

Processo nº 60/2025

(Autos de recurso jurisdiccional)

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

Relatório

1. A (甲), com os restantes sinais dos autos, recorreu contenciosamente para o Tribunal de Segunda Instância do despacho do CHEFE DO EXECUTIVO de 31.10.2023, com o qual se lhe indeferiu o seu pedido de autorização de residência temporária na R.A.E.M.; (cfr., fls. 2 a 33-v que como as que se vierem a referir, dão-se aqui como

reproduzidas para todos os efeitos legais).

*

Oportunamente, por Acórdão de 28.11.2024, (Proc. n.º 4/2024), negou-se provimento ao recurso; (cfr., fls. 113 a 131-v).

*

Inconformada, traz a mesma recorrente o presente recurso jurisdicional, motivando para, a final, e em conclusões, dizer o que segue:

“I. A sua Excelência o Senhor Chefe do Executivo, confirmou a decisão do Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento de Macau (doravante “IPIM”), pelo ofício n.º OF/06321/DJFR/2023, no âmbito do processo P0060/2020, que indeferiu o pedido de residência temporário da Recorrente, com o entendimento que esta “não pode ser considerada uma pessoa relevante para Macau”, considerando que (i) o sector ou tipo de trabalho que a senhora exerce não é actualmente escassa no desenvolvimento de Macau; (ii) a senhora nunca foi reconhecida como talento excelente noutros países ou regiões, nem possui prémios, títulos honoríficos ou condecorações atribuídas a nível nacional ou regional; (iii) a senhora não possui qualificações para outros tipos de trabalho que sejam considerados sectores prioritários para a importação de mão-de-obra; (iv) de acordo

com as informações dos candidatos a emprego na página electrónica do Departamento de Emprego da Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais (DSAL), existem candidatos com habilitações académicas equivalentes às da senhora, e candidatos que procuram empregos semelhantes ao de senhora ; (v) de acordo com os dados do Gabinete de Apoio ao Ensino Superior/Direcção dos Serviços do Ensino Superior (actualmente Direcção dos Serviços de Educação e de Desenvolvimento da Juventude), nos últimos cinco anos lectivos de 2016/2017 a 2020/2021, o número de graduados na área disciplinar de “Comércio e Gestão” totalizou 10.965, entre os quais não faltam pessoas com mestrado ou formações académicas superiores; (vi) outros factores considerados - a requerente tem actualmente 50 anos de idade, e de acordo com os documentos apresentados pela requerente não se reflecte que tenha sido reconhecida como talento de excelência noutros países ou regiões. Embora a requerente tenha adquirido um imóvel em Macau em 2018, a referida propriedade não é actualmente utilizada para fins de habitação própria, exceptuando o facto de a requerente estar empregada por um empregador de Macau, não se vislumbram mais ligações da requerente com Macau; (vii) pelo exposto, tendo em consideração os factores relativos à categoria sectorial, habilitações académicas, experiência profissional, sucessos pessoais da senhora e as necessidades de Macau, não se verificam contribuições ou realizações especiais reconhecidas directamente relacionadas com o sector ou tipo de trabalho que exerce, pelo que não se considera como uma pessoa de particular interesse para Macau;

II. A Recorrente veio recorrer para o Tribunal de Segunda Instância (TSI), por considerar o acto eivado dos vícios quanto à insuficiência da fundamentação, atento o disposto nos artigos 114º n.º 1 al. a), 115º nos. 1 e 2, e também pela aplicação indevida da Lei n.º 7/2023, que o seu artigo 32.º impõe a aplicação do Regulamento Administrativo n.º 3/2005; dos vícios de violação dos princípios da legalidade, princípios da proporcionalidade e adequação - artigos 3.º, 5.º do CPA- requerendo-se que se considerasse nula ou anulável a decisão recorrida, nos termos e 122º e 124º do CPA.

III. O douto acórdão do TSI veio decidir pela improcedência do recurso,

por considerar que no caso sub judice, que o despacho está devidamente fundamentado. Considerando ainda que é pacífica e consolidada a jurisprudência, no sentido de que a Administração goza da larga margem de livre apreciação na densificação do conceito indeterminado de “particular interesse” contido no n.º 3, do artigo 1º do Regulamento Administrativo n.º 3/2005. E por considerar que não se verifica uma total desrazoabilidade ou manifesto erro grosseiro, não se entende que o despacho in questio não infringe os princípios da proporcionalidade e de adequação, concluindo pela improcedência do recurso.

IV. Não se conformando com o douto acórdão, vem a ora Recorrente recorrer por considerar que, o referido acórdão continua a padecer do vício de falta de fundamentação, violação do princípio da legalidade, proporcionalidade de adequação, e que importam a nulidade ou anulabilidade da decisão.

V. O despacho proferido anuiu às razões do parecer que foi submetido a superior apreciação, mas esse parecer peca, salvo o devido respeito por falta de clareza, pois é genérica e não aborda especificamente as qualificações e contribuições únicas da Recorrente.

VI. Em primeiro lugar, não se vislumbra na douta decisão em que medida se considera que o sector ou a modalidade de trabalho em que a Recorrente se empenha não é considerado carenciado para o desenvolvimento de Macau, pelo facto, desta indústria não estar em linha de conta com as indústrias e tipos de trabalho da lista anual de introdução de talentos.

VII. Relembre-se que, a Direcção do Turismo da RAEM refere no seu site que: “Nos últimos anos, a indústria do jogo de Macau tem-se desenvolvido a um ritmo bastante rápido, com os principais casinos a oferecerem serviços de transporte gratuitos e directos de e para as fronteiras. Muitos casinos possuem restaurantes de cozinha internacional, excelentes instalações recreativas e de entretenimento familiar, além da área de jogo”.

VIII. É facto notório e reconhecido publicamente, a nível local, regional e internacional, ao contrário do entendimento no despacho do IPIM, e confirmado pelo Senhor Chefe do Executivo, que o sector onde a Recorrente se inclui é o mais

importante da RAEM.

IX. Sendo que a Recorrente exerce a função de “DIRECTOR-BUSINESS PORTFOLIO CONTROLLER”, na [Empresa(1)] ([EMPRESA(1)]) e seu Grupo, o qual tem investimentos diversificados e publicamente reconhecidos na RAEM e Hong Kong. A principal subsidiária [Empresa(1)-1] é uma das seis concessionárias em Macau, autorizadas pelo Governo da RAEM a explorar casinos e áreas de jogo, sendo a única concessionária de jogos de casino com raízes em Macau – Cfr. Despacho do Chefe do Executivo n.º 223/2022, de 15 de Dezembro de 2022. Sendo que a [Empresa(1)-1] e suas subsidiárias, são os principais proprietários, operadores e promotores de casinos e estâncias de entretenimento integrado na RAEM.

X. Pelo que não se alcança a justificação apresentada de que o sector ou a modalidade de trabalho em que a Recorrente se empenha não é considerado carenciado para o desenvolvimento de Macau, pelo facto, desta indústria não estar em linha de conta com as indústrias e tipos de trabalho da lista anual de introdução de talentos, padecendo a decisão nesta parte do vício de fundamentação deficiente, pois não apresenta justificações plausíveis que possam contrariar o que é notório, salvo o devido respeito.

XI. Por outro lado, cumpre apresentar outros motivos pelos quais se considera que a fundamentação da decisão sofre de alguma deficiência, na falta de clareza e concretização.

XII. O requerimento de autorização é indeferido tendo em vista que “o sector ou tipo de trabalho que a senhora exerce não é actualmente escassa no desenvolvimento de Macau;”, mas também refere que “a senhora nunca foi reconhecida como talento excelente noutros países ou regiões, nem possui prémios, títulos honoríficos ou condecorações atribuídas a nível nacional ou regional;” e ainda “de acordo com as informações dos candidatos a emprego na página electrónica do Departamento de Emprego da Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais (DSAL), existem candidatos com habilitações académicas equivalentes às da senhora, e candidatos que procuram empregos semelhantes ao de senhora; de

acordo com os dados do Gabinete de Apoio ao Ensino Superior/Direcção dos Serviços do Ensino Superior (actualmente Direcção dos Serviços de Educação e de Desenvolvimento da Juventude), nos últimos cinco anos lectivos de 2016/2017 a 2020/2021, o número de graduados na área disciplinar de “Comércio e Gestão” totalizou 10.965, entre os quais não faltam pessoas com mestrado ou formações académicas superiores”

XIII. Ora, qual dos motivos sustentou o indeferimento?

XIV. Como se pode verificar, há uma falta de clareza nos critérios que foram ou deveriam ser tidos em conta, pois mais uma vez deparamo-nos com uma fundamentação genérica, que não aborda especificamente em que medida as qualificações e contribuições únicas da Recorrente não são consideradas relevantes, apontando apenas ora para um número estatístico, ora para um critério que deveria ser tido em conta apenas para efeitos do disposto na Lei n.º 7/2023.

XV. Mesmo sabendo da grande margem de discricionariedade do poder de decisão da Administração, esta encontra-se vinculada a diversos princípios, como legalidade e dever geral de fundamentação das decisões não parece adequado, salvo o devido respeito, que essa decisão seja proferida com base numa mera descrição de factos e de leis sem haver uma adequada justificação e fundamentação, pois caso contrário, não se perceberá que critérios foram tidos em conta, para essa decisão.

XVI. E a verdade é que nada nos indica que as qualificações académicas e profissionais da Recorrente não foram consideradas suficientes, contudo, apenas se invocou um número estatístico. O facto de se referir que : “de acordo com as informações dos candidatos a emprego na página electrónica do Departamento de Emprego da Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais (DSAL), existem candidatos com habilitações académicas equivalentes às da senhora, e candidatos que procuram empregos semelhantes ao de senhora; de acordo com os dados do Gabinete de Apoio ao Ensino Superior/Direcção dos Serviços do Ensino Superior (actualmente Direcção dos Serviços de Educação e de Desenvolvimento da Juventude), nos últimos cinco anos lectivos de 2016/2017 a 2020/2021, o número de graduados na área disciplinar de “Comércio e Gestão” totalizou 10.965, entre os

quais não faltam pessoas com mestrado ou formações académicas superiores” não é suficiente para se provar por si só que esses candidatos tenham a mesma experiência ou habilidades da Recorrente. A decisão não identificou concretamente se tais candidatos poderiam substituí-la. Ora, salvo o devido respeito, a fundamentação deve ser contextualizada, clara, congruente e suficiente. Mas no caso subjudice, apenas se refere que há muitos candidatos, contudo a decisão não demonstra de que forma os critérios legais gerais foram aplicados no caso concreto da Recorrente.

XVII. Ora, relembre-se que a Recorrente trabalha para a [EMPRESA(1)], uma das concessionárias de jogos em Macau - um dos sectores principais da economia local - e o cargo exercido pela Recorrente envolve gestão de investimentos estratégicos, incluindo projectos não relacionados com jogos, nomeadamente convenções, turismo, imobiliário, os quais estão alinhados com visão de diversificação económica defendida pelo governo.

XVIII. O despacho do IPIM, na pessoa do seu Presidente, e confirmado pelo Senhor Chefe do Executivo, alegou que existem candidatos com habilitações idênticas à da Recorrente. Contudo, o despacho do IPIM, e confirmado pelo Exmo. Senhor Chefe do Executivo, não apresentou quaisquer dados concretos quanto ao referido. E uma coisa é ter habilitações académicas, outra é ter habilitações profissionais idênticas.

XIX. A verdade é que não foi dada a conhecer quais as habilitações daqueles candidatos que se dizem serem iguais às da Recorrente. A Recorrente também não sabe se aqueles também são detentores dos mesmos diplomas, reconhecimentos, menções honrosas, emitidos pelas mesmas Universidades internacionais frequentadas pela Recorrente, nomeadamente, de Toronto, Reino Unido, Hong Kong.

XX. Recaia sobre o autor do acto recorrido, o ónus de averiguar todos os factos cujo conhecimento seja conveniente para a justa decisão do procedimento, como impõem o artigo 86.º n.º 1 e artigo 87.º, n.º 1, parte final, ambos do CPA.

XXI. Ónus que não foi cumprido, pois limitou-se a referir a existência de candidatos com as mesmas habilitações académicas (o que não será difícil de

perceber) esquecendo-se de averiguar se os mesmos candidatos têm habilitações profissionais e experiência profissional idênticas às da Recorrente, em manifesto desrespeito da Lei, o que resulta numa insuficiência para a decisão da matéria de facto provada.

XXII. Mais, a decisão refere ainda que “a requerente tem actualmente 50 anos de idade, e de acordo com os documentos apresentados pela requerente não se reflecte que tenha sido reconhecida como talento de excelência noutros países ou regiões. Embora a requerente tenha adquirido um imóvel em Macau em 2018, a referida propriedade não é actualmente utilizada para fins de habitação própria, exceptuando o facto de a requerente estar empregada por um empregador de Macau, não se vislumbram mais ligações da requerente com Macau; não concretizando em que medida é que era necessária outra conexão com Macau, para além das que foram apresentadas pela Recorrente.

XXIII. Por outro lado, continua-se a não aceitar a fundamentação invocada de que: “a senhora nunca foi reconhecida como talento excelente noutros países ou regiões, nem possui prémios, títulos honoríficos ou condecorações atribuídas a nível nacional ou regional”, pois para além de não corresponder à verdade, uma vez que a Recorrente foi convidada e teve participação especial em eventos internacionais, conforme foi apresentado - veja-se a título de exemplo, o Fórum Global de Economia do Turismo, para além das suas reconhecidas ligações com os parceiros globais - o pedido formulado pela Recorrente em 2020, sob o Regulamento n.º 3/2005, não exigia reconhecimento como “pessoa relevante” ou prémios internacionais. E mesmo não se referindo directamente à Lei n.º 7/2023 (publicada em 2023), a decisão ora subjudice aplicou claramente o conceito definido nesta lei.

XXIV. E, salvo o devido respeito, não se compreende como este “requisito invisível” que se tentou adicionar, possa estar claramente intrínseco no conceito de “particular interesse” contido no n.º 3 do artigo 1º do Regulamento n.º 3/2005, conforme é defendido no douto acórdão que ora se recorre, quando aliás, o próprio artigo 32º da Lei n.º 7/2023 o restringe à aplicação apenas desta mesma Lei.

XXV. O que significa que admitir esta interpretação como aconteceu no

douto acórdão que se recorre, configura uma violação do princípio da legalidade, nomeadamente do artigo 32º da Lei n.º 7/2023, a qual mantém a aplicação do Regulamento n.º 3/2005 para processos pendentes.

XXVI. Aliás, a Recorrente considera pertinente ter-lhe sido anteriormente concedida a autorização de residência sem nunca lhe ter sido exigida a demonstração concreta de qualquer requisito especial.

XXVII. Agora, é confrontada, com surpresa, com mais esta nova exigência, não prevista e estranha àquele Regulamento Administrativo n.º 3/2005.

XXVIII. Independentemente do juízo que se possa vir a fazer sobre a irrelevância ou não deste conceito na determinação da decisão que levou ao indeferimento do pedido apresentado pela Recorrente, a dúvida reside em saber se esse circunstancialismo - o sector ou tipo de trabalho que a senhora exerce não é actualmente escassa no desenvolvimento de Macau -, não terá sido ele próprio motivo de dúvida para a Administração, ao não se satisfazer com esse pressuposto invisível (o que poderia, eventualmente, ser bastante para o indeferimento no âmbito da Lei n.º 7/2023), se não terá tido a necessidade de invocar que outros fundamentos avançados como pressuposto do indeferimento da autorização. Pensamos que é legítima a dúvida, vistos os termos dubitativos, se não ambíguos, do despacho de indeferimento ao inserir este critério como justificação.

XXIX. Pelo que, mesmo que o Tribunal não considere que houve uma violação do princípio da legalidade administrativa, afigura-se ser necessário tornar claro o despacho de indeferimento e indagar das reais razões do mesmo, devendo a Administração dizer por que tomou aquela decisão. No fundo, explicar especificamente em que medida considerou insuficiente os requisitos para deferimento do pedido de autorização de residência apresentado pela Recorrente, a qual demonstrou estar interessada em fazer de Macau o seu centro de vida, aqui estando a trabalhar há vários anos, fazendo parte dos quadros dirigentes e técnicos especializados contratados por empregadores locais, com uma formação académica e experiência profissional altamente qualificada, considerados por muitos de grande contributo para a Região Administrativa Especial de Macau; ou se foi porque não foi

considerado cumprido o requisito exigido no âmbito da Lei n.º 7/2023: a senhora nunca foi reconhecida como talento excelente noutros países ou regiões, nem possui prémios, títulos honoríficos ou condecorações atribuídas a nível nacional ou regional, requisito esse que apenas é exigido no âmbito dos pedidos apresentados ao abrigo da referida Lei, tendo em consideração o artigo 32º da Lei n.º 7/2023.

XXX. O que aponta para uma falta ou insuficiência de fundamentação e violação do princípio da legalidade administrativa, devendo em consequência e ao abrigo do disposto no artigo 122º, nº 2 do CPA e 124º do CPA, ser declarado nulo e/ou anulado o acto recorrido, por violação dos artigos 3º, 114º, 115º, n.º 2 do CPA e ainda do artigo 32º da Lei n.º 7/2023.

XXXI. A ora Recorrente, considera que, salvo o devido respeito, o despacho do Exmo. Senhor Chefe do Executivo da RAEM, com base nos fundamentos do IPIM, ao ter rejeitado o pedido de autorização à Recorrente, violou ainda o princípio da proporcionalidade e da adequação.

XXXII. A Recorrente é uma profissional altamente qualificada, com mais de 28 anos de experiência, mestrado em administração, cargos de liderança no Grupo [EMPRESA(1)] e [Empresa(2)] e contribui directamente para sectores estratégicos de Macau (turismo, jogos, investimento imobiliário). A decisão parece ter ignorado a sua experiência e o bem que desenvolveu, através da sua performance, em termos económicos e sociais na RAEM.

XXXIII. A Recorrente viu o seu requerimento ser rejeitado, com a aplicação de critérios genéricos, sem se demonstrar com consistência, em que medida os requisitos se mostraram insuficientes.

XXXIV. A Recorrente tem desenvolvido e demonstrado um grande carinho pela RAEM, onde trabalha, tem os seus amigos, onde projectou o seu futuro e os seus sonhos. A Recorrente é uma pessoa que tem o privilégio de ter e manter rendimentos suficientes, acumulados ao longo dos anos, tendo demonstrado ao Exmo. Senhor Chefe do Executivo da RAEM, através do IPIM, que tem investido os seus rendimentos acumulados ao longo dos anos em Macau. Por outro lado, a RAEM, devido à sua notoriedade, é palco de vários eventos patrocinados pela sua

empregadora e pelas restantes concessionárias, e a maioria dos seus organizadores e intervenientes, e convidados, têm fortes e estreitas relações profissionais e pessoais com a Recorrente, sendo a Recorrente conhecida e respeitada a nível local, regional e até internacional, sendo cumpridora das Leis da RAEM. Contudo, a rejeição do pedido de autorização de residência temporária, com base nos fundamentos apresentados, destrói as expectativas do futuro da Recorrente em Macau.

XXXV. Pelo que este despacho, da forma como se apresentou violou, salvo o devido respeito, as expectativas legítimas da Recorrente, que viu recusado o seu pedido, sem motivos sólidos, quebrando a confiança e boa fé na estabilidade da aplicação das regras da Administração, entendendo-se, salvo todo o respeito que é devido que houve uma manifesta desproporção e inadequação na fundamentação da decisão.

XXXVI. Termos em que deve o presente recurso ser julgado procedente, considerando-se que o acto padece do vício de falta de fundamentação, violação do princípio da legalidade, proporcionalidade de adequação, devendo em consequência e ao abrigo do disposto no artigo 122º, nº 2 do CPA e 124º do CPA, ser declarado nulo e/ou anulado o acto recorrido, por violação dos artigos 3º, 5º, 114º, 115º, n.º 2 do CPA e ainda do artigo 32º da Lei n.º 7/2023”; (cfr., fls. 142 a 164).

*

Respondendo, pugna a entidade administrativa pela integral confirmação do Acórdão recorrido; (cfr., fls. 171).

*

Nesta Instância, em sede de vista, juntou o Ilustre Procurador Adjunto douto Parecer opinando no sentido da improcedência do recurso; (cfr., fls. 186).

*

Nada parecendo obstar, passa-se a conhecer do recurso.

Fundamentação

Dos factos

2. Pelo Tribunal de Segunda Instância vem indicada como “provada” a seguinte matéria de facto:

“1. A Recorrente é licenciada em Comércio (Bachelor of Commerce) e Mestrada em Gestão Comercial (Master of Business Administration) (Bancário e Financeiro) (Banking and Finance), tem mais de 25 anos de experiência em gestão.

2. A Recorrente encontra-se contratada pela [Empresa(1)] como “Directora de Gestão de Negócios de Investimento”, sendo responsável

principalmente pela avaliação financeira, auditoria e gestão de investimentos e riscos da empresa.

3. Em 20 de Agosto de 2020, a Recorrente apresentou pedido de autorização de residência temporária ao IPIM.

4. O pessoal do IPIM elaborou a Proposta nº 0060/2020, expressando o seguinte entendimento: a Recorrente está contratada por um complexo hoteleiro e turístico para gerir negócios de investimento, que não pertencem à indústria de serviços sociais de massa, não se verificam a contribuição e influência directas e concretas de tal função para a promoção do desenvolvimento diversificado do sector de turismo e lazer e a construção do centro mundial de turismo e lazer, ou a sua ligação directa com as quatro principais indústrias – a indústria de big health, a indústria financeira moderna, a indústria de tecnologia de ponta e a indústria de convenções, exposições e comércio, e de cultura e desporto. Ademais, não se consegue demonstrar que a mesma foi reconhecida como uma especialista em outros países ou regiões ou possui a competência técnica das modalidades de trabalho nas indústrias prioritárias a serem introduzidas, não há em Macau escassez de pessoas com qualificações académicas na mesma área iguais ou superiores às dela, não foi mostrado que ela é uma dirigente relevante para Macau,

pelo que foi proposto o indeferimento do seu pedido de autorização de residência temporária.

5. A Entidade Recorrida proferiu um despacho em 31 de Outubro de 2023, em que expressou a sua concordância com o proposto, indeferindo o pedido de autorização de residência temporária apresentado pela Recorrente”; (cfr., fls. 128 e 17 a 17-v do Apenso).

Do direito

3. Como se colhe do que até aqui se deixou relatado, vem interposto recurso do Acórdão do Tribunal de Segunda Instância de 28.11.2024, com o qual se negou provimento ao anterior recurso contencioso em que se peticionava a revogação da decisão administrativa que indeferiu o pedido de autorização de residência temporária na R.A.E.M. de **A**, ora (também) recorrente.

Esta a reflexão pelo Tribunal de Segunda Instância efectuada no seu Acórdão objecto do presente recurso:

“O Ministério Público pronunciou-se nos seguintes termos:

“...

Na petição, a recorrente pediu a declaração da nulidade e, subsidiariamente, a anulação do despacho lançado pelo Exmo. Senhor Chefe do Executivo na Proposta

n.º0060/2020 (doc. de fls.34v a 39 dos autos), alegando a falta (insuficiência) da fundamentação, a indevida aplicação in casu da Lei n.º7/2023 bem como a violação dos princípios da legalidade, da proporcionalidade e de adequação.

*

Antes de mais, vale a pena esclarecer que no ordenamento jurídico da RAEM, é unânime e constante o entendimento doutrinal e jurisprudencial, segundo o qual a falta (insuficiência) da fundamentação e a errada aplicação da lei gera, no máximo, a anulabilidade, em vez da nulidade do acto administrativo. Daí decorre a irremediável falecimento do pedido da declaração da nulidade do despacho em escrutínio.

Apesar disso, e em cumprimento do disposto no n.º6 do art.74.º do CPAC, vamos apreciar os argumentos invocados na petição.

*

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

Ora, assevera a prudente jurisprudência (a título do direito comparado, vide. Acórdão do STA de 10/03/1999, no processo n.º44302): A fundamentação é um conceito relativo que depende do tipo legal do acto, dos seus termos e das circunstâncias em que foi proferido, devendo dar a conhecer ao seu destinatário as razões de facto e de direito em que se baseou o seu autor para decidir nesse sentido e não noutro, não se podendo abstrair da situação específica daquele e da sua possibilidade, face às circunstâncias pessoais concretas, de se aperceber ou de apreender as referidas razões, mormente que intervém no procedimento administrativo impulsionando o itinerário cognoscitivo da autoridade decidente.

Ou seja, a fundamentação varia em função do tipo legal do correspondente acto administrativo, e em razão das circunstâncias de cada caso concreto e de cada procedimento, sendo suficiente se, perante um certo conjunto de factores, for possível ficar a saber-se por que se decidiu num sentido e não noutro, de forma que o interessado, discordando do acto, o possa impugnar sem qualquer limitação, nem constrangimento, quanto às razões da discórdia (cfr. Acórdão do TSI no Processo n.º1060/2017). E a fundamentação não necessita de ser sempre uma exaustiva descrição de todas as razões que determinam o acto, bastando-se com uma exposição suficientemente esclarecedora de tais razões, de modo a que o seu destinatário fique ciente desses motivos (cfr. Acórdão do TSI no Processo n.º619/2013).

Advertem incansavelmente a doutrina e jurisprudência autorizada que não se deve confundir a falta de fundamentação com a falta de fundamentos, sendo a primeira referente à forma do acto, e a segunda ao seu conteúdo (a título exemplificativo, vide. Acórdão do TSI no Processo n.º663/2009).

Importa ainda ter presente que compreender e concordar são bem diferentes, na realidade, acontece não raramente que o destinatário dum acto administrativo compreender o significado e os fundamentos do mesmo, mas discordar da posição da Administração.

Voltando ao caso sub judice, entendemos merecer destaque que no despacho in questio (vide. fls.34v dos autos), o Exmo. Senhor Chefe do Executivo asseverou, peremptoriamente e com toda a clareza, que “concordo com o teor da proposta, indefiro o pedido de autorização de residência temporária da interessada a seguir indicada”. Nos

termos da disposição no n.º1 do art.115.º do CPA, a expressa declaração “concordo com o teor da proposta” implica seguramente que esse despacho adopta uma fundamentação por remissão, no sentido de acolher a Proposta n.º0060/2020 na sua íntegra. Na qual, lêem-se, além de outras, as seguintes passagens:

7. O advogado constituído apontou ainda que, segundo o entendimento da Requerente, há poucos quadros qualificados com curso de mestrado e têm ao mesmo tempo muitos anos de experiência profissional, e eles já foram contratados. No entanto, de acordo com os dados de candidatos a emprego, entre os candidatos que estão a procurar empregos semelhantes aos da Requerente, muitos deles possuem curso de mestrado e qualificação de planeador financeiro certificado. Acresce que o IPIM indicara explicitamente na audiência escrita a razão desfavorável ao pedido da Recorrente, ou seja, Macau já dispõe de uma reserva de pessoas com as mesmas habilitações académicas na mesma área. Mas o advogado da Recorrente, além de repetir o facto de a Requerente ter vasta experiência de trabalho, não indicou quais condições concretas da Requerente que são superiores às dos outros candidatos ou graduados. Também não se verifica qualquer factor específico que torne essas pessoas desqualificadas para o trabalho em apreço;

.....

Do estudo e análise feitos resultou que a Recorrente é Licenciada em Comércio e Mestrada em Gestão Comercial (Banca e Financeira) e possui as qualificações profissionais que são relacionadas com o trabalho actual, detendo, até 8 de Março de 2023, mais de 25 anos de experiência em gestão. Porém, a Requerente está contratada por um complexo hoteleiro e turístico para gerir negócios de investimento, que não pertencem à indústria de serviços sociais de massa. Não se verificam a contribuição e influência directas e concretas de tal função para a promoção do desenvolvimento diversificado do sector de turismo e lazer e a construção do centro mundial de turismo e lazer, ou a sua ligação directa com as quatro principais indústrias (a indústria de big health, a indústria financeira moderna, a indústria de tecnologia de ponta e a indústria de convenções, exposições e comércio, e de cultura e desporto), não se consegue demonstrar que o trabalho da Requerente possa promover a estratégia de desenvolvimento da diversificação adequada “1 + 4”. Acresce que, os documentos apresentados pela Requerente não comprovam que a mesma foi reconhecida como uma especialista em outros países ou regiões, teve prémios, tinha actuado como líder dos projectos de grande dimensão, ou possui a competência técnica das modalidades de trabalho nas indústrias prioritárias a serem introduzidas. Além disso, não há escassez de candidatos a emprego e graduados com qualificações académicas da mesma área iguais ou superiores às da Requerente, com base nos recursos humanos acumulados em Macau. Findo o procedimento de audiência, a Requerente ainda não consegue proporcionar outros documentos que possam comprovar que ela é uma especialista relevante para Macau.

De acordo com o artº 1º/al. 3) do Regulamento Administrativo nº 3/2005, o pressuposto para obter a autorização de residência temporária é que o requerente deve ser um quadro qualificação que traga benefícios especiais para a RAEM. Atentos os factores, tais como o sector em que trabalha a Requerente, a sua experiência em gestão, qualificação profissional, habilitações académicas, o trabalho actual, os méritos possuídos e as necessidades de Macau, e após consultados os dados divulgados pela Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais, Gabinete de Apoio ao Ensino Superior/Direcção dos Serviços do Ensino Superior (actual Direcção dos Serviços de

Educação e de Desenvolvimento da Juventude) e Direcção dos Serviços de Estatística e Censos, entendemos que a Requerente não deve ser considerada uma dirigente relevante para a RAEM.

Com todo o respeito pela opinião diferente, a minuciosa leitura da mesma Proposta leva-nos a colher que aquele despacho está devidamente fundamentado, na medida em que essa Proposta explica, de modo cabal e coerente, as razões de facto e de direito para apoiarem o indeferimento do requerimento apresentado pela recorrente e traduzido em solicitar a autorização de residência temporária na RAEM.

Por sua vez, a petição deixa-nos a seguinte impressão: a recorrente conhece e compreende os fundamentos de facto e de direito do despacho posto em crise nestes autos, a questão colocada por ela a título de falta de fundamentação consiste, no fundo, em não concordar com o juízo da Administração, consubstanciado em entender que ela não deve ser considerada de particular interesse para a RAEM.

Nesta linha de consideração, e em consonância com as doutrinas e jurisprudências autorizadas atrás citadas, afigura-se-nos inquestionável que o despacho em sindicância não padece de falta ou insuficiência da fundamentação, por isso, é infundada a arguição deste vício de forma pela recorrente.

*

É verdade que a Proposta n.º0060/2020 alude expressamente a "... Porém, a Requerente está contratada por um complexo hoteleiro e turístico para gerir negócios de investimento, que não pertencem à indústria de serviços sociais de massa. Não se verificam a contribuição e influência directas e concretas de tal função para a promoção do desenvolvimento diversificado do sector de turismo e lazer e a construção do centro mundial de turismo e lazer, ou a sua ligação directa com as quatro principais indústrias (a indústria de big health, a indústria financeira moderna, a indústria de tecnologia de ponta e a indústria de convenções, exposições e comércio, e de cultura e desporto), não se consegue demonstrar que o trabalho da Requerente possa promover a estratégia de desenvolvimento da diversificação adequada "1 + 4". Acresce que, os documentos apresentados pela Requerente não comprovam que a mesma foi reconhecida como uma especialista em outros países ou regiões, teve prémios, tinha actuado como líder dos projectos de grande dimensão, ou possui a competência técnica das modalidades de trabalho nas indústrias prioritárias a serem introduzidas. Além disso, não há escassez de candidatos a emprego e graduados com qualificações académicas iguais ou superiores às da Requerente, com base nos recursos humanos acumulados em Macau."

No entanto, a supramencionada Proposta demonstra, segura e inequivocamente, que a Administração não aplicou a Lei n.º7/2023 ao caso sub iudice. Com efeito, a mesma Proposta menciona propositadamente que "... em conjugação com a análise supra referida, revelam que o pedido da Requerente não satisfaz os critérios de apreciação e autorização previstos nos artºs 1º e 7º do Regulamento Administrativo nº 3/2005. Propõe-se ao Exmo. Senhor Chefe do Executivo o indeferimento do pedido de autorização de residência temporária em apreço nos termos dos artºs 1º/al. 3), 6º e 7º do mesmo regulamento administrativo" (vide. fls.38v dos autos).

*

Na nossa óptica, é pacífica e consolidada a jurisprudência, no sentido de que a Administração goza da larga margem de livre apreciação na densificação do conceito indeterminado de "particular interesse" contido no nº3, do art.1.º do Regulamento Administrativo n.º3/2005 (vide. Acórdão do TUI no Processo n.º140/2020, Acórdão do TSI no Processo n.º360/2013).

Pois, assevera peremptoriamente (vide. Acórdão do TSI no Processo n.º360/2013 e n.º558/2013): É indeterminado o conceito de “particular interesse” contido no n.º3, do art.1.º do Regulamento citado. Simplesmente, é um daqueles conceitos que, devido ao campo de actuação político-administrativa em que se insere, a sua avaliação apenas cabe discricionariamente ao ente administrativo, não podendo o tribunal sindicá-la a sua densificação, a não ser nos casos em que ele incorra em manifesto erro grosseiro.

Bem, é consabido que a nível da doutrina e jurisprudência, é ainda consensual e sólido o entendimento, segundo o qual que só há lugar à violação dos princípios da proporcionalidade e de adequação, quando se verifica a total desrazoabilidade ou manifesto erro grosseiro.

Em esteira e ressalvado elevado respeito, inclinamos a colher que o despacho in questão não infringe os dois princípios supra aludidos, dado que, na nossa modesta opinião, o mesmo não mostra evidência de total desrazoabilidade ou erro grosseiro, pese embora prezemos muito a rica experiência e elevada qualificação da recorrente.

E parece-nos que, diríamos, tem razão a Administração ao afirmar que a decisão do Exmo. Senhor Chefe do Executivo impugnada nestes autos não pode, de forma alguma, ser vista como depreciativa para a recorrente (art. 17.º da contestação).

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

...”.

Concordamos em pleno com os fundamentos e parecer do Ministério Público quanto à questão invocada. Deste modo, sob o princípio da economia e celeridade processual, citamos o dito parecer como base para a presente decisão, julgamos improcedente o recurso interposto.

De facto, nos termos do art.º 114º, n.º 1, al. c), do CPA, devem ser fundamentados os actos administrativos que, total ou parcialmente, decidam em contrário de pretensão ou oposição formulada por interessado.

De acordo com as disposições do art.º 115º, n.º 1, do CPA, 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.

No caso vertente, na Proposta n.º 0060/2020, que faz parte integrante do acto recorrido, foram especificados os motivos pelos quais foi indeferido o pedido de autorização de residência temporária formulado pela Recorrente, ou seja, Macau dispõe de reservas de quadros qualificados do mesmo tipo, ademais, a formação académica, a qualificação e experiência profissional da Recorrente não são

consideradas de particular interesse para Macau. Salvo o devido respeito por opinião diversa, a nosso ver, os motivos são claros e suficientes, qualquer homem médio consegue compreender os motivos que levaram ao indeferimento do pedido.

Por outro lado, a Administração goza do poder discricionário para determinar se a formação académica, qualificação e experiência profissional de um requerente são ou não “de particular interesse” para Macau. E o exercício do poder discricionário só é sindicável pelo tribunal nos casos do desvio de poder, de erro manifesto ou da total desrazoabilidade.

Este Tribunal não verificou qualquer uma das situações acima indicadas.

*

V. Decisão

Em face do exposto, julga-se improcedente o recurso contencioso apresentado, mantendo-se o acto recorrido.

(...); (cfr., fls. 128-v a 131-v e 18 a 21 do Apenso).

Aqui chegados, e atentas as “razões” que levaram o Tribunal de Segunda Instância a decidir nos termos que decidiu, “quid iuris”?

Pois bem, (para além do que alegou e produziu em sede das suas conclusões), a final da motivação do seu recurso para esta Instância trazido, diz a recorrente que: *“afigura-se que o acto administrativo em causa não sustenta um juízo seguro de direito que justifique a aplicação da decisão quanto ao indeferimento do pedido de autorização de residência da Recorrente.*

TERMOS EM QUE, nos termos expostos e nos demais de direito que V.Exas doutamente suprirão, deve o presente recurso ser julgado procedente, por provado e ser proferido acórdão por se considerar, que tal acto padece do vício de falta de fundamentação, violação do princípio da legalidade, proporcionalidade de adequação, devendo em consequência e ao abrigo do disposto no artigo 122º, nº 2 do CPA e 124º do CPA, ser declarado nulo e/ou anulado o acto recorrido, por violação dos artigos artigos 3º, 5º, 114º, 115º, n.º 2 do CPA e ainda do artigo 32º da Lei n.º 7/2023, fazendo-se assim a tão costumada JUSTIÇA”; (cfr., fls. 164, assim como a concl. 2ª).

Ora, sob a epígrafe “*Recurso dos acórdãos do Tribunal de Segunda Instância*” preceitua o art. 152º do C.P.A.C. que:

“O recurso dos acórdãos do Tribunal de Segunda Instância apenas pode ter por fundamento a violação ou a errada aplicação de lei substantiva ou processual ou a nulidade da decisão impugnada”.

E, atento o que se deixou relatado e, especialmente, ao “pedido”

pela ora recorrente no presente recurso deduzido, e, onde se refere ao “acto administrativo”, e não ao “Acórdão do Tribunal de Segunda Instância”, o qual como é sabido, constitui – ou melhor, devia constituir – o verdadeiro “objecto” do presente recurso para este Tribunal de Última Instância, pouco seria de aqui consignar para se chegar à solução da sua necessária improcedência.

Com efeito, e como este Tribunal de Última Instância já teve oportunidade de considerar, “*Se num recurso jurisdicional de decisão do Tribunal de Segunda Instância proferida em recurso contencioso, o recorrente se limita a repetir a argumentação utilizada no anterior recurso contencioso, não impugnando os fundamentos utilizados pelo Acórdão do Tribunal de Segunda Instância para julgar improcedente o recurso contencioso, a decisão do recurso jurisdicional limita-se a negar provimento a este recurso, sem necessidade de conhecer do mérito da argumentação utilizada*”; (cfr., v.g., Ac. de 19.10.2022, Proc. n.º 84/2022).

Porém, independentemente do demais, e seja como for, não se deixa de consignar, (ainda que de forma abreviada), o que segue.

Vejam os.

Em bom rigor, diz a ora recorrente que a “decisão” com a qual não se conforma – e que lhe indeferiu o seu “pedido de autorização de residência temporária em Macau” – padece de “insuficiência de fundamentação” e “*violação do princípio da legalidade, da proporcionalidade e adequação*”; (cfr., concl. 2ª e o atrás transcrito “pedido”).

E, (respeitando-se, obviamente, o seu inconformismo), apresenta-se-nos que a sua falta de razão é, (também aqui), manifesta.

— Começamos pela assacada “*insuficiência de fundamentação*”.

Pois bem, tratando idêntica “questão” já teve este Tribunal de Última Instância oportunidade de considerar o que segue:

“*A fundamentação, ao servir para enunciar as razões de facto e de direito que levaram o autor do acto a praticá-lo com certo conteúdo,*

encobre duas exigências de natureza diferente: a exigência de o órgão administrativo justificar a decisão, identificando a situação real ocorrida, subsumindo-a na previsão legal e tirando a respectiva consequência, e uma outra exigência, nas decisões discricionárias, de motivar a decisão, ou seja, explicar a escolha da medida adoptada, de forma a compreender-se quais os interesses e factores considerados na opção tomada, sendo uma exigência flexível e necessariamente adaptável às circunstâncias do acto em causa, nomeadamente, ao tipo e natureza do acto, devendo, em qualquer das circunstâncias, ser facilmente intelegível por um destinatário dotado de um mediana capacidade de apreensão e normalmente atento.

Para que uma (eventual) insuficiência de fundamentação equivalha à sua falta (absoluta), é preciso que seja “manifesta”, no sentido de ser tal que fiquem por determinar os factos ou as considerações que levaram o órgão a agir ou a tomar aquela decisão, ou então, que resulte, evidente, que o agente não realizou um exame sério e imparcial dos factos e das disposições legais, por não ter tomado em conta interesses necessariamente implicados.

Nos termos do art. 115º, n.º 1 do C.P.A., é (perfeitamente) admissível exprimir uma fundamentação por referência, feita com

remissão de concordância e em que se acolhe as razões (de facto e de direito) informadas que passam a constituir parte integrante do acto administrativo praticado”; (cfr., v.g., os Acs. de 10.06.2020, Proc. n.º 35/2020, de 16.09.2020, Proc. n.º 85/2020 e de 23.09.2020, Proc. n.º 135/2020, de 30.10.2020, Proc. n.º 131/2020 e de 27.11.2020, Proc. n.º 142/2020).

No caso dos presentes autos, e como cremos que resulta do que se deixou relatado, na dita “decisão” em questão considerou-se que a ora recorrente não podia ser considerada *“uma pessoa relevante para Macau”*.

E, como se deixou (igualmente) explicitado no “ponto 4º” da atrás transcrita matéria de facto tida como assente, (e que vale a pena aqui recordar):

“O pessoal do IPIM elaborou a Proposta n.º 0060/2020, expressando o seguinte entendimento: a Recorrente está contratada por um complexo hoteleiro e turístico para gerir negócios de investimento, que não pertencem à indústria de serviços sociais de massa, não se

verificam a contribuição e influência directas e concretas de tal função para a promoção do desenvolvimento diversificado do sector de turismo e lazer e a construção do centro mundial de turismo e lazer, ou a sua ligação directa com as quatro principais indústrias – a indústria de big health, a indústria financeira moderna, a indústria de tecnologia de ponta e a indústria de convenções, exposições e comércio, e de cultura e desporto. Ademais, não se consegue demonstrar que a mesma foi reconhecida como uma especialista em outros países ou regiões ou possui a competência técnica das modalidades de trabalho nas indústrias prioritárias a serem introduzidas, não há em Macau escassez de pessoas com qualificações académicas na mesma área iguais ou superiores às dela, não foi mostrado que ela é uma dirigente relevante para Macau, pelo que foi proposto o indeferimento do seu pedido de autorização de residência temporária”.

Nesta conformidade, e “provado” estando também que “A Entidade Recorrida proferiu um despacho em 31 de Outubro de 2023, em que expressou a sua concordância com o proposto, indeferindo o pedido de autorização de residência temporária apresentado pela Recorrente”, (cfr., “ponto 5º” dos factos provados), não vemos como considerar que o acto

administrativo com o qual não se conforma a ora recorrente não esteja – suficientemente – fundamentado, pois que nele se explicitaram, de forma clara e expressa, (e ainda que por “absorção” dos argumentos expostos na aludida Proposta n.º 0060/2020 do I.P.I.M.), as “razões” que levaram ao indeferimento do seu pedido de autorização de residência temporária em Macau.

Admite-se que se entenda que se podia dizer mais, rebatendo, (v.g., de forma mais desenvolvida e generosa), as razões que a recorrente invocou e agora insiste em pretender ver esclarecidas...

Porém, não se tratando de aspectos “essenciais” para a decisão, tal matéria, como é óbvio, escapa ao que se mostra de considerar como uma necessária (e adequada) “fundamentação” de uma decisão como a que no caso foi proferida.

Da mesma forma, compreende-se, que a recorrente não concorde com a “fundamentação” exposta.

Contudo, e como é bom de ver, tal “discordância” também não

significa ou implica que se possa considerar a dita fundamentação como “insuficiente” ou “inadequada”...

Dest’arte, imperativa é a improcedência desta parte do recurso.

— Passemos agora para a aludida “*violação do princípio da legalidade, da proporcionalidade e adequação*”.

Aqui, a mesma se nos apresenta dever ser a solução.

Pois bem, como sobre idêntica questão já tivemos oportunidade de considerar:

“*Nos termos do art. 1º, n.º 3, do Regulamento Administrativo n.º 3/2005: “Podem requerer autorização de residência temporária na Região Administrativa Especial de Macau, nos termos do presente diploma, as seguintes pessoas singulares não residentes:*

(...)

3) *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”.

E atento o art. 6º, n.º 1 deste mesmo Regulamento Administrativo n.º 3/2005, “É competência discricionária do Chefe do Executivo decidir os pedidos de residência temporária apresentados independentemente dos respectivos fundamentos”.

Nesta conformidade, em face do regime legal aplicável, mesmo que o interessado preencha os pressupostos do art. 1º, a “autorização da sua residência” pode, ou não, ser concedida.

A utilização pelo legislador de “conceitos indeterminados” constitui expediente de que aquele se serve por motivos vários: para permitir a adaptação da norma à complexidade da matéria a regular, às particularidades do caso ou à mudança das situações, e para permitir uma “individualização” da solução.

No âmbito da discricionariedade ou, em geral, naqueles casos em que é reconhecida uma margem de livre apreciação e decisão à Administração, não cabe ao Tribunal dizer se a decisão da Administração foi aquela que o tribunal teria proferido se a lei lhe cometesse essa atribuição.

Essa é uma avaliação que cabe exclusivamente à Administração.

O papel do Tribunal é o de concluir se houve erro manifesto ou total desrazoabilidade no exercício de poderes discricionários, por violação do princípio da proporcionalidade ou outro”; (cfr., v.g., o sumário do Ac. deste T.U.I. de 21.10.2020, Proc. n.º 140/2020, e o Ac. de 23.06.2021, Proc. n.º 55/2021).

E, em face do exposto, pouco mais se mostra de dizer.

Com efeito, e com todo o respeito, de nada vale à recorrente auto-proclamar-se de pessoa com excelentes e especiais qualidades pessoais e profissionais, pois que tal “avaliação” é à Administração que, no uso do seu “poder discricionário” cabe fazer, ponderando, obviamente, critérios de necessidade, oportunidade e conveniência, atento o momento e (outras) circunstâncias que se revelarem pertinentes sobre a situação (concreta) em questão.

E, sendo o que sucedeu, e não se vislumbrando qualquer “erro grosseiro ou manifesto”, totalmente inviável é acolher-se a pretensão da ora recorrente.

Dest'arte, (e resolvidas que se nos apresentam as questões pela recorrente colocadas em sede do seu recurso), necessária é a deliberação que segue.

Decisão

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

Custas pela recorrente, com a taxa de justiça de 15 UCs.

Registe e notifique.

Macau, aos 12 de Dezembro de 2025

Juízes: José Maria Dias Azedo (Relator)

Song Man Lei

Choi Mou Pan

O Magistrado do Ministério Público
presente na conferência: Mai Man Ieng