

卷宗編號： 175/2018

日期： 2019 年 04 月 04 日

關鍵詞： 說明理由

**摘要：**

- 根據《行政程序法典》第 114 條第 1 款 c) 項之規定，當作出與利害關係人所提出之要求或反對全部或部分相反之決定之行政行為，須說明理由。
- 而根據《行政程序法典》第 115 條第 1 款之規定，說明理由應透過扼要闡述有關決定之事實依據及法律依據，以明示方式作出；說明理由亦得僅透過表示贊成先前所作之意見書、報告或建議之依據而作出，在此情況下，該意見書、報告或建議成為有關行為之組成部分。
- 立法者制定說明理由義務的目的在於讓市民能清楚明白有關行政行為的決定方向是基於什麼事實和法律依據而作出，從而可決定是否接受有關行為或依法提出申訴。
- 倘被訴行為沒有具體說明為何司法上訴人的學歷及專業經驗不被視為對澳門特別行政區特別有利，僅是作出結論性陳述，該理由說明並不充分，故根據《行政程序法典》第 115 條第 2 款之規定，等同於沒有說明理由。

裁判書製作人

何偉寧

## 司法上訴裁判書

卷宗編號： 175/2018  
日期： 2019年04月04日  
司法上訴人： A  
被訴實體： 澳門特別行政區行政長官

\*

### 一.概述

司法上訴人 A，詳細身份資料載於卷宗內，就澳門特別行政區行政長官於2017年12月29日不批准其及其家團成員的臨時居留許可申請，向本院提出上訴，理由詳載於卷宗第2至28背頁，有關內容在此視為完全轉錄<sup>1</sup>。

---

<sup>1</sup> 司法上訴人的上訴結論如下：

1. Vem o presente recurso interposto do Despacho do Chefe do Executivo, de 29/12/2017, que indeferiu o pedido de autorização de residência temporária formulado pelo recorrente (o "acto recorrido").
2. O recorrente é o destinatário do acto que se repercute directamente na sua esfera jurídica.
3. Por conseguinte, o ora recorrente tem legitimidade activa, nos termos do art. 33.º, al, a) do CPAC, na medida em que é titular de um interesse pessoal directamente lesado pelo acto recorrido.
4. A entidade recorrida é o órgão competente para praticar o acto recorrido, nos termos do art. 6.º do RA 3/2005, pelo que está dotada de legitimidade passiva, nos termos do art. 37.º do CPAC.
5. O TSI é competente para julgar o presente recurso contencioso, nos termos do art. 36.º, n.º 8.1 da LBOJ, aprovada pela Lei n.º 9/1999.
6. O recorrente foi notificado do acto recorrido através do ofício do IPIM n.º 00455/DJFR/2018, de 18 de Janeiro de 2018, o qual chegou ao seu conhecimento por via postal a 25 de Janeiro de 2018.
7. Nos termos do art. 25.º, n.º 2, al, a) do CPAC, o presente recurso contencioso é tempestivo.
8. O recorrente apresentou um pedido de autorização de residência temporária por entender que a sua formação académica, qualificações e sobretudo experiência profissional na área da actividade seguradora seriam de particular interesse para a RAEM.
9. O recorrente é hoje em dia o n.º 2 na escala hierárquica de uma das maiores seguradoras a operar localmente, ocupando o cargo de seu gerente da área de negócios (Business Development Manager).
10. O recorrente é titular duma vasta e multifuncional experiência de 17 anos dentro do ramo segurador, que lhe têm permitido acumular louvores e responsabilidades no seio da empresa, adivinhando-se que num futuro próximo venha a assumir a gestão efectiva das suas operações na RAEM.
11. Enquanto responsável pela área de desenvolvimento dos negócios da seguradora, o recorrente acumula responsabilidades não só a nível de desenvolvimento de negócios e financeiro, como

- 
- também planeamento estratégico, de gestão operacional e administrativa, de avaliação e assunção de riscos e de controlo de crédito.
12. A 7/7/2017, o recorrente foi notificado do sentido provável de indeferimento do seu pedido, nos termos e para os efeitos dos arts. 93.º e 94.º do CPAC.
  13. No exercício do direito de audiência que lhe assistia, o recorrente apresentou uma longa e compreensiva exposição de 18 páginas.
  14. A 29 de Dezembro de 2017, o Chefe do Executivo acabou por indeferir o seu pedido.
  15. Não tendo sido o teor do despacho recorrido minimamente esclarecedor sobre as razões que determinaram o indeferimento da pretensão do recorrente, o recorrente requereu a consulta do seu processo administrativo.
  16. Foi então que o recorrente tomou conhecimento do parecer que conduziu à decisão final, que permite compreender tanto o procedimento administrativo que a despoletou como também, em retrospectiva, as razões que a fundamentaram.
  17. A primeira conclusão que ressalta da análise de tal parecer é que a pronúncia apresentada pelo ora recorrente na sua audiência escrita não foi pura e simplesmente apreciada.
  18. Reduziu-se a uma simples afirmação - não tanto tabeliônica como abstracta ao ponto de se poder identificar com toda e qualquer, ou nenhuma pronúncia em absoluto - a consideração que foi dada à exposição do recorrente: "就上述分析，本局向申請人進行了書面聽證，申請人雖提交了書面回覆意見，但未能體現其為特別有利於本澳的人才。".
  19. Noutras palavras, o recorrente foi convidado a inverter uma decisão, mas ao mesmo tempo ignorado por completo no seu percurso, o que revela que a sua audiência não passou de uma mera formalidade, transformando-se o direito a ser ouvido num mero direito a falar.
  20. Por isso, mantiveram-se exactamente as mesmíssimas razões de fundo de indeferimento que haviam sido adiantadas, o que também confirma, de outra perspectiva, a total desconsideração a que foram votados os argumentos cuidadosamente escalpelizados pelo recorrente.
  21. Na óptica do recorrente, tal comportamento por parte da entidade recorrida revela uma violação do seu direito de audiência porque, no final de contas, ter dito alguma coisa foi igual a ter ficado calado.
  22. Desse prisma, resultou violado, na sua materialidade, o preceituado nos arts. 94.º e 95.º do CPA, que não são nem mais nem menos do que uma manifestação do princípio da participação.
  23. O princípio da participação, plasmado no art. 10.º do CPA, é um princípio que deve pautar a actividade administrativa, devendo ser assegurada - não só formalmente - a audiência dos interessados.
  24. A decisão final que se tomou não reflecte nem directa nem indirectamente quaisquer dos pontos de vista suscitados pelo recorrente, votando-os a um completo desprezo.
  25. A violação do princípio da participação redundava, no final de contas, numa distanciação desaconselhável entre a Administração e os particulares administrados.
  26. A violação do princípio da participação implica a anulabilidade do acto administrativo, nos termos do art. 124.º do CPA, a qual desde já se invoca.
  27. O acto recorrido negou a pretensão formulada pelo recorrente por se entender, por um lado, que (1) o cargo desempenhado pelo interessado não exige qualificação profissional especial e, por outro, que (2) a RAEM não tem carência de residentes que tenham qualificação académica profissional de comércio e gestão.
  28. O primeiro dos fundamentos assenta manifestamente sobre um erro sobre os pressupostos de facto.
  29. O segundo dos fundamentos é totalmente irrelevante para a apreciação do caso em concreto porque o interessado não fundamentou o seu pedido de autorização de residência por ter uma formação em gestão de empresas.
  30. É indubitável que o Chefe do Executivo goza de uma ampla discricionariedade ao apreciar os

- 
- pedidos de autorização de residência, ao abrigo do art. 6.º, n.º 1 do RA n.º 3/2005.
31. A discricionariedade dos poderes da Administração, porém, não é arbitrária, estando vinculada a limites tanto de cariz externo como sobretudo de cariz interno, devendo sempre ser respeitados os princípios gerais de direito administrativo.
  32. Dentro dos limites de cariz interno devemos também acrescentar no caso específico que a entidade recorrida se deve pautar pelos critérios de apreciação previstos no art. 7.º do RA n.º 3/2005.
  33. Por outro lado, dentro dos limites externos, deve-se ter em conta que durante o procedimento administrativo devem ser respeitadas as formalidades previstas no art. 10.º do RA n.º 3/2005.
  34. Ora, focando-nos nos fundamentos da rejeição do pedido do recorrente, identifica-se uma violação de lei, mais especificamente do art. 1.º, n.º 3 do RA n.º 3/2005, devido a erros manifestos e à total desrazoabilidade no exercício dos poderes discricionários.
  35. Tais vícios podem e devem fundamentar o presente recurso contencioso, nos termos e para os efeitos previstos no art. 21.º, n. 1, al. d) do CPAC.
  36. Aliás, deve-se mesmo ponderar se não foi violado o princípio da decisão, revisto no art. 11.º do CPA, porque em momento algum foi apreciada a situação específica do recorrente.
  37. Desde logo, não foi apreciado o currículo e a experiência do recorrente, ou seja, o seu caso específico, para aferir se efectivamente ele pode ou não ser considerado de particular interesse para a RAEM.
  38. Tai manifesta uma desrazoabilidade do exercício dos poderes discricionários, porque não foram respeitados os critérios de apreciação que devem vincular a apreciação do seu pedido, previstos no art. 7.º, n.º 2 e 3 do RA n.º 3/2005.
  39. Ademais, no que respeita o primeiro dos fundamentos de rejeição, a entidade recorrida focou-se não nas valências do recorrente mas sim na posição que ora ocupa.
  40. Ora, a lei não faz depender do cargo que o interessado desempenha a procedência ou não do pedido de autorização de residência, mas sim da sua formação académica, qualificação ou experiência profissional.
  41. Ou seja, concentrando a sua atenção no cargo que o recorrente ocupa, a entidade recorrida absteve-se de pronunciar sobre o que é realmente importante para a apreciação do pedido do recorrente: o seu perfil profissional.
  42. Quanto ao segundo dos fundamentos, de rejeição, é irrelevante que hajam mil, dez mil ou uma centena de milhares de residentes com um curso semelhante ao seu.
  43. Além de que, concentrando-se apenas no primeiro diploma de ensino superior do recorrente a Administração incorre num erro grosseiro de apreciação do seu pedido.
  44. Desde logo, o recorrente não tem só, a nível académico, uma formação em gestão de empresas; como resulta cristalinamente do processo instrutor, o recorrente possui um mestrado em seguros e gestão de riscos.
  45. Ainda que a Administração se focasse somente na qualificações académicas dos interessados, não é razoável considerar apenas a sua formação inicial.
  46. Porém, não é só a qualificação académica do recorrente que fazem dele um elemento de particular interesse, mas sobretudo a conjugação daquela com as suas demais qualificações e experiência profissional.
  47. Por outro lado, embora os poderes de apreciação da entidade recorrida sejam de ampla discricionariedade, sempre estava vinculada aos limites internos previstos no art. 7.º do RA n.º 3/2005.
  48. Efectivamente, não se procedeu a uma análise adequada do curriculum do interessado, nem tampouco se despendeu uma palavra que fosse acerca do ramo altamente especializado, legislado, escrutinado e fiscalizado que é a actividade seguradora, área em que o recorrente desempenha as suas funções há 17 anos.

- 
49. Dever-se-á também tentar indagar que interesse público - cuja prossecução deverá vincular a actividade administrativa - terá servido este acto administrativo?
  50. Se o preceito legal que configura a possibilidade de conceder autorização de residência a quadros dirigentes e técnicos especializados é, acima de tudo, no interesse da RAEM, - o qual coincide, no presente caso, com o interesse particular do recorrente, - estranha-se o facto de que não tenha sido devidamente apreciada a sua situação.
  51. A constatação de que existem pessoas em Macau com formação (de resto, não equivalente) nas áreas de gestão e comércio não se coaduna com o interesse público em jogo, porque não é na formação de base que nos devemos concentrar mas sim na especialização.
  52. A lei, de resto, não consagra em lado algum que só se deve conceder autorização se não houver ninguém em Macau comparável (por baixo).
  53. Pelo exposto, o acto recorrido padece do vício de violação de lei, devido aos apontados erros manifestos e total desrazoabilidade no exercício de poderes discricionários, pelo que deverá ser anulado.
  54. Mas mais: o que acabou de se expor revela uma manifesta violação do princípio da igualdade, porque no âmbito da sua apreciação a Administração comparou as valências do recorrente apoucando-as com perfis que são manifestamente incomparáveis.
  55. Na verdade, a titularidade de uma licenciatura não pode ser posta em paralelo com a experiência profissional de mais de 17 anos, sobretudo quando esta é privativa dum domínio altamente especializado como o da actividade seguradora e obtida internacionalmente.
  56. A violação deste princípio é particularmente alarmante no presente caso, porque é acima de tudo pela desigualdade que deve ser valorado o perfil do recorrente para se descortinar o seu especial interesse que tem para a RAEM.
  57. A Administração, porém, comparou o seu amplo currículo e experiência profissional no sector segurador com um sem-número de recém-graduados e com outros tantos indivíduos desempregados que se encontram registados na DSAL, cujas valências são totalmente distintas e, por isso, manifestamente incomparáveis com as do recorrente.
  58. No acto recorrido consignou-se, erroneamente, que o cargo desempenhado pelo recorrente não requer qualquer qualificação profissional especial.
  59. Para descrever o cargo do recorrente, é necessário conhecer o perfil do próprio recorrente e da empresa em que trabalha, os quais estão inextricavelmente ligados à natureza daquele.
  60. Aliás, a importância crescente que o recorrente tem vindo a assumir no seio da empresa tem coincidido com a ascensão da relevância do seu cargo na própria estrutura empresarial da sua entidade empregadora.
  61. O recorrente exerce desde o ano de 2013, as funções de gerente da área de negócios junto da Sucursal de Macau da seguradora B.
  62. A seguradora MSIG faz parte do grupo B Holdings (Asia) Pte. Ltd., que tem uma forte presença na Á sia, onde oferece diversas soluções a nível de produtos de seguros há mais de cem anos.
  63. Em Macau, a sucursal da empresa, cuja exploração da actividade seguradora foi autorizada através da Ordem Executiva n.º 22/2005, tem uma presença estável e duradoura, tendo sucedido na sua actividade à CGU International Insurance plc, cuja presença no território remontava a 1982 (cf. Portaria n.º 186/82/M).
  64. A B explora em Macau os seguintes ramos gerais de seguros: Acidentes de trabalho; Incêndio; Automóvel; Marítimo-carga; Acidentes pessoais; Doença; Quebra de vidros; Marítimo-cascos; Viagens; Furto ou roubo; Responsabilidade civil geral; Valores em trânsito; Fianças; Multi-riscos (habitação); Avaria de máquinas; Construções; Lucros cessantes; Equipamento electrónico; Crédito (riscos comerciais); Aéreo-cascos e Responsabilidade civil de aviões.
  65. O activo da empresa cifrava-se no final de 2016 em MOP\$247,427,547.55, de acordo com as contas

---

de exploração do exercício de 2016, publicadas no Boletim Oficial de Macau n.º 28, II Série, a 12/7/2017.

66. Entre as funções que estão acometidas ao recorrente destacam-se: (1) Atingir os objectivos traçados para o nível de receitas e lucros; (2) Manter a qualidade de serviço e uma boa relação com os intermediários financeiros; (3) Participar no planeamento estratégico e implementar o plano de negócios; (4) Providenciar suporte operacional e na avaliação de riscos na renovação das apólices e desenvolvimento de novos produtos; (5) Manter a eficiência do processo negocial; (6) Gerir e monitorizar o sistema de informatização e a equipa técnica; (7) Colaborar na dependência directa do Gerente de Macau.
67. Cabem ainda outras tantas responsabilidades que cabem ao responsável por este posto de trabalho da sua posição a nível de Desenvolvimento de Negócios, Gestão Operacional e Administrativa, Serviços e Avaliação de Riscos e Controlo de Crédito.
68. A actividade seguradora na RAEM é uma actividade altamente regulada e controlada, estando dependente de autorização prévia por parte do Chefe do Executivo e sujeita a um escrutínio apertado e permanente por parte da AMCM, nos termos melhor previstos no Decreto-Lei n.º 27/97/M.
69. O exercício da actividade seguradora tem implicações profundas e pode ter consequências repercussivas não só na economia regional e internacional como no próprio tecido social da RAEM, pois através da avaliação, gestão e assunção de riscos se contrabalançam interesses como a gestão de fundos de poupança dos particulares, a garantia patrimonial que assegura a cobertura e protecção em caso de acidentes sofridos por terceiros ou a libertação das actividades empresariais dos riscos a ela inerentes, por exemplo.
70. A B está sujeita a uma superintendência, coordenação e fiscalização da competência do Chefe do Executivo, executadas por intermédio da AMCM, sendo que no âmbito deste controlo se presta especial atenção à idoneidade, qualificação e experiência profissionais das pessoas que efectivamente detêm e participam na cadeia de gestão da seguradora, nos termos do art. 19.º, n.º 2, al. c) do Decreto-Lei n.º 27/97/M.
71. Daí que a B exija para o exercício das funções acima descritas não apenas um candidato licenciado, mas alguém apetrechado das necessárias qualificações técnicas no ramo dos seguros e uma experiência na área de pelo menos dez anos.
72. O candidato deve ser ainda portador de um perfil íntegro e moralmente inatacável, comprovado pelo seu currículo, experiência e progresso a nível de carreira no ramo da indústria seguradora.
73. O recorrente enquadra-se perfeitamente no perfil desejado para ocupar a posição de relevo, sendo uma escolha natural para desempenhar tais funções no seio da B, consoante a opinião, política e escolha da própria empresa.
74. Na verdade, as funções exercidas pelo recorrente dentro da estrutura organizacional da B colocam-no, dentro da gestão do negócio desenvolvido na RAEM, no segundo nível da cadeia hierárquica do pessoal.
75. Acima do seu posto, na hierarquia empresarial encontra-se apenas o gerente geral da região, estando no pelouro do requerente, por exemplo, a supervisão dos directores executivos nas áreas financeira e de negócios.
76. As funções desempenhadas pelo recorrente na B equivalem à posição de n.º 2 na estrutura empresarial.
77. O recorrente ocupa uma posição de alto risco e de enorme responsabilidade - que exigem dele uma experiência vasta e multifuncional na área, que efectivamente possui.
78. O recorrente não só detém formação académica superior em gestão de empresas, como também possui um mestrado especializado em Gestão de Riscos e Seguros, da Universidade de Deakin, na Austrália.

- 
79. O recorrente trabalhou no ramo da indústria seguradora durante cinco anos, antes de assumir as funções de Assistant Business Development Manager na Sucursal de Hong Kong da seguradora B, no ano de 2006.
  80. Após um percurso louvável no seio da empresa, foi promovido internamente no ano de 2013 para assumir as funções de gerente da área de negócios na sucursal de Macau, posição que hoje em dia ainda ocupa.
  81. Ou seja, o recorrente tem hoje uma experiência profissional no sector segurador superior a 17 anos.
  82. Durante a sua actividade em Macau, tem demonstrado continuamente um vasto conhecimento acerca das operações e gestão de uma companhia seguradora a nível de angariação de clientes e de optimização dos recursos e de resultados, demonstrando uma visão compreensiva no sector, calculando sopesadamente os riscos inerentes à actividade e as políticas de assunção de risco, assim como controlando os serviços de apoio ao cliente no sentido de obter respostas céleres e satisfatórias.
  83. Ao longo dos anos, em particular desde 2006 na B, o recorrente fomentou relações privilegiadas com as seguradoras mais credenciadas, não se limitando aos principais parceiros de negócios e correctores de seguros, sendo a sua experiência valiosa na actividade, designadamente, do resseguro, tão importante para o funcionamento e viabilidade do exercício da actividade seguradora na RAEM.
  84. A sua experiência e conhecimento técnico específicos dotam-no de todos os elementos necessários para ser, de resto, um óptimo formador e orientador dos quadros locais, possuindo um conhecimento invejável do funcionamento do mercado e novos produtos na área de seguros.
  85. A posição que o recorrente hoje ocupa na Sucursal da RAEM é a de vice-gerente geral da companhia, sabendo-se que a lei exige para este uma residência permanente na RAEM.
  86. Concluindo - como fez a entidade recorrida - que o cargo que o recorrente ocupa na B não requer qualquer qualificação ou aptidão especiais é francamente desprestigiante e, mais importante, um erro de palmatória.
  87. Laborou nessa medida o acto recorrido no vício de erro grosseiro sobre um pressuposto de facto.
  88. Tal vício redundava numa violação de lei, pelo que o acto recorrido é, nessa medida, anulável.
  89. Mal andou a entidade recorrida ao tentar comparar as capacidades do recorrente com situações incomparáveis, ao invés de se focar na apreciação das suas valências específicas.
  90. Resulta duma análise do processo instrutor que na apreciação da situação do recorrente ele foi comparado com 68 pessoas inscritas como desempregados junto da DSAL com qualificações académicas semelhantes à do recorrente.
  91. O recorrente pretende fixar a sua residência em Macau, não por estar apetrechado com um curso de Gestão de Empresas, mas por ser um quadro especializadíssimo contratado por empregador local, com formação académica, qualificações e sobretudo experiência profissional na área dos seguros que o destacam no exercício da sua profissão.
  92. Em contrapartida das suas funções, o recorrente auferia uma remuneração base de cerca de MOP\$60,000.00 (sessenta mil patacas).
  93. Nenhum dos candidatos cujas informações foram facultadas pela DSAL tem experiência relevante na área dos seguros, pelo que nenhum reúne minimamente as condições necessárias para exercer as funções de gerente da área de negócios numa companhia seguradora, de tal modo que esta possa cumprir as exigências rigorosas da AMCM.
  94. A DSAL, ao longo dos anos, tem informado que não existem na RAEM quadros qualificados para exercer as funções do recorrente.
  95. A inexistência de quaisquer quadros locais qualificados consubstanciou desde 2013 a autorização para contratação do recorrente enquanto trabalhador não-residente especializado.
  96. Apenas 4 (quatro) dos candidatos referenciados possuem qualquer experiência no ramo de seguros, pelo que sobre aqueles se focará inicialmente o presente escrutínio.

- 
97. Os restantes estão manifestamente impreparados para exercer as funções desempenhadas pelo recorrente, que requerem um conhecimento muito profundo e consolidado da actividade seguradora.
  98. Nenhum dos 68 candidatos, aliás, pretende trabalhar no ramo dos seguros, o que revela desde logo a falta de vocação para desempenhar o cargo do recorrente.
  99. Seria impensável para os candidatos 041037, 030628, 030368 e 020705 exercer as funções do recorrente, pois apenas exerceram esporadicamente algumas funções relacionadas com a actividade seguradora.
  100. De resto, as habilitações, experiência e ambições dos quatro candidatos revelam a completa incapacidade para assumir as funções desempenhadas pelo recorrente na empresa seguradora.
  101. O candidato n.º 031458, destacado no processo administrativo, sendo aliás o único que pretende exercer funções enquanto na área de Business Development possui experiência de três meses de trabalho enquanto assistente de planeamento de Business Development, de 2 anos e seis meses de trabalho enquanto assistente de direcção e de 2 anos e seis meses enquanto gerente de apoio ao cliente, pretendendo exercer funções de funcionário administrativo, de funcionário de apoio ao cliente ou de funcionário de Business Development, auferindo um salário de MOP\$20,000.00 (vinte mil patacas).
  102. O candidato não possui qualquer experiência na área da actividade seguradora, factor que o exclui automaticamente da consideração para o posto ocupado pelo recorrente e que denota uma fragilidade no que respeita a ocupar uma posição de topo numa empresa seguradora.
  103. Por outro lado, a indicação no ofício do IPIM n.º 04301/GJFR/2017 que "de acordo com as informações do Gabinete de Apoio ao Ensino Superior do ano lectivo 2014/2015, existem 2,294 graduados na categoria de Gestão Empresarial, dos quais existe um número considerável de profissionais com grau académico de mestrado ou superior" é totalmente inconsequente na avaliação das qualificações e sobretudo experiência comprovada do recorrente.
  104. A posição do recorrente no topo da hierarquia da B envolve diversas responsabilidades que não se coadunam, manifestamente, com a falta de experiência profissional de um recém-graduado.
  105. O exercício de funções de topo numa empresa do ramo segurador na RAEM requer uma idoneidade exemplar condizente com os riscos e responsabilidades inerentes à profissão, que se comprova desde logo pela experiência profissional, e que não se coaduna, seguramente, com a preparação que detém um recém-licenciado.
  106. A mais-valia do recorrente baseia-se, de facto, na sua vasta e compreensiva experiência multiforme no ramo dos seguros, ao longo de mais de 16 anos de uma carreira na área que tem progredido constantemente.
  107. Por tudo o exposto, entende o recorrente que foi violado o princípio da igualdade, previsto no art. 5.º do CPA, aquando da apreciação do seu pedido.
  108. Tal comparação do incomparável, por outro lado, redundou na já invocada total desrazoabilidade no exercício de poderes discricionários, a qual deverá também conduzir a anulação do acto recorrido.
  109. Finalmente, assaca o recorrente ao acto recorrido um vício formal, por ter sido preterida uma formalidade essencial, designadamente a obtenção de um parecer junto da AMCM, nos termos do art. 10.º, n.º 2 do RA n.º 3/2005.
  110. Como acima já teve oportunidade de se expor e resulta textualmente do acto recorrido, o recorrente exerce correntemente as funções de gerente da área de negócios junto de uma seguradora a operar na RAEM, ocupando, aliás, uma posição de destaque no desenvolvimento da sua actividade.
  111. Assim, sempre deveria ter sido solicitado um parecer durante a fase de instrução do procedimento à AMCM, entidade que, nos termos dos arts. 9.º e 10.º do Decreto-Lei n.º 27/97/M, - que estabelece o regime jurídico do acesso e exercício à actividade seguradora na RAEM, - exerce a superintendência, coordenação e fiscalização da actividade seguradora.

\*

被訴實體就上述上訴作出答覆，詳見卷宗第 53 至 62 頁，有關內容在此視為完全轉錄。

\*

司法上訴人及被訴實體作出非強制性陳述，有關內容分別載於卷宗第 75 至 83 背頁及第 87 至 93 頁，在此視為完全轉錄。

\*

檢察院認為應判處上訴理由不成立，有關內容載於卷宗第 100 至 104 頁，在此視為完全轉錄<sup>2</sup>。

- 
112. A preterição de tal formalidade implica a anulabilidade do acto administrativo, a qual também se invoca.
  113. O acto administrativo violou, nos termos expostos, os princípios da participação, igualdade e decisão, devendo ser por essa via anulado.
  114. O acto administrativo incorreu em vício de violação de lei, devido aos apontados erros manifestos e total desrazoabilidade no exercício dos poderes discricionários, pelo que deve ser anulado.
  115. O acto administrativo incorreu no vício de erro sobre os pressupostos de facto, pelo que deve ser anulado.
  116. O acto administrativo violou os arts. 1.º, n.º 3 e 7.º do Regulamento Administrativo n.º 3/2005, pelo que deve ser anulado.
  117. O acto administrativo incorreu em vício de forma, por ter violado o disposto no art. 10.º, n.º 2 do Regulamento Administrativo, pelo que deve ser anulado.

<sup>2</sup> 檢察院之意見如下:

Na petição inicial e nas alegações de fls.75 a 83 verso dos autos, o recorrente solicitou a anulação do despacho em escrutínio proferido pelo Exmo. Senho Chefe do Executivo, invocando violação dos princípios da participação e da decisão, erros manifestos e total razoabilidade no exercício de poderes discricionários, erro nos pressupostos de facto, ofensa do princípio da igualdade e, afinal, a preterição do parecer obrigatório.

Antes de mais, interessa transcrever aqui o texto integral do despacho recorrido (vide fls.31 dos autos): 以下利害關係人根據第 3/2005 號行政法規第一條第(三)項規定，以管理人員為依據申請其本人及家團成員在澳門特別行政區的臨時居留許可，利害關係人持有工商管理學士學位及保險和風險管理碩士學位證書，以及具有不少於 16 年從事保險及客戶服務領域的工作及管理經驗，但基於利害關係人所擔任的職務不需要特別的專業資格，且澳門特別行政區亦不乏具有商務與管理專業學歷的居民，認為利害關係人不應被視為特別有利於澳門特別行政區的管理人員，因此不批准該臨時居留許可申請。

\*

1. O recorrente assacou que o despacho criticado feria da violação do princípio da participação, em virtude de que a Administração tinha cometido a ignorância por completo e total desconsideração dos fundamentos por si aduzidos na sua audiência (cfr. fls.189 a 197 verso do P.A.).

1.1- Repare-se que na sua audiência escrita, o recorrente explicou as funções por si desempenhadas,

---

arrogou o particular interesse dele para a RAEM e analisou criticamente as situações subjectivas dos candidatos e graduados que são residentes de Macau, chegando à conclusão de ele ser insubstituível, porém não apresentou novos factos ou meios de prova.

A informação de fls.82 a 86 do P.A. resumiu os argumentos aduzidos pelo recorrente na dita audiência. A análise nos pontos (2) e (3) do Parecer de fls.80 a 81 do P.A. patenteia concludentemente que a Administração não ignorou o que ele tinha alegado na mesma audiência, pois o ponto (2) menciona acertadamente a licenciatura e mestrado, bem como a experiência profissional de 16 anos e tal do recorrente.

**1.2-** A doutrina reputada preconiza que o princípio da participação significa que a Administração está obrigada a ouvir os interessados antes da decisão final de qualquer processo que lhes diga respeito, caso eles o requeiram ao órgão competente em tempo útil e não houver nenhum interesse relevante que o impeça. (Lino José Baptista Rodrigues Ribeiro, José Cândido de Pinho: Código do Procedimento Administrativo de Macau Anotado e Comentado, p.118)

As disposições nos n.º 1 do art.11º e art.100º do CPA impõem à Administração apenas o dever de resolver todas as “questões” suscitadas em procedimento. De outro lado, são praticamente assentes a jurisprudência e a doutrina, no sentido de que não há falta da fundamentação desde que o acto administrativo dê ao seu destinatário a conhecer e compreender as razões de facto e de direito em que se baseou o seu autor para decidir nesse sentido e não noutro. Com efeito, não se descortina preceito legal pelo qual a Administração fica obrigada a apreciar e pronunciar cada um dos fundamentos invocados pelo interessado para abonar o seu pedido.

Nestes termos, opinamos que se aplica também aos procedimentos administrativos o brilhante ensinamento do saudoso Professor Alberto do Reis que advertiu (cfr. Código de Processo Civil Anotado, Vol. V (Reimpressão), Coimbra Ed. 1984, pág.143): Quando as partes põem ao tribunal determinada questão, socorrem-se, a cada passo, de várias razões ou fundamentos para fazer valer o seu ponto de vista; o que importa é que o tribunal decida a questão posta; não lhe incumbe apreciar todos os fundamentos ou razões em que elas se apoiam para sustentar a sua pretensão, sem prejuízo da possibilidade de, em sede de recurso, o tribunal *ad quem* se pronunciar, caso entender conveniente, sobre qualquer dessas razões invocadas nas conclusões da sua motivação de recurso.

**1.3-** Tudo isto leva-nos a colher que é incuravelmente descabida a arguição da violação do princípio da participação, pois, a Administração assegurou, e bem, a efectiva intervenção do recorrente no procedimento culminante com a prolação do despacho em questão.

\*

**2.** De acordo com a doutrina autorizada (Mário Esteves de Oliveira e outros: Código do Procedimento Administrativo Comentado, 2ª ed., Almedina, pp.125 a 131), o princípio da decisão dá luz ao dever geral de pronúncia ou resposta e ao dever especial de decidir, e o incumprimento destes deveres pela Administração pode, consoante o caso, germinar a acção para reconhecimento de direito ou acto administrativo tácito (arts.101º e 102º do CPA de Macau), mas não provoca a invalidade da correspectiva decisão final expressa.

Nestes termos e visto ser indiscutível que o acto recorrido resolveu cabalmente a questão colocada pelo recorrente, não podemos deixar de concluir que não se verifica a violação do princípio da decisão arrogada pelo recorrente de modo hesitante e sugestivo.

\*

**3.** Em relação ao segundo fundamento alegado no acto recorrido para abonar a conclusão de o recorrente não ser considerado de particular interesse para a RAEM e a decisão de indeferir o pedido de autorização da residência (且澳門特別行政區亦不乏具有商務與管理專業學歷的居民), ele assacou o erro grosseiro no exercício de poderes discricionários ao apreciar o seu pedido.

**3.1-** Repare-se que o despacho posto em crise aponta conscientemente que “利害關係人持有工商管理學士學位及保險和風險管理碩士學位證書，以及具有不少於16年從事保險及客戶服務領域的

---

工作及管理經驗”, menção esta evidencia inequivocamente que a Administração não se olvidou do mestrado do recorrente, nem da experiência profissional. Assim, não pode deixar de ser falso e distorcido o aduzido no art.52º da petição inicial.

**3.2-** Ora bem, o Parecer de fls.80 a 81 do P.A. torna inequívoco que o fundamento determinante do indeferimento incorporado no despacho *in questio* consiste em “但透過勞工事務局、高等教育輔助辦公室及統計暨普查局數據，經本澳人力資源累積，並不缺乏具備相關學歷、經驗及工作性質的從業人員及畢業學生，故未能體現為本澳帶來特別的裨益” e “考慮到澳門大專院校亦有提供申請人從事職位性質的學科，具有市場供應的可取代性。”

O que evidencia indisputavelmente que o sobredito indeferimento não se estriba na função e posição desempenhadas pelo recorrente na sua entidade patronal, portanto, são igualmente sofisticados e distorcidos os argumentos referenciados nas conclusões 39ª a 41ª da petição inicial.

**3.3-** Ressalvado devido e elevado respeito, parece-nos ser insolente o argumento de que “é irrelevante que hajam mil, dez mil ou um centena de milhares de residentes com um curso semelhante ao seu” (vide. art.58º e conclusão 42ª da petição inicial).

**3.4-** Ora bem, “É indeterminado o conceito de “particular interesse” contido no nº3, do art.1º do Regulamento nº3/2005. Simplesmente, é um daqueles conceitos em 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 ou quando ultrapassar os limites da tolerância, aceitabilidade, ofendendo o consenso geral” e for absurda e irrazoável.” (vide. Acórdão do TSI no Processo n.º360/2013)

Perfilhando esta sensata jurisprudência, colhemos tranquilamente que a conclusão de “認為利害關係人不應被視為特別有利於澳門特別行政區的管理人員” extraída pelo Exmo. Senhor Chefe do Executivo no despacho em causa é peremptória e proficiente, não enfermando do erro manifesto, da injustiça intolerável ou da total desrazoabilidade.

**3.5-** De qualquer modo, temos por certo que não se padece do erro grosseiro os dois fundamentos alegados no Parecer de fls.80 a 81 do P.A., no sentido de que “但透過勞工事務局、高等教育輔助辦公室及統計暨普查局數據，經本澳人力資源累積，並不缺乏具備相關學歷、經驗及工作性質的從業人員及畢業學生，故未能體現為本澳帶來特別的裨益”, e ainda de que “考慮到澳門大專院校亦有提供申請人從事職位性質的學科，具有市場供應的可取代性。”

Afigura-se-nos que estes fundamentos, de índole altamente prognóstico, são razoáveis, prudentes e impecáveis. Pelo contrário, mostra-se inconsistente a tese retirada nos arts.66º e 68º da petição, pois o teor do Parecer de fls.80 a 81 do P.A. evidencia, de modo concludente, que a Administração tomou em consideração o *curriculum* do recorrente, a área profissional dele e o número dos elementos do seu agregado familiar, bem como os candidatos residentes.

**3.6-** Na medida em que o segundo fundamento do despacho em crise (且澳門特別行政區亦不乏具有商務與管理專業學歷的居民) se funda nos dois fundamentos alegados no Parecer de fls.80 a 81 do P.A., somos levados a concluir que aquele não enferma do erro manifesto.

**4-** No que atine ao primeiro fundamento do despacho recorrido (但基於利害關係人所擔任的職務不需要特別的專業資格), o recorrente arrogou o erro sobre os pressupostos de facto, invocando reiteradamente possuir o mestrado em Gestão de Riscos e Seguros e a experiência profissional.

Na ordem jurídica de Macau, a propósito de tutelar e prosseguir o interesse público, o legislador vem impor habilitação específica a várias profissões ou actividades, tais como médico, engenheiro, arquitecto, advogado e professor primário, secundário ou universitário.

Por mais elevado e importante que seja o cargo desempenhado pelo recorrente na sua entidade patronal – vice-gerente geral da Sucursal de Macau da seguradora B e gerente da área de negócios junto da mesma (arts.85º e 109º da petição inicial), o que é certo é que de *jure condito*, não se descortina norma legal ou regulamentar que exija imperativamente habilitação específica a tal cargo. Pois bem, nos termos da alínea c) do n.º2 do art.19º do D.L. n.º27/97/M, a “idoneidade, qualificação e experiência profissionais

\*

## 二. 訴訟前提

本院對此案有管轄權。

本案訴訟形式恰當及有效。

訴訟雙方具有當事人能力及正當性。

不存在待解決之無效、抗辯或其他先決問題。

---

das pessoas que efectivamente detêm a gestão da seguradora” constituem apenas um dos vários factores para efeitos de apreciação da oportunidade e conveniência da constituição da seguradora.

5- A brilhante doutrina ensina que o princípio da igualdade tem por núcleo a consagrada fórmula “dar tratamento igual ao que é igual e tratamento desigual ao que é desigual”, e o seu âmbito de protecção fecunda três dimensões, a saber: proibição de arbítrio, proibição de discriminação e obrigação de diferenciação. (Lino José Baptista Rodrigues Ribeiro, José Cândido de Pinho: Código do Procedimento Administrativo de Macau Anotado e Comentado, pp.83 a 84)

Para os devidos efeitos, importa ter presente a iluminativa jurisprudência que assevera peremptoriamente que a violação do princípio da igualdade só faz sentido perante situações exactamente iguais; a diversidade de situações – mesmo que com fortes pontos de contacto – não pode gerar a violação do princípio (vide. Acórdão do TSI no Processo n.º27/2010).

Pois, perfilhamos a sensata tese, no sentido de que a igualdade de situações materiais, visando a proibição do arbítrio, impõe igualdade de tratamento, enquanto a desigualdade de situações já não obsta a diferentes soluções administrativas (cfr. aresto do TSI no Processo n.º569/2011).

No caso *sub judice*, acontece que todos os 68 candidatos e milhares graduados referidos respectivamente nos arts.127º a 160º e 161º da petição inicial são, na devida altura, residentes da RAEM, não requerendo nem carecendo requerer a autorização de residência temporária. Daí resulta a manifesta desigualdade de situações materiais, por isso, não faz sentido que o recorrente argua a violação do princípio da igualdade.

6- Com efeito, determina o n.º2 do art.10º do Regulamento Administrativo n.º3/2005: Quando o pedido seja apresentado por quadro dirigente ou técnico especializado, deverá ser solicitado parecer à entidade com competência de supervisão ou certificação na respectiva área profissional. De acordo com o n.º2 do art.91º do CPA, trata-se de parecer obrigatório e não vinculativo.

Repare-se que o próprio recorrente reconhece ter desempenhado o vice-gerente geral da Sucursal de Macau da seguradora B e gerente da área de negócios junto da mesma (arts.85º e 109º da petição). O que revela que ele não é fundador ou sócio da MSBIG, nem exerce actividade de mediação de seguros (art.5º do D.L. n.º38/89/M, na redacção sucessivamente dada pelos D.L. n.º45/91/M, D.L. n.º51/94/M e Regulamento Administrativo n.º27/2001). E afigura-se-nos que o cargo por si desempenhado não pode ser equacionado na categoria de “pessoas que efectivamente detêm a gestão da seguradora” (art.19º, n.º2/c) do D.L. n.º27/97/M).

Ponderando tudo isto, e com todo o respeito pela melhor opinião em sentido contrário, inclinamos a entender que antes de decidir o pedido do recorrente, o IPIM não necessitava de solicitar parecer à AMCM, por isso a omissão da solicitação do referido parecer não germina a preterição da formalidade essencial, nem a anulabilidade do despacho recorrido.

\*\*\*

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

\*

### 三.事實

根據卷宗及附隨之行政卷宗的資料，本院認定以下事實：

1. O Recorrente apresentou a 22 de Julho de 2016 junto do IPIM um pedido de autorização de residência temporária na RAEM.
2. A 07 de Julho de 2017, o Recorrente foi notificado através do ofício n.º 04301/GJFR/2017 do sentido provável de indeferimento do seu pedido, nos termos e para os efeitos dos arts. 93.º e 94.º do Código de Procedimento Administrativo.
3. Da análise preliminar conduzida pelo IPIM, concluiu aquele instituto que:

*“1) Conforme as informações da procura de emprego online, divulgadas pelo Departamento de Emprego da Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais, existem 68 candidatos com as qualificações académicas similares à de V. Ex.ª, e os candidatos à procura de trabalho de ramo idêntico totalizam 1;*

*2) Além disso, de acordo com as informações do Gabinete de Apoio ao Ensino Superior do ano lectivo 2014/2015, existem 2,294 graduados na categoria de Gestão Empresarial, dos quais existe um número considerável de profissionais com grau académico de mestrado ou superior;*

*3) Pelo exposto, tendo em conta o seu tipo de actividade, habilitações académicas e experiência profissional, não é considerado de particular interesse para a Região Administrativa Especial de Macau;*

*4) Nesta conformidade, a situação poderá ser desfavorável ao pedido de V. Exa. e, nos termos do Artigo 94.º do «Código de Procedimento Administrativo», venho por este meio notificar V. Exa. para, no prazo de 10*

*dias, pronunciar-se, por escrito, sobre o assunto supracitado, nos termos do no 3 do mesmo artigo.”*

4. No exercício do direito de audiência que lhe assistia, o Recorrente apresentou a 17 de Julho de 2017 uma exposição cujo teor é o seguinte:

“...

*O requerente A apresentou pedido de fixação de residência em Macau para si e para o seu agregado familiar no passado dia 22 de Julho de 2016.*

*Da análise preliminar conduzida pelo Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento de Macau, a que V. Ex.ª preside, concluiu-se, de acordo com o ofício n.º 04301/GJFR/2017, que:*

*“1) Conforme as informações da procura de emprego online, divulgadas pelo Departamento de Emprego da Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais, existem 68 candidatos com as qualificações académicas similares à de V. Ex.ª, e os candidatos à procura de trabalho de ramo idêntico totalizam*  
*1*;

*2) Além disso, de acordo com as informações do Gabinete de Apoio ao Ensino Superior do ano lectivo 2014/2015, existem 2,294 graduados na categoria de Gestão Empresarial, dos quais existe um número considerável de profissionais com grau académico de mestrado ou superior;*

*3) Pelo exposto, tendo em conta o seu tipo de actividade, habilitações académicas e experiência profissional, não é considerado de particular interesse para a Região Administrativa Especial de Macau;*

*4) Nesta conformidade, a situação poderá ser desfavorável ao pedido de V. Exa. e, nos termos do Artigo 94.º do «Código de Procedimento Administrativo», venho por este meio notificar V. Exa. para, no prazo de 10*

*dias, pronunciar-se, por escrito, sobre o assunto supracitado, nos termos do no 3 do mesmo artigo.”*

*(sublinhado nosso)*

*A sua cónjuge, D, foi também notificada, através do ofício n.º 04307/GJFR/2017, do provável indeferimento do seu pedido, uma vez que a procedência do seu pedido depende da aprovação do pedido do seu cónjuge.*

*Os interessados apresentam conjuntamente a sua pronúncia por escrito, visto que a procedência do pedido de ambos dependerá da apreciação do pedido do requerente principal, A (doravante, "o Requerente").*

## **II - DAS FUNÇÕES DESEMPENHADAS PELO REQUERENTE**

*O Requerente, como de resto consta de toda a documentação que instrui o seu processo administrativo, é titular do Bilhete de Identidade de Residente de Hong Kong n.º K4XXXXX(0) e do Título de Identificação de Trabalhador Não-Residente de Macau n.º 211XXXXX.*

*O Requerente exerce desde o ano de 2013 as funções de Business Development Manager junto da Sucursal de Macau da seguradora B Insurance (Hong Kong) Limited.*

*A seguradora B Insurance (Hong Kong) Limited faz parte do grupo B Holdings (Asia) Pte. Ltd., que tem uma forte presença na Ásia, onde oferece diversas soluções a nível de produtos de seguros há mais de cem anos.*

*Em Macau, a sucursal da empresa, cuja exploração da actividade seguradora foi autorizada através da Ordem Executiva n.º 22/2005, tem uma presença estável e duradoura, tendo sucedido na sua actividade à C International Insurance plc, cuja presença no território remontava a 1982 (cf. Portaria n.º 186/82/M).*

*A B Insurance (Hong Kong) Limited explora em Macau os seguintes ramos*

*gerais de seguros: Acidentes de trabalho; Incêndio; Automóvel; Marítimo-carga; Acidentes pessoais; Doença; Quebra de vidros; Marítimo-cascos; Viagens; Furto ou roubo; Responsabilidade civil geral; Valores em trânsito; Fianças; Multi-riscos (habitação); Avaria de máquinas; Construções; Lucros cessantes; Equipamento electrónico; Crédito (riscos comerciais); Aéreo-cascos e Responsabilidade civil de aviões.*

*O total do passivo e da situação líquida da empresa cifrava-se no final de 2016 em MOP\$247,427,547.55 (duzentos e quarenta e sete milhões, quatrocentas e vinte e sete mil, quinhentas e quarenta e sete patacas e cinquenta e cinco avos), de acordo com as contas de exploração do exercício de 2016, publicadas no Boletim Oficial de Macau n.º 28, II Série, no passado dia 12 de Julho de 2017.*

*Entre as funções que estão acometidas ao Requerente, enquanto Business Development Manager da B Insurance (Hong Kong) Limited, destacam-se as seguintes:*

- 1. Atingir os objectivos de receitas e lucro para a Sucursal de Macau.*
- 2. Manter a qualidade de serviço e uma boa relação com os intermediários designados.*
- 3. Assistir no planeamento estratégico e implementar o plano de negócios da Sucursal de Macau.*
- 4. Providenciar suporte operacional e na avaliação de riscos na renovação cíclica das apólices e também no desenvolvimento de novos negócios.*
- 5. Manter eficiente a execução do processo negocial (do início ao fim) nos termos das orientações e procedimentos da B.*
- 6. Gerir e monitorizar o sistema e a equipa para assegurar a eficácia e a eficiência das operações diárias.*

7. Assistir o Gerente de Macau para atingir um crescimento lucrativo, o controlo de crédito e o respeito pelas obrigações.

*Entre as responsabilidades da sua posição, destacam-se as seguintes:*

*A nível de Desenvolvimento de Negócios:*

1. Manter um contacto frequente com os intermediários, para explorar oportunidades de negócio.
2. Estabelecer e manter uma relação próxima com os principais parceiros de negócio e providenciar serviços de apoio oportunamente e com qualidade.
3. Apoiar a Sucursal de Macau no desenvolvimento de negócios, organizando eventos sociais e de promoção da marca.
4. Gerir o portefólio de negócios e resolver litígios com intermediários.

*A nível de Gestão Operacional e Administrativa:*

1. Monitorizar os membros da equipa para verificar, processar e implementar políticas em conformidade com os padrões da B no que concerne à execução e precisão das tarefas.
2. Manter o controlo para atingir apoio atempado na renovação das apólices, incluindo reavaliações, actualizações e notificações dos termos de validade.
3. Assegurar a integridade dos dados do sistema e a qualidade dos dados introduzidos, incluindo o ajuste de códigos de localidade, manutenção da localidade e revisão e ajustes de compromissos a nível de incêndio.
4. Providenciar apoio no serviço ao cliente e nas funções administrativas das apólices.
5. Identificar e resolver problemas relacionados com o sistema (quer seja o P400 ou o GenLink) para assegurar que os padrões de emissão de apólice são cumpridos.
6. Actualizar estatísticas diárias individuais incluindo produtividade, ciclos

*dê produção, precisão e outras medições.*

*7. Quando necessário, providenciar apoio de salvaguarda a outras equipas da Sucursal de Macau, conforme for decidido pelo Gerente Responsável.*

*A nível de serviços e de avaliação de riscos:*

*1. Assegurar que todas as transacções estão de acordo com as Personal Acceptance Authority (PAA) e apoio adequado e encaminhamento para resseguro sempre que o risco exceda as PAA.*

*2. Assegurar que se mantêm os padrões de serviços de acordo com o estipulado entre a B e os intermediários.*

*3. Iniciar e manter uma relação laboral eficiente com o pessoal em todos os níveis de intermediários para contribuir para um crescimento de negócios lucrativo.*

*4. Frequentar cursos de formação interna e externamente, consoante decidido pelo Gerente Responsável.*

*5. Providenciar orientação e formar os subordinados.*

*6. Executar quaisquer tarefas determinadas pelo Gerente Responsável.*

*A nível de Controlo de Crédito:*

*1. Identificar e perseguir quaisquer prémios em atraso por parte dos intermediários, de acordo com a política de crédito da B.*

*2. Relatar e registar quaisquer prémios em dívida no Relatório de Extensão de Crédito, para aprovação.*

*Como é de conhecimento de V. Ex.ª, a actividade seguradora na RAEM está dependente de autorização prévia por parte do Chefe do Executivo, estando sujeita a um escrutínio apertado e permanente por parte da Autoridade Monetária de Macau (AMCM), nos termos melhor previstos no Decreto-Lei n.º 27/97/M, que estabelece o regime jurídico do acesso e exercício à*

*actividade seguradora no território de Macau.*

*O exercício da actividade seguradora, como é sabido, tem implicações profundas e pode ter consequências repercussivas não só na economia regional e internacional como sobretudo, e antes de mais, no próprio tecido social da RAEM, pois através da avaliação, gestão e assunção de riscos se contrabalançam interesses tão sérios e díspares como a gestão de fundos de poupança dos particulares, a protecção em caso de acidentes sofridos por terceiros ou a liberação das actividades empresariais dos riscos a ela inerentes, por exemplo.*

*A B Insurance (Hong Kong) Limited está sujeita, pois, a uma superintendência, coordenação e fiscalização da competência do Chefe do Executivo de Macau, executadas por intermédio da AMCM (cf. arts. 9.º e 10.º do Decreto-Lei n.º 27/97/M), sendo que no âmbito deste controlo se presta especial atenção à idoneidade, qualificação e experiência profissionais das pessoas que efectivamente detêm a gestão da seguradora, nos termos do art. 19.º, n.º 2, al. c) do Decreto-Lei n.º 27/97/M.*

*Daí que a B Insurance (Hong Kong) Limited requeira para o exercício das funções acima descritas, para satisfazer os requisitos estritos de supervisão da actividade, não apenas um candidato licenciado, mas alguém apetrechado das necessárias qualificações no ramo dos seguros, com o mínimo de oito anos de experiência na área.*

*O candidato deve ser portador de um perfil íntegro e inatacável, comprovado pelo seu currículo, experiência e progresso a nível de carreira no ramo da indústria seguradora.*

*O Requerente enquadra-se perfeitamente no perfil desejado para ocupar a posição de relevo, sendo uma escolha natural para desempenhar tais funções*

*no seio da B Insurance (Hong Kong) Limited, consoante a opinião, política e escolha da própria empresa (cf. doc. n.º 1).*

*Na verdade, as funções exercidas pelo Requerente dentro da estrutura organizacional da B Insurance (Hong Kong) Limited colocam-no, dentro da gestão do negócio desenvolvido na RAEM, no segundo patamar hierárquico do pessoal, conforme se comprova pelo documento que se anexa como doc. n.º 2.*

*Efectivamente, acima do seu posto, na hierarquia empresarial no que respeita à actividade desenvolvida na RAEM, encontra-se apenas o Senior Manager da região, estando sob o seu pelouro, por exemplo, a supervisão dos Senior Executives nas áreas financeira e de negócios.*

### **III - DO PARTICULAR INTERESSE DO REQUERENTE PARA O TERRITÓRIO**

*Como acima se viu, as funções desempenhadas pelo Requerente na B Insurance (Hong Kong) Limited, uma seguradora reconhecida internacionalmente e com presença de renome na RAEM que remonta a 1982 (se tivermos em conta que sucedeu no negócio da anterior C International Insurance plc), equivalem à posição de n.º 2 na estrutura empresarial, no que concerne à actividade desenvolvida na RAEM.*

*O Requerente ocupa uma posição de alto risco e de enorme responsabilidade que exigem dele uma experiência vasta e multiforme na área, que efectivamente possui.*

*O Requerente não só detém formação académica superior em Marketing, como também possui um mestrado especializado em Gestão de Riscos e Seguros, que frequentou e completou na Universidade de Deakin, na Austrália.*

*O Requerente trabalhou no ramo da indústria seguradora durante cinco anos, tendo adquirido uma versatilidade invejável, antes de assumir as funções de Assistant Business Development Manager na Sucursal de Hong Kong da seguradora B Insurance (Hong Kong) Limited, no ano de 2006.*

*Após um percurso louvável no seio da empresa, foi promovido internamente no ano de 2013 para assumir as funções de Business Development Manager na sucursal de Macau, posição que hoje em dia ainda ocupa.*

*Durante a sua actividade em Macau, tem demonstrado repetidamente um vasto conhecimento acerca das operações e gestão de uma companhia seguradora a nível de optimização dos recursos e de resultados, demonstrando uma visão compreensiva no ramo, calculando sopesadamente os riscos inerentes à actividade e as políticas de assunção de risco, assim como controlando os serviços de apoio à cliente no sentido de obter respostas céleres e satisfatórias.*

*Ao longo dos anos, em particular desde 2006 na B Insurance (Hong Kong) Limited, o Requerente fomentou relações privilegiadas as seguradoras mais credenciadas, não se limitando aos principais parceiros de negócios e correctores de seguros, sendo a sua experiência valiosa na actividade, designadamente, do resseguro, tão importante para o funcionamento e viabilidade do exercício da actividade seguradora no território.*

*A sua experiência e know-how dotam-no de todos os elementos necessários para ser, de resto, um óptimo formador e orientador dos quadros formados localmente, possuindo um conhecimento invejável do funcionamento dos mercados e produtos de seguros.*

*A posição que o Requerente hoje ocupa na Sucursal da RAEM é a de vice do mandatário geral da companhia (cf. doc. n.º 1), sabendo-se que a lei exige*

*para este uma residência permanente no território.*

*Ao contrário do que transparece da notificação sobre a qual o requerente ora se pronuncia, não existe no mercado de Macau actualmente ninguém disponível para exercer as suas funções, como no capítulo seguinte melhor se explanará.*

*A concessão de autorização de residência ao Requerente beneficiará a RAEM sobremaneira, pois ficará dotada com mais um membro de uma pequena elite regional que conhece profundamente a indústria, sendo de resto a pessoa ideal para formar os quadros que pretendem crescer no ramo localmente.*

*O Requerente, tendo aqui crescido e progredido profissionalmente, pretende, de resto, aqui integrar-se definitivamente, acolhendo a terra que o catapultou e devolvendo ao território a oportunidade que lhe foi concedida, deixando uma marca premente na elevação dos padrões da actividade seguradora e partilhando o seu conhecimento com os mais jovens.*

*A fixação de residência no território, de resto, permitirá ao núcleo familiar do Requerente enraizar-se estavelmente em Macau, podendo os seus filhos " agradecer no meio ambiente que o Requerente adoptou como próprio, ainda que, por ora, apenas provisoriamente.*

#### **IV - DOS CANDIDATOS REFERENCIADOS**

*V. Ex.<sup>a</sup> referiu, no ofício a que ora se responde, que "[c]onforme as informações da procura de emprego online, divulgadas pelo Departamento de Emprego da Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais, existem 68 candidatos com as qualificações académicas similares à de V. Ex.<sup>a</sup>, e os candidatos à procura de trabalho de ramo idêntico totalizam 1".*

*Ressalvado o tido e devido respeito, que é muito, tal afirmação não poderia estar mais desfasada da realidade, carecendo tais dados da devida*

*contextualização, para uma melhor e mais compreensiva percepção dos mesmos.*

*O Requerente pretende fixar a sua residência em Macau, não por estar apetrechado com um curso de Gestão de Empresas, mas por ser um quadro especializadíssimo contratado por empregador local, com formação académica, qualificações e sobretudo experiência profissional na área dos seguros, em particular a adquirida ao longo dos anos na companhia, que o destacam no exercício da sua profissão.*

*Nenhum dos candidatos cujas informações foram facultadas pelo Departamento de Emprego da Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais reúne minimamente as condições necessárias para exercer as funções de Business Development Manager na empresa seguradora que hoje em dia emprega o Requerente, de tal modo que a própria seguradora, contratando-os, possa cumprir as exigências rigorosas da AMCM.*

*Tanto assim é que o Requerente desempenha desde 2013 as suas funções na B Insurance (Hong Kong) Limited, ao abrigo da Autorização de Contratação de Trabalhador Não-Residente de Macau n.º 211XXXXX, nos termos da qual foi contactada a Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais, ao longo dos anos, no sentido de auscultar a oferta local de quadros para a sua posição.*

*A Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais, ao longo dos anos, tem informado a sua entidade empregadora de que não existem no território quadros qualificados para exercer tais funções, anexando-se a título de exemplo comunicações daquela entidade datadas de 2014 (doc. n.º 3), 2015 (doc. n.º 4) e, mais recentemente, de 3 Julho de 2017 (doc. n.º 5).*

*A inexistência de quaisquer quadros locais qualificados tem consubstanciado desde 2013 a autorização para contratação do Requerente enquanto*

*trabalhador não-residente especializado.*

*Efectivamente, apenas 4 (quatro) dos candidatos referenciados a fls. 27-32 do processo administrativo à margem epigrafado possuem alguma experiência no ramo de seguros, pelo que sobre aqueles se focará inicialmente o presente escrutínio.*

*Os restantes estão manifestamente impreparados para exercer as funções desempenhadas pelo Requerente, que requerem um conhecimento muito profundo e consolidado da actividade seguradora.*

*Nenhum dos 68 candidatos, aliás, pretende trabalhar no ramo dos seguros, o que revela desde logo a sua falta de vocação para desempenhar o cargo do Requerente.*

*Procederemos à análise dos currículos dos quatro candidatos com alguma experiência na área de seguros e, seguidamente, analisaremos o currículo destacado pelo IPIM a fls. 35 do processo administrativo. Por mero exercício de exaustão, avaliar-se-ão, a final, os currículos de outros dois candidatos com mais anos de actividade profissional.*

***i) Do candidato n.º 041037 (a fls. 29 do processo administrativo)***

*O candidato possui experiência de 2 anos de trabalho enquanto agente de seguros, 2 anos de trabalho na área de relações públicas e 2 anos de trabalho enquanto escriturário, pretendendo exercer as funções de escriturário, auferindo um salário de MOP\$10,000.00 (dez mil patacas).*

*É manifesto que a experiência do candidato é insuficiente para o exercício das funções acometidas ao Requerente e acima melhor explanadas.*

*O trabalho de um agente de seguros equipara-se mais ao de um salesman do que propriamente a alguém dotado de conhecimento para calcular, avaliar e contrair os riscos iminentes aos seguros, para desenvolver os negócios da*

*seguradora ou para ser útil no manejoamento do seu escritório local.*

*O nível de inglês do candidato é insatisfatório para a posição de Business Development Manager, cargo que exige o contacto permanente com colegas da área, nomeadamente para efeitos de captação de negócio, para a contratação de resseguros e para o desenvolvimento do negócio regional, que implica um domínio profícuo da língua inglesa, pois esta é notoriamente a linguagem veicular no ramo.*

***ii) Do candidato n.º 030628 (a fls. 31 do processo administrativo)***

*O candidato possui experiência de 3 anos de trabalho enquanto agente de seguros, 3 anos de trabalho enquanto relações públicas e 1 ano de trabalho enquanto operador telefónico, pretendendo exercer as funções de escriturário, auferindo um salário de MOP\$12,000.00 (doze mil patacas), ou de operador, auferindo um salário de MOP\$16,000.00 (dezassex mil patacas).*

*É manifesto que a experiência do candidato é insuficiente para o exercício das funções acometidas ao Requerente e acima melhor explanadas.*

*O trabalho de um agente de seguros, como acima se referiu para o candidato anterior, equipara-se mais ao de um salesman do que propriamente a alguém dotado de conhecimento para calcular, avaliar e contrair os riscos iminentes aos seguros, para desenvolver os negócios da seguradora ou para ser útil no manejoamento do seu escritório local.*

*O nível de inglês do candidato é insatisfatório para a posição de Business Development Manager, cargo que exige o contacto permanente com colegas da área, nomeadamente para efeitos de captação de negócio, para a contratação de resseguros e para o desenvolvimento do negócio regional, que implica um domínio profícuo da língua inglesa, pois esta é notoriamente a linguagem veicular no ramo.*

**iii) Do candidato n.º 030368 (a fls. 31 do processo administrativo)**

*A candidata possui experiência de 1 ano de trabalho enquanto agente de seguros e de 3 anos e 2 meses de trabalho enquanto empregada de mesa, pretendendo exercer as funções de escriturário, auferindo um salário de MOP\$10,000.00 (dez mil patacas).*

*É manifesto que a experiência da candidata é insuficiente para o exercício das funções acometidas ao Requerente e acima melhor explanadas.*

*O trabalho de um agente de seguros, como acima se referiu, equipara-se mais ao de um salesman do que propriamente a alguém dotado de conhecimento para calcular, avaliar e contrair os riscos iminentes aos seguros, para desenvolver os negócios da seguradora ou para ser útil no manejo do seu escritório local.*

*O nível de inglês do candidato é insatisfatório para a posição de Business Development Manager, cargo que exige o contacto permanente com colegas da área, nomeadamente para efeitos de captação de negócio, para a contratação de resseguros e para o desenvolvimento do negócio regional, que implica um domínio profícuo da língua inglesa, pois esta é notoriamente a linguagem veicular no ramo.*

**iv) Do candidato n.º 020705 (a fls. 32 do processo administrativo)**

*O candidato possui experiência de 1 ano e três meses de trabalho enquanto consultor de seguros, de 2 meses de trabalho enquanto técnico de informática e de um ano e dois meses enquanto operador de telebet, pretendendo exercer funções de housekeeping, auferindo um salário de MOP\$9,000.00 (nove mil patacas), de escriturário, auferindo um salário de MOP\$20,000.00 (vinte mil patacas), ou de rececionista de hotel, auferindo um salário de MOP\$15,000.00 (quinze mil patacas).*

*É manifesto que a experiência do candidato é insuficiente para o exercício das funções acometidas ao Requerente e acima melhor explanadas.*

*Desconhece-se em que capacidade exerceu o candidato as funções de consultor de seguros, nem tampouco que tipo de actividade desenvolve um consultor de seguros, pois tal profissão não é sequer contemplada na lista de profissões mediadoras facultada pela AMCM.*

*O que transparece do seu currículo, porém, é que foi uma actividade desempenhada esporadicamente, ao lado de outras experiências fugazes na área da informática e enquanto operador de telebet.*

*Não ressalta do seu currículo a experiência necessária para exercer funções com responsabilidade equivalente à do Requerente, não estando dotado de experiência comprovada para assumir o papel de n.º 2 numa seguradora em actividade na RAEM.*

*Seria impensável para qualquer dos quatro candidatos acima descritos exercer as funções do Requerente, pois apenas exerceram esporadicamente, como se viu, algumas funções relacionadas com a actividade seguradora - três dos quais num papel que se assemelha mais à de um vendedor, que poderia trabalhar tanto com seguros como com outro produto ou mercadoria - e que carecem das qualificações ou experiência necessárias para assumir uma posição de relevância suprema na gestão de um escritório vocacionado para a actividade seguradora.*

*De resto, as habilitações, experiência e ambições dos quatro candidatos revelam a completa incapacidade para assumir as funções desempenhadas pelo Requerente na empresa seguradora, acima melhor explanadas.*

*Tendo em conta as funções e responsabilidade da profissão do Requerente, por um lado, e o escrutínio exercido pelo Governo da RAEM sobre a*

*actividade seguradora e o controlo a nível de idoneidade profissional e moral sobre os seus quadros mais elevados, por outro, é manifesto que tais candidatos não podem exercer as funções do Requerente, equiparável à de n.º 2 na gestão da Sucursal.*

*Procederemos seguidamente à análise do currículo do candidato n.º 031458, destacado a fls. 35 do processo administrativo à margem epigrafado, sendo este aliás o único que pretende exercer funções enquanto na área de Business Development dentro dos quadros referenciados no ofício a que se responde.*

**v) Do candidato n.º 031458 (a fls. 35 do processo administrativo)**

*O candidato possui experiência de três meses de trabalho enquanto assistente de planeamento de Business Development, de 2 anos e seis meses de trabalho enquanto assistente de direcção e de 2 anos e seis meses enquanto gerente de apoio ao cliente, pretendendo exercer funções de funcionário administrativo, de funcionário de apoio ao cliente ou de funcionário de Business Development, auferindo um salário de MOP\$20,000.00 (vinte mil patacas).*

*Deve-se começar por salientar o óbvio: o candidato não possui qualquer experiência na área da actividade seguradora, factor que o exclui automaticamente da consideração para o posto ocupado pelo Requerente e que denota uma fragilidade no que respeita a ocupar uma posição de topo numa empresa seguradora.*

*De resto, o candidato possui uma experiência de apenas três meses enquanto assistente de Business Development, o que o torna manifestamente incapaz para exercer as funções acometidas ao requerente.*

*Em termo de comparação, pode-se referir que o Requerente, antes de ser considerado para e assumir as funções que lhe estão acometidas na RAEM, desempenhou as funções de Assistant Business Development Manager na*

*vizinha Região Administrativa Especial de Hong Kong pelo período de sete anos, à parte de todo o currículo que já possuía na área, designadamente de cinco anos ao serviço de outras seguradoras.*

*Por mero exercício de exaustão da análise dos currículos providenciados minimamente comparáveis aos do Requerente, tecer-se-ão ainda algumas acerca do currículo dos candidatos n.º 040570 e 21211, que são os que de longe os que detêm maior experiência dentro do elenco facultado:*

***vi) Do candidato n.º 040570 (a fls. 30 do processo administrativo)***

*O candidato possui experiência de 30 anos e nove meses enquanto vice-presidente de uma sucursal e pretende exercer as funções de balconista ou de funcionário ou gerente bancário, auferindo um salário de MOP\$15,000.00 (quinze mil patacas).*

*Não se pode deixar de salientar o facto óbvio, de que o candidato não possui qualquer experiência no ramo da actividade seguradora.*

*De resto, é de estranhar que após um período de actividade tão constante e tão duradouro, o candidato venha agora prestar-se a ocupar posições de menor relevância, ou até que esteja desempregado, o que revela ou que está numa fase decadente da carreira, o que não se coaduna com o exercício nem responsabilidade das funções do Requerente.*

*O nível de inglês do candidato é insatisfatório para a posição de Business Development Manager, cargo que exige o contacto permanente com colegas da área, nomeadamente para efeitos de captação de negócio, para a contratação de resseguros e para o desenvolvimento do negócio regional, que implica um domínio profícuo da língua inglesa, pois esta é notoriamente a linguagem veicular no ramo.*

***vii) Do candidato n.º 021211 (a fls. 32 do processo administrativo) O***

*candidato possui experiência de 31 anos e nove meses enquanto director (desconhecendo-se de quê) e pretende exercer as funções de director bancário, auferindo um salário de MOP\$50,000.00 (cinquenta mil patacas).*

*Não se pode deixar de salientar o facto óbvio, de que o candidato não possui qualquer experiência no ramo da actividade seguradora.*

*De resto, é de estranhar que após um período de actividade tão constante e tão duradouro, o candidato esteja agora desempregado, o que não abona a seu favor, visto que na RAEM, como se sabe, o desemprego é um problema inexistente, especialmente para mão-de-obra residente qualificada.*

*O nível de inglês do candidato é insatisfatório para a posição de Business Development Manager, cargo que exige o contacto permanente com colegas da área, nomeadamente para efeitos de captação de negócio, para a contratação de resseguros e para o desenvolvimento do negócio regional, que implica um domínio profícuo da língua inglesa, pois esta é notoriamente a linguagem veicular no ramo.*

#### ***V - DA EXISTÊNCIA DE GRADUADOS EM MACAU***

*A posição do Requerente envolve diversas responsabilidades que não se coadunam, manifestamente, com a falta de experiência profissional de um recém-graduado.*

*A indicação no ofício a que se responde de que "(...) de acordo com as informações do Gabinete de Apoio ao Ensino Superior do ano lectivo 2014/2015, existem 2,294 graduados na categoria de Gestão Empresarial, dos quais existe um número considerável de profissionais com grau académico de mestrado ou superior" é, portanto, totalmente inconsequente na avaliação das qualificações e sobretudo experiência comprovada do Requerente.*

*Como acima se referiu, o exercício de funções de topo numa empresa do ramo segurador no território requer uma idoneidade exemplar condizente com os riscos e responsabilidades inerentes à profissão, que se comprova desde logo pela experiência profissional, e que não se coaduna, seguramente, com a preparação que detém um recém-licenciado.*

*A mais-valia do Requerente baseia-se, de facto, na sua vasta e compreensiva experiência multiforme no ramo dos seguros, ao longo de mais de 16 anos de uma carreira na área que tem progredido constantemente.*

*Por tudo o exposto, a autorização para o Requerente e sua família aqui fixarem residência fortalecerá o território com um quadro especializado dotado de conhecimento e experiências profundas e consolidadas que serão, de reste essenciais na formação e elevação dos mencionados recém-graduados locais...”.*

5. 澳門貿易投資促進局作出第 0206/2016 號建議書，有關內容如下：

“....

一、申請依據

申請人 A，按照第 3/2005 號行政法規規定，以受聘於 “B 保險(香港)有限公司” 擔任 “Business Development Manager” 為依據申請臨時居留許可，並惠及其配偶 D、卑親屬 E 及卑親屬 F。

二、分析

(1) 考慮到第 3/2005 號行政法規所訂的居留權的前提在於申請人須為對澳門特別行政區帶來特別裨益的人才，是以不認為獲批在澳工作的外地僱員均具備了此等裨益從而批給臨時居留許可；

(2) 考慮到申請人具有工商管理學士學位及保險和風險管理碩士學位證書，以及不少於 16 年從事保險及客戶服務領域的工作及管理經驗，但透

過勞工事務局、高等教育輔助辦公室及統計暨普查局數據，經本澳人力資源累積，並不缺乏具備相關學歷、經驗及工作性質的從業人員及畢業學生，故未能體現為本澳帶來特別的裨益；

(3) 考慮到澳門大專院校亦有提供申請人從事職位性質的學科，具有市場供應的可取代性。

就上述分析，本局向申請人進行了書面聽證，申請人雖提交了書面回覆意見，但未能體現其為特別有利於本澳的人才。

### 三、建議

根據第 3/2005 號行政法規的規定，現建議不視申請人 A 為特別有利於本澳的人員，不批准其臨時居留許可申請。

呈上級審閱批示...”。

6. 澳門特別行政區行政長官於 2017 年 12 月 29 日作出以下批示：

“...

以下利害關係人根據第 3/2005 號行政法規第一條第(三)項規定，以管理人員為依據申請其本人及家團成員在澳門特別行政區的臨時居留許可，利害關係人持有工商管理學士學位及保險和風險管理碩士學位證書，以及具有不少於 16 年從事保險及客戶服務領域的工作及管理經驗，但基於利害關係人所擔任的職務不需要特別的專業資格，且澳門特別行政區亦不乏具有商務與管理專業學歷的居民，認為利害關係人不應被視為特別有利於澳門特別行政區的管理人員，因此不批准該臨時居留許可申請。

序號	姓名	關係
1	A	申請人
2	D	配偶
3	E	卑親屬
4	F	卑親屬

...”。

\*

#### 四.理由陳述

司法上訴人指被訴行為違反參與原則，同時存有事實前提錯誤及基於事實前提錯誤而導致明顯不合理行使自由裁量權。

我們現就有關問題作出審理。

##### 1. 就違反參與原則方面：

司法上訴人認為被訴行為存有違反參與原則的瑕疵，理由在於並沒有回應其在書面聽證中所提出應獲得臨時居留許可的理據。

首先需指出的是上述瑕疵倘存在，並不是違反參與原則瑕疵，而是沒有履行說明理由的瑕疵。

司法上訴人自身也承認被訴實體在作出決定前對其作出了書面聽證，而其也提交了詳盡的書面答覆，因此，並不存在任何違反參與原則。

根據《行政訴訟法典》第 74 條第 6 款之規定，司法上訴人對司法上訴之依據所作之錯誤定性，並不妨礙可根據法院認為恰當之定性而判該司法上訴理由成立。

根據《行政程序法典》第 114 條第 1 款 c) 項之規定，當作出與利害關係人所提出之要求或反對全部或部分相反之決定之行政行為，須說明理由。

而根據《行政程序法典》第 115 條第 1 款之規定，說明理由應透過扼要闡述有關決定之事實依據及法律依據，以明示方式作出；說明理由亦得僅透過表示贊成先前所作之意見書、報告或建議之依據而作出，在此情況下，該意見書、報告或建議成為有關行為之組成部分。

立法者制定說明理由義務的目的在於讓市民能清楚明白有關行政行為的決定方向是基於什麼事實和法律依據而作出，從而可決定是否接受有關行為或依法提出申訴。

在本個案中，被訴行為並沒有援引第 0206/2016 號建議書的內容，而是獨立作出了否決批示，故該建議書的內容不成為被訴行為的組成部分。

被訴行為內容如下：

“...

以下利害關係人根據第 3/2005 號行政法規第一條第(三)項規定，以管理人員為依據申請其本人及家團成員在澳門特別行政區的臨時居留許可，利害關係人持有工商管理學士學位及保險和風險管理碩士學位證書，以及具有不少於16年從事保險及客戶服務領域的工作及管理經驗，但基於利害關係人所擔任的職務不需要特別的專業資格，且澳門特別行政區亦不乏具有商務與管理專業學歷的居民，認為利害關係人不應被視為特別有利於澳門特別行政區的管理人員，因此不批准該臨時居留許可申請。

序號	姓名	關係
1	A	申請人
2	D	配偶
3	E	卑親屬
4	F	卑親屬

...”。

表面看來，似乎被訴行為已遵守了說明理由的義務，否決司法上訴人的居留許可申請的決定是基於其學歷及專業經驗不被視為對澳門特別行政區特別有利。

然而，在尊重不同見解下，我們並不認為被訴行為的理由說明是充分的，原因在於其並沒有具體說明為何司法上訴人的學歷及專業經驗不被視為對澳門特別行政區特別有利，僅是作出結論性陳述。

司法上訴人曾書面陳述其專業經驗是對澳門有利及有貢獻的，相關內容可見於已證事實第4點，然而被訴行為並沒有就此作出任何回應。

不論終審法院或本院均多次強調公共行政決定的理由說明不能含糊不清或僅是作出結論性陳述。相反，需具有“足以揭示對於作出決定起決定性作出的事實和法律前提要件進行的權衡”（可參閱本院於2017年03月02日在卷宗編號780/2015作出之裁判，以及終審法院於2016年07月22日和2018年10月10日分別在卷宗編號45/2016和42/2017作出之裁判）。

根據《行政程序法典》第115條第2款之規定，採納含糊、矛盾或不充分之依據，而未能具體解釋作出該行為之理由，等同於無說明理由。

基於此，被訴行為應予以撤銷。

## 2. 就其他提出之瑕疵方面：

鑒於我們裁定被訴行為沒有充分說明理由，故無法繼續審理是否存有事實前提錯誤及基於事實前提錯誤而導致明顯不合理行使自由裁量權的情況，茲因我們不清楚被訴實體是基於什麼具體理由/事實而認定司法上訴人的學歷及專業經驗不對澳門特別行政區有利，從而無法作出判斷。

\*

## 五. 決定

綜上所述，裁判本司法上訴成立，繼而撤銷被訴行為。

\*

訴訟費用由被訴實體支付，但其享有主體豁免。

作出適當通知及採取適當措施。

\*

2019年04月04日

何偉寧

簡德道  
唐曉峰

Fui presente  
蘇崇德