

Mas tal audiência só teria sentido e pertinácia caso, de facto, nos encontrássemos face a eventual decisão de cancelamento, o que, manifestamente, não é o caso, tratando-se, como se trata, de procedimento administrativo que teve por base a iniciativa do próprio Recorrente, não se vendo, francamente, que para proferir decisão houvesse que previamente ouvir o interessado, uma vez que foi o próprio quem instruiu e efectivou o seu pedido, o seu requerimento, aí apresentando as respectivas razões, tendo tido, assim, oportunidade de se fazer ouvir pela Administração.

No que tange a afronta ao princípio da legalidade, para além de não especificar e concretizar o Recorrente tal violação, acaba, contraditoriamente, por admitir não ser o acto em causa “desconforme à lei” (cfr. ponto 52º do respectivo petítório).

No que se refere à também alegada ofensa do princípio da proporcionalidade, consegue descortinar-se, com clareza, que o que essencialmente motivou o indeferimento questionado foi a defesa de postos de trabalho para os residentes da RAEM, numa altura em que a

situação do mercado de trabalho se apresenta desfavorável, sendo certo que existem trabalhadores locais disponíveis e aptos para o desempenho das funções pretendidas.

Nestes parâmetros, não se vê que esse ponto de vista, essa opção não seja sensata, não seja razoável, já que deve ser apanágio dos órgãos de Estado responsáveis a defesa dos postos de trabalho dos respectivos cidadãos, só autorizando a “importação” de mão de obra não residente no caso de insuficiência ou incapacidade daqueles, mostrando-se, pois, a decisão coincidente com o fim legal, ou seja, com a necessidade e interesse públicos.

Mas, bem vistas as coisas, a argumentação expendida pelo Recorrente prende-se, no fundo, verdadeiramente, com o também alegado erro nos pressupostos de facto.

A verificar-se a inexistência daquele erro, ou seja, a dar-se como adquirida, nomeadamente, a existência de mão de obra local disponível, desde logo cai por base toda a construção empreendida por aquela, concernente à ocorrência de tal vício.

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

Daí que se entenda que constitui sempre um momento vinculado do acto discricionário a constatação dos factos realmente ocorridos: os

factos que sirvam de motivo de um acto administrativo discricionário devem ser sempre verdadeiros.

Só que não se vê que no caso vertente o não sejam: é pública e notoriamente conhecida a actual situação de desemprego na Região, encontrando-se inscritos nas bolsas de emprego milhares de residentes da RAEM, não se vendo que para as funções pretendidas (gerente comercial de estabelecimento de restauração) não existam trabalhadores locais habilitados para o efeito.

Quanto à fundamentação do acto, pese embora a “secura” do despacho em crise, limitando-se a um “indefiro o pedido” (fls. 10 do apenso ), é de salientar ter sido o mesmo tomado na sequência de parecer em que se propunha tal indeferimento, com base num outro parecer (766/2002) do Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento de Macau, o qual, por sua vez, contém expressamente consignados os motivos de facto e de direito por que se entende não ser de reconhecer o Recorrente “como administrador especialmente favorável a Macau” e que se prendem, no essencial, como já se viu, com o facto de existir na Direcção dos Serviços de Trabalho e Emprego informe sobre a inscrição de 11 candidatos dispondo das habilitações necessárias, procurando exercer as funções em causa, com salário médio requerido muito aproximado ao auferido pelo Recorrente, mostrando-se, assim, expressas, de forma clara e suficiente, as razões de tal indeferimento, não se podendo sustentar que tal motivação é incongruente: a conclusão lógica a retirar dos motivos invocados não poderia ser outra senão o indeferimento registado.

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

\*

Oportunamente, foram colhidos os vistos legais.

\*

## **II - PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS**

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

O processo é o próprio e não há nulidades.

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

Não há outras excepções ou questões prévias que obstem ao conhecimento do mérito.

\*

## **III - FACTOS**

**Com pertinência, têm-se por assentes os factos seguintes:**

O despacho do Exmo Senhor Secretário para Economia e Finanças de 2/1/2003 que indeferiu o pedido de autorização de fixação de residência ao recorrente (B), gerente comercial da sociedade por quotas “(C), ACTIVIDADES HOTELEIRAS E SIMILARES, LIMITADA”,

pedido formulado ao abrigo do artigo 1º do Decreto-Lei nº 14/95/M de 27 de Março, integrou os fundamentos constantes do seguinte parecer, dele tendo sido notificado igualmente o interessado:

“O requerente, (B), solteiro, gerente, residente actual nas Filipinas, de nacionalidade filipina, portador do passaporte n.º HH51xxxx, emitido, no dia 12 de Agosto de 2001 pelo Consulado Geral das Filipinas em Hong Kong, válido até ao dia 12 de Agosto de 2006, nos termos do artigo 1º do Decreto-Lei n.º 14/95/M, de 27 de Março, alterado pelo Decreto-Lei 22/97/M, de 11 de Junho, pediu a fixação de residência em Macau.

Segundo o despacho n.º 120-I/GM/97 do Governador, a Polícia de Segurança Pública proferiu o parecer em relação aos documentos de viagem do requerente, informando este Instituto de que o interessado tinha preenchido os requisitos do pedido de fixação de residência por via de investimento (v.g. fls. 55 do processo n.º 1130/2001).

O requerente pediu a fixação de residência não permanente em Macau com base na sua qualidade de administrador, apresentou o certificado de licenciatura de gestão de ciência hoteleira e de restaurante, emitido pela Universidade de Oriente.

O requerente declarou que, desde 1989, tem desempenhado várias funções nas Filipinas e em Macau, bem como empregado, sub-chefe e chefe etc..

O requerente apresentou o contrato de trabalho celebrado com o Restaurante (C) no dia 12 de Junho de 2002, provando que o requerente foi contratado pelo respectivo restaurante para desempenhar a função de chefe, com o salário mensal

de MOP7,000.00, não fixando o prazo no contrato referido. Porém, segundo o actual nível de sobrevivência de Macau, é difícil manter as suas condições de vida de nível médio com tal salário.

Além disso, este Instituto remeteu um ofício no dia 26 de Agosto de 2002 à Direcção dos Serviços de Trabalho e Emprego para saber se o requerente é pessoa profissional, e o parecer recebido no dia 5 de Setembro do mesmo ano, assinala que segundo as informações dessa Direcção, dos candidatos que entregaram pedidos dentro do prazo fixado, há 11 candidatos que dispõem das respectivas habilitações e pretendem procurar os respectivos trabalhos, com o salário médio requerido de cerca de MOP7,375.00, de forma que a Direcção entende que não se carecem pessoas profissionais no referido domínio. Ao mesmo tempo, a Direcção indica que foi autorizada a última renovação do contracto de trabalhador não residente do requerente por Despacho n.º 00838/IMO/sef/2001 de 2 de Abril de 2001, portanto o requerente pode trabalhar no Restaurante (C) como empregado, com o prazo válido até ao dia 30 de Setembro de 2001. O Restaurante (C) apresentou de novo o pedido de importação do requerente no dia 30 de Agosto de 2001 e, nos termos do Despacho n.º 0323/IMO/SEF/2001 de 28 de Novembro de 2001, o respectivo pedido não foi autorizado (v. fls. 25 a 29).

Segundo o parecer da Direcção dos Serviços de Trabalho e Emprego, não se carecem candidatos relativos à área profissional do requerente, por isso, nos termos do n.º2 do artigo 2º do Decreto-lei n.º14/95/M de 27 de Março, alterado pelo Decreto-lei n.º22/97/M de 11 de Junho, proponho que não se reconheça o requerente (B) como

administrador especialmente favorável a Macau, não se autorize o pedido de residência não permanente.

À vista da V. Ex.<sup>a</sup>.”

E o Parecer do responsável do Gabinete Jurídico e de Fixação de Residência foi o seguinte:

“Concordo com a parecer.

2002.22.06”

O Recorrente é gerente comercial da sociedade “(C), ACTIVIDADES HOTELEIRAS E SIMILARES, LIMITADA”, tendo a sua nomeação sido registada na Conservatória do Registo de Bens Móveis, sendo que a sua nomeação para o exercício do cargo é por tempo indeterminado, bem como a aceitação para o exercício do cargo, nos termos legais, (documento n.º2.)

A sociedade da qual o Recorrente é gerente comercial, é proprietária do estabelecimento denominado “RESTAURANTE (C)”, local onde o Recorrente exerce as suas funções.

O Recorrente iniciou as suas funções ao serviço da sociedade da qual é gerente como chefe de sala e agora assumiu as funções de gerente comercial da sociedade, o que levou a que os sócios da sociedade comercial a “(C), ACTIVIDADES HOTELEIRAS E SIMILARES, LIMITADA”, reunidos em assembleia geral e por unanimidade tivessem nomeado o Recorrente gerente comercial daquela empresa, com a

atribuição dos direitos e deveres inerentes ao cargo de um gerente comercial.

O Recorrente tem longa experiência no seu ramo e já trabalhava para a empresa há alguns anos.

Possui bacharelato em “Ciências de Administração de Restauração e Hotelaria”.

#### **IV - FUNDAMENTOS**

O objecto do presente recurso – se o despacho do Exmo. Senhor Secretário para a Economia e Finanças n.º 02/01/2003 que negou a autorização de fixação de residência ao ora Recorrente deve ser considerado nulo ou anulável, por padecer dos alegados vícios – passa pela análise das seguintes questões:

- Vício de forma;
- Falta de audiência do interessado;
- Erro nos pressupostos de facto;
- Violação do princípio da proporcionalidade, da legalidade, igualdade e imparcialidade;
- Desrazoabilidade no exercício de poderes discricionários.
- Falta de fundamentação;

\*

1. Sendo o presente recurso de mera legalidade e tendo por finalidade a anulação dos actos recorridos ou a declaração da sua nulidade

ou inexistência jurídica (art. 20º do CPAC), perante o elenco dos assacados vícios ao acto praticado, importará fazer uma referência, ainda que sumária, à ordem de conhecimento dos vícios alegados.

Nos termos do n.º2 do artigo 74º do CPAC, “... O tribunal conhece prioritariamente dos fundamentos que conduzem à declaração de nulidade ou de inexistência ao acto recorrido e, depois, dos que determinem a sua anulação”.

Daí que, por determinar a nulidade, por força dos artigos 113º a 115º e 122º, f) do CPA, se comece pela abordagem da falta absoluta de forma legal.

Os restantes vícios conduzem à mera anulação do acto, o que resulta do disposto nos artigos 114º e 116º do CPA (Código de Procedimento Administrativo) e serão conhecidos pela ordem indicada no artigo 74º, nº 2 e 3 do CPAC.

Assim, conhecer-se-á do vício de violação de lei e vício de forma, no entendimento preconizado por certa jurisprudência<sup>1</sup> de que, ressaltando sempre situações específicas – v.g. situações que possam dar lugar à renovação do processo administrativo – , a regra é a de que deve ser apreciado prioritariamente o vício de violação de lei, de fundo, em relação ao vício de forma, na medida em que a invocada falta de fundamentação, neste caso, não determina o esclarecimento quanto ao erro, seja dos pressupostos de facto, seja dos pressupostos de direito.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> - Ac. TSI de 16/3/2000, in Ac. Do TSI, 2000, 106

<sup>2</sup> - Ac. STA de 8/7/93, in AD 385,8

Quanto à pretensa falta de audiência do interessado, tratando-se de vício procedimental, podendo condicionar a própria decisão, emanante do disposto no artigos 8º e 93º do C.P.A., sendo susceptível de sanção por cumprimento da formalidade preterida, impõe-se o seu conhecimento prévio em relação aos demais vícios, assim se garantindo uma mais estável e eficaz defesa dos direitos e interesses do Recorrente.

2. Sobre o vício de forma gerador de nulidade, enquanto ausência absoluta de forma, limita-se o Recorrente, numa breve passagem, a dizer que o acto ora recorrido se traduziu na “ determinação da aplicação de uma sanção não pecuniária - negação de uma autorização - sem qualquer previsão legal e sem qualquer procedimento administrativo”, o que violaria directamente a lei em vigor na RAEM.

Independentemente da questão, que não interessa agora analisar, de se considerar que o acto praticado se traduziu numa sanção - a não ser que se tenha tal conceito preenchido com o sacrificio negativo resultante da não concessão de um estatuto que ao interessado foi denegado -, importa apenas referir que não é verdade que não tenha havido qualquer procedimento administrativo, o que não deixa de ser comprovado com o processo instrutor apenso, que não deixou de revestir a forma legal que é, neste caso, a escrita.

3. Quanto à falta de audiência do interessado, na verdade, não procede a arguição de falta de audiência do interessado.

É verdade que, no âmbito do procedimento administrativo, a audiência prévia traduz a expressão do direito à participação dos cidadãos nos procedimentos da Administração de forma a garantir a sua participação na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito.

Mas tal participação não tem que ser reclamada de forma cega, havendo situações várias em que essa participação está garantida sempre que a Administração tenha possibilidade de se inteirar e avaliar todos os argumentos e elementos probatórios oferecidos pelo particular, tal como tem sido entendido pela jurisprudência deste Tribunal<sup>3</sup>, e, bem assim, nos procedimentos administrativos iniciados por iniciativa do particular, já que neles sempre terá a oportunidade de se fazer ouvir pela Administração no momento em que requer, não se justificando uma segunda audiência antes da decisão desse requerimento.

4. O Recorrente invoca erro nos pressupostos de facto, alegando que o acto administrativo “do qual agora se recorre e se pretende seja considerado nulo, errou nos pressupostos de facto, o que o faz inquinhar num vício legal, em que se fundamentou, para aplicar ao ora Recorrente a sanção administrativa de negação do pedido de fixação de residência temporária.”

Ainda que com alguma imprecisão, não se deixa de perceber qual o erro que o Recorrente imputa à Administração. É que constituindo a existência, no mercado local, de pessoal com formação suficiente e

---

<sup>3</sup> - Acs do TSI, proc. 30/2001, proc.107/2001 e 41/2001, de 24/4/2003

adequada para o desempenho das aludidas funções de gerente o fundamento da recusa para a respectiva autorização de residência, tal razão não procederia, porque, para além das qualidades intrínsecas do interessado para o exercício destas funções, - habilitações académicas, vasta e longa experiência no seu ramo, domínio de língua inglesa e o facto de já trabalhar para a empresa há mais de sete anos -, não se conseguiria recrutar no mercado local uma pessoa com o perfil adequado àquele cargo.

Refira-se, antes de mais, que, contrariamente ao que o Recorrente invoca, o alegado erro nos pressupostos de facto nunca fulminaria o acto com nulidade, sendo certo que, a verificar-se a inexistência daquele erro, ou seja, a dar-se como adquirida, nomeadamente, a existência de mão de obra local disponível, desde logo cairia por base toda a construção empreendida pela Administração conducente à denegação do pedido, já que o erro sobre os pressupostos de facto subjacentes à decisão, releva no exercício de poderes discricionários. A livre apreciação pretendida pelo legislador, ao conceder aqueles poderes, falseia-se se os factos em que assenta a decisão não forem correctos.

O despacho recorrido louvou-se no facto de haver disponibilidade de trabalhadores locais para desempenharem as funções pretendidas, para além de se referir que o interessado podia trabalhar no restaurante em causa com um TTNR, até 30 de Setembro, sendo que nem sequer esta situação veio a ser renovada, após aquela data.

Neste momento, cabe realçar que o pedido do Recorrente junto da

Administração foi formulado ao abrigo do artigo do artigo 1º do Decreto-Lei nº 14/95/M de 27 de Março(alterado pelos DL 22/96/M e 22/97/M) que prevê:

“1. Podem fixar residência no território de Macau ao abrigo do disposto no presente diploma:

a) Os titulares de projectos de investimento considerados relevantes, em apreciação nos competentes serviços da Administração;

b) Os titulares de investimentos relevantes no Território;

c) Os quadros dirigentes e técnicos especializados por virtude da sua formação académica, qualificação e experiência profissional, consideradas de particular interesse para o Território.

2. Podem ainda habilitar-se à fixação de residência no Território as pessoas do agregado familiar dos indivíduos referidos no número anterior.”

E o reconhecimento da relevância dos projectos de investimento ou dos investimentos ou do particular interesse de quadros dirigentes e técnicos especializados cabe ao Chefe do Executivo, que pode delegar a respectiva competência no Secretário que tutela a área de economia e finanças, conforme o nº 2 do referido diploma.

Permite-se, assim, à Administração autorizar a fixação de residência na RAEM a quadros dirigentes e técnicos especializados que sejam considerados de particular interesse para Macau em virtude da sua formação académica, qualificação e experiência profissional, constituindo um poder discricionário da Administração apreciar se as habilitações ou a experiência do interessado são ou não de particular interesse para a RAEM.

Ora, o despacho recorrido limitou-se a seguir o proposto no parecer técnico do Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento de Macau, que, por sua vez, louvando-se em informação dos Serviços de Trabalho e Emprego que assinala existirem ali inscritos 11 candidatos que dispunham das respectivas habilitações e pretendiam exercer aquelas funções, com salário médio requerido muito próximo do auferido pelo Recorrente, pelo que não se vê como considerar este um técnico especializado “de especial interesse” para a RAEM.

E muito embora seja pública e notória a actual situação de desemprego na RAEM, sendo consabido que os factos públicos e notórios não carecem de demonstração – cfr. artigo 434º,nº1 do C. Proc. Civil –, facto que chega ao conhecimento de todos pelos números divulgados amplamente pela comunicação social e pelos próprios Serviços de Estatística, não se deixa de compreender que o argumento invocado tenha contribuído para a ponderação da relevância a dar às funções que se pretendiam de uma tecnicidade específica e que, por aquela via, se comprovou não terem.

Afigura-se, assim, que, quer pela análise das funções a desempenhar, quer pela efectiva prova constante dos autos, designadamente do processo instrutor apenso, constatando a existência de trabalhadores residentes disponíveis para as funções pretendidas, se pode concluir que os pressupostos subjacentes à decisão correspondem, efectivamente, à realidade.

Nem se diga que a publicitação do lugar em relação a trabalhadores que dominassem a língua inglesa preenche o requisito da

prova relativo à especificidade técnica requerida, porquanto é demais evidente que não pode ser esse o factor distintivo das especiais qualidades de que o Recorrente se reclama, de forma a integrar os requisitos da previsão da al. c) do supra referido artigo 1º do Dec.-Lei. No caso, objectivamente considerando, as funções a desempenhar não exigiam grandes qualificações, (gerente comercial de estabelecimento de restauração), não se vendo que não existam trabalhadores locais habilitados para o efeito, não deixando de ser acessíveis a qualquer pessoa média e prova disso era o número de candidatos inscritos aptos ao preenchimento do lugar.

Assim sendo, não se vê que tenha existido erro de facto ou de direito por parte da Administração.

5. Abordar-se-á de seguida a questão relativa à alegada violação dos princípios da proporcionalidade, da legalidade, igualdade e imparcialidade, não sem que se deixe de referir que o Recorrente os refere sem concretizar em que vertentes ou situações tal violação se produziu, bastando para tanto atentar no conteúdo do artigo 26º, 34º, 47º da petição de recurso, levando apenas às conclusões o vício de violação de lei por violação do princípio da legalidade e por violação do princípio da proporcionalidade, que reconduz ao exercício desrazoável de poderes discricionários.

Encontramo-nos perante um acto produzido no exercício de poderes discricionários que são conferidos em vista de um determinado fim (fim legal), importando analisar se o fim prosseguido (fim real) condiz

ou não com aquele.<sup>4</sup> E à luz das disposições do referido Decreto-Lei 14/95/M, de 27 de Março, pode concluir-se que a captação de quadros dirigentes e técnicos especializados, enquanto uma mais valia para a R.A.E.M., será um dos fins, entre outros, a prosseguir na autorização ou negação de importação de mão de obra especializada não residente, não sendo despiciendo deduzir que esse desiderato não deixará de ceder perante a possibilidade de recrutamento local de pessoas habilitadas para os mesmos lugares, desta forma se prosseguindo um outro fim, qual seja o da protecção da mão de obra residente.

O fim que a lei visou ao conferir à entidade recorrida o poder de autorizar a contratação de trabalhadores especializados não residentes não coincide, necessariamente, com os fins especificamente visados pelas entidades privadas que procuram o deferimento de tal pretensão, pelo que uma coisa é a concordância ou não com determinadas medidas tomadas pela Administração e outra é a ilegalidade do acto em que se traduziu a opção tomada.

Ora, na situação em concreto, a motivação invocada vai exactamente ao encontro daqueles desideratos, pelo que não se alcança em que medida se pode assacar ao acto praticado qualquer divergência entre o fim legal e o fim realmente prosseguido, nem qualquer desrazoabilidade no exercício dos poderes discricionários.

A violação do princípio da proporcionalidade, entendido este,

---

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

enquanto conceito jurídico-administrativo, como uma avaliação entre duas grandezas conexionadas com os benefícios decorrentes da decisão administrativa para o interesse público prosseguido pelo órgão decisor e os respectivos custos, medidos pelo inerente sacrifício do interesse dos particulares<sup>5</sup>, não se verifica no caso presente. Por via da decisão tomada, visa-se a prossecução do interesse público e tal não se mostra desadequado ao fim legal, não se mostrando possível uma outra alternativa para além do deferimento e do indeferimento. Tendo sido esta a opção considerada adequada àquela prossecução, os sacrifícios daí resultantes não se mostram desequilibrados em vista do interesse público que se procura acautelar.

O mesmo se passa em relação à alegada violação da legalidade, princípio este que se consubstancia na ideia de que os órgãos e agentes da Administração Pública somente podem agir com fundamento na lei e dentro dos limites por esta estabelecidos, não se enxergando que, ainda aqui, a Administração não tenha actuado em obediência à lei, dentro dos limites dos poderes que lhe são conferidos e em conformidade com os respectivos fins (artigo 3º, 1, do CPA).

Não se vê, ainda, de que modo o princípio da igualdade foi postergado, tanto mais que, como se sabe, a Administração tem vindo a restringir de forma geral a contratação de trabalhadores não residentes, não

---

<sup>5</sup> - João Caupers, Introdução ao Dto Administrativo, 2001, 80

sendo apresentadas situações semelhantes com tratamento diferente ou que tenha havido qualquer discriminação prevista no artigo 5º, 1, do CPA.

A possibilidade de contratação de mão de obra não residente configura-se como excepcional, encontrando-se devidamente regulamentada e pressupondo a verificação de determinados requisitos, sendo conferidos às entidades competentes poderes discricionários para autorizar ou não tal contratação, resultando evidente que, em sede de contratações de técnicos e especialistas, aquela excepcionalidade assume um grau reforçado: dependerá não apenas da inexistência de mão de obra local disponível, como depende da ponderação da relevância das especiais capacidades e habilitações de forma a suprir necessidades de particular interesse para o Território.

Quanto à violação do princípio da imparcialidade, com ele se pretendendo que a Administração pública não deve favorecer nem prejudicar especialmente nenhum interesse privado, também não se observa que haja qualquer desfavor no tratamento deste caso em relação a qualquer outro.

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

pondo cobro a eventuais abusos.

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

6. Por último, quanto à falta de fundamentação, ainda que tal vício não tenha sido levado à síntese conclusiva da alegação recursória, não deixa o Recorrente de afirmar, no artigo 44º, que “não se vislumbra qualquer fundamentação do acto ora recorrido.”

E dizendo apenas isto, também liminarmente se pode dizer que não é assim, pois que do acto recorrido, ao fazer-se acompanhar do parecer do IPCIM (Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento de Macau), referindo expressamente que os fundamentos do despacho são os constantes desse parecer, colhem-se perfeitamente as razões de facto e de direito que levaram o órgão recorrido a decidir como decidiu, o que é corroborado pela própria argumentação do Recorrente, ao atacar o acto por erro nos pressupostos, pressupostos esses que ele terá apreendido perfeitamente para deles discordar, para os rebater e para infirmar a sua verificação.

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

**V - DECISÃO**

Pelas apontadas razões, acordam em **negar provimento ao presente recurso contencioso.**

Custas pela recorrente, com 5 UC de taxa de justiça.

Macau, 27 de Novembro de 2003,

***João A. G. Gil de Oliveira (Relator) – Chan Kuong Seng – Lai Kin Hong***

***Magistrado do M.º P.º presente - Victor Manuel Carvalho Coelho***