

卷宗編號：152/2023

(司法上訴卷宗)

日期：2024 年 4 月 11 日

主題：

- 以具備特別資格技術人員身份為由提出的臨時居留許可申請
- 獲博士學位的頒授
- 事實前提錯誤

摘要

司法上訴人以具備特別資格技術人員身份為由向澳門貿易投資促進局提出了臨時居留許可申請。

在審批其申請期間，司法上訴人向當局提交了新的學歷證明，以證明其已獲博士學位的頒授，但被訴批示並未對有關事實加以考慮。

作為行使自由裁量權的機關，被訴實體必須在充分了解涉及司法上訴人的重要及全面情況後，才具備條件對其申請進行準確的分析及審批。因此，如果遺漏了考慮涉及該司法上訴人的一些重要情況，便會影響行政當局的正確判斷，從而構成事實前提的錯誤。

在本案中，司法上訴人以具備特別資格技術人員身份為由提出了臨時居留許可申請，而他的學歷是當局應當考慮的重要因素之一。在缺乏對該學歷進行分析的情況下，行政當局所作出的決定構成了事實前提的錯誤。

裁判書製作人

唐曉峰

中國澳門特別行政區 中級法院合議庭裁判

卷宗編號：152/2023

(司法上訴卷宗)

日期：2024 年 4 月 11 日

司法上訴人：A

上訴所針對之實體：行政長官

一、概述

尊敬的行政長官於 2022 年 12 月 31 日作出批示，不批准 A (男，身份資料載於卷宗內，以下簡稱“司法上訴人”)的臨時居留許可申請。

司法上訴人不服，向本中級法院提起司法上訴，並在起訴狀中點出以下結論：

“一、本上訴針對的是尊敬的行政長官 閣下於 2022 年 12 月 31 日作出否決上訴人提出的本澳臨時居留許可申請批示，其內援引載於卷宗第 111 至 117 頁建議書內容作為理由說明部份，因而作出不批准上訴人臨時居留許可申請之決定。

二、首先上訴人認為被上訴批示沾有「對部份屬審查範圍之內容無行使自由裁量權」之瑕疵。

三、由被上訴批示所援引之建議書內容可見，被上訴實體的審查範圍僅止於上訴人在申請日起的個人狀況，而忽略了上訴人在申請程序期間已經更新的個

人狀況以及後來具備的最高學歷及交流經驗。

四、然而，上訴人的臨時居留許可申請程序自提出申請之日 2017 年 8 月 8 日起至被上訴實體於 2022 年 12 月 31 日作出否決申請的決定，合共歷時五年多才完成。

五、由經整合的對本案之申請及審批過程之時間順序可見，雖然在卷宗第 117 頁之建議書的最後“備註”方上行政當局註明：「2017 年 8 月 8 日至 2019 年 3 月 22 日中止計算期間，因等待相關部門之意見和補交文件及提交回覆意見」，但事實上上訴人在 2017 年 8 月 8 日提交臨時居留許可申請時獲告知有文件遺漏後，已在 8 天後補交該欠缺文件。續後亦僅是上訴人基於資料之更新而自發向行政當局補交及更新履歷和證明文件。

六、至於行政當局所指稱之等待政府部門發出意見，從卷宗上得知在行政當局向治安警察局、勞工局及高等教育局致函及索取資訊後，有關部門在短期內已作出覆函。

七、在申請過程中亦不存在第 3/2005 號行政法規定第 11 條所列之因不當情事而使行政當局停止作出決定的情況。

八、由此可見，本案的申請程序當中大部份期間均不處於第 3/2005 號行政法規定第 11 及 15 條所例外允許的中止情況，而僅屬於行政當局本身在程序上的拖延。

九、在非因上訴人的過錯而形成的行政程序拖延之情況下，被上訴實體在進行審查時更應該與時並進，按照上訴人所申報的最新個人狀況及資格，全面及細緻地進行審查。

十、因為在被上訴實體尚未作出終局決定前，申請程序仍然是持續進行，並未終結。

十一、在申請過程中，為方便被上訴實體可及時及更有效地就個案進行審查，以及遵行其對行政當局之合作義務，上訴人在申請過程中已適時將更新的個

人履歷及證明文件提供予行政當局。

十二、尤其在進行書面聽證以後，上訴人曾於 2021 年 5 月及 12 月補交更新狀況及學歷證明，透過該等事實可反映上訴人至今仍在澳門恆常工作和生活，上訴人以澳門為生活中心並打算長期在澳生活的意願；且上訴人在澳期間致力中葡教學、翻譯及研討工作，對澳門、內地與其他葡語國家間的文化教流作出貢獻。

十三、因此，上述事實應屬第 3/2005 號行政法規定第 7 條所規定之行政當局應審查之各項重要因素，被上訴實體在審查本個案時亦應予分析及進行判定。

十四、而且對於上訴人所作出的數次更新個人履歷及補交證明文件，行政當局均予接收並且作出“會儘快審批”的回覆。按照一般人理解，均會認為補交文件已獲行政當局接納、查閱並納入審批範圍當中。

十五、因此對於上訴人後來所提交之文件，被上訴實體亦應基於《行政程序法典》第 8 條之善意原則納入審查範圍及進行認定。

十六、重申，在被上訴實體尚未作出審批之決定前，對於上訴人在過程中補交之文件以及個人履歷之更新，應予審查。

十七、試舉一反面例子說明，假設某申請人本身具備條件申請臨時居留許可，但在行政當局作出決定前，發現申請人在過程中已喪失有關資格，則行政當局應基於資格之喪失而作出否決之決定，而非批准之決定。

十八、然而從被上訴批示所援引的建議書上可見，被上訴實體的審查範圍僅限於上訴人提交申請時之個人狀況。在進行書面證聽後，建議書僅表示會考慮受聘機構發出的推薦信但實際上卻無就推薦信內容作出分析和判定。後來在作出建議書後，被上訴實體更無對上訴人續後向行政當局申報已更新之狀況及證明文件作出審閱及判定。

十九、基於被上訴實體行使自由裁量權應包括申請程序之整個階段，但被上訴實體就上訴人在申請過程中之狀況更新部份遺漏作出審查及判定，因而屬於在自由裁量權之行使方面出現明顯錯誤，在過程中違反了善意原則、效率原則以

及第 3/2005 號行政法規第 7 條所規定之審查範圍，因而沾有《行政程序法典》第 124 條規定之可撤銷之瑕疵而應被撤銷。

二十、倘若尊敬的中級法院不認同上述，而認為行政當局的審查範圍僅至提交申請當天上訴人所具備的個人狀況及資格，則上訴人還須指出被上訴實體在對上訴人的申請進行審查及作出決定時，部份認定存在明顯裁量錯誤的情況。

二十一、關於建議書第四項之行業類別，被上訴實體在進行審查時僅考慮了上訴人當時的受聘機構及職稱，忽略考慮上訴人所從事的實際職務內容及對澳門之貢獻程度。

二十二、由上訴人所提交之個人履歷及工作證明顯示，上訴人從事的是教學、培訓、科研及翻譯(筆譯和傳譯)等工作，崗位並非如被上訴實體所認定之“僅具行政輔助性質”，而是具有明顯的獨立性質。

二十三、而且透過上訴人實際從事的職務內容以及工作機構所給予的評價可證實，上訴人具備優秀的中葡雙語能力，熟悉葡語系國家及中國市場，為澳門與內地及葡語國家間的交流和合作作出重大貢獻，符合關於葡語市場之年度優先引進人才清單的需求。

二十四、在建議書第六項上，被上訴實體引用了 2018/2019 學年任教高等院校葡語專業課程的教學人員人數數據，但錯誤認定本澳人力資源累積，並不缺乏與上訴人工作性質相同的求職者。

二十五、被上訴實體在分析及援引有關數據時並未考慮到「中葡雙語人才」的獨特性以及對本澳的重要性和在澳需求量。

二十六、因為根據上訴人多年於本澳高等教育機構就讀和執教葡語專業課程的經驗，上述數據所包含的教員人數很大部份是來自葡語系國家，他們的語言是以葡語及英語為主，而非中葡雙語人士。

二十七、而且教員人數的多少並不能反映求職者人數的多寡，反而更加反映出按年份之遞增，教員需求量有日益增加的可能性之結論。

二十八、在建議書第七項中，被上訴實體引用了勞工事務局就業廳網上求職者數據及高等教育局 2015/2016 學年語言及文學專業類別畢業生人數，錯誤判定本澳不缺乏具備與上訴人相關學歷的求職者及畢業學生。

二十九、因為按照勞工事務局提供的求職資料摘錄，修讀“葡語”專業之求職者僅存 3 人且他們語言能力均不及上訴人，而且數據亦明確顯示沒有學歷為專業文憑至大專以上之求職“講師”職業的求職者，不能判定本澳不乏具備與上訴人相關學歷的求職者。

三十、而對於 2015/2016 學年的語言及文學專業類別畢業統計人數，上訴人認為有關數據既不能單獨反映修讀葡語專人數的多寡，且在數據上亦未能反映畢業生們的學歷程度是否與當時已具備葡語文學碩士學位之上訴人相若。

三十一、由建議書第六及第七項所作之審查及分析內容可見，建議書中對本澳中葡人才資源需求的分析並不準確且與本澳的施政綱領背道而馳。上訴人作為澳門社會發展所需及緊缺之中葡雙語人才，完全符合關於葡語市場之年度優先引進人才清單要求的條件。

三十二、關於建議書第八項，上訴人的薪酬是理工學院按照《澳門 XX 學院人事章程》所訂定而不存在較同業低之可能性，而且被上實體以 2020 年度之教育人員薪酬中位數數據對比其在 2017 年之薪酬實無可比較性，但被上訴實體在上訴人的薪酬認定上存在明顯錯誤之判定，並將之納入審查範圍中。

三十三、關於建議書第九項，上訴人已透過附呈其在不同地區及國家參與中葡翻譯工作及研討會的參與證明佐證其能力及對“優才”之認定，但被上訴實體並無作出判定或參考，並錯誤認定其不能附上其他地區或國家定其為“優才”的證明文件。

三十四、在建議書第十項，在上訴人的角度，透過其附呈研討會的參與證明以及在個人履歷上詳細列舉其參與著作的文獻，已足夠反映其學術研究成果。倘若行政當局對此有疑問或者認為不足，則應主動向上訴人申明並要求作出補交，

但行政當局並無作出有關要求，就不能以有關理由認定「因上訴人未有提交有關學術研究成果供被上訴實體故無法就科研能力作分析」。

三十五、綜上所述，基於被上訴實體在審查上訴人關於行業類別、行業在本澳的需求量、上訴人的職業薪酬以及上訴人的個人成就方面均出現明顯錯誤之處，並以該等理由最終作出否決上訴人臨時居留許可申請之決定，因此行政行為沾有行政當局在行使自由裁量權方面明顯的瑕疵，應根據《行政程序法典》第 124 條之規定予以撤銷。

綜上理由，以及按照倘適用的補充法律規定和原則，上訴人懇請尊敬的法官 閣下裁定本司法上訴理由成立，宣告撤銷被上訴批示。”

*

行政長官（下稱“被訴實體”）在答辯時提出了以下結論：

“I. A demora no procedimento administrativo não produz a invalidade do acto impugnado.

II. A demora não parece ter causado danos à recorrente.

III. A concessão de autorização temporária de residência aos quadros dirigentes e técnicos especializados previstos na al. 3) do art. 1 do RA 3/2005 assenta num juízo discricionário do órgão recorrido sobre o particular interesse dos mesmos para a RAEM.

IV. Esse juízo, quando desfavorável ao interessado, não tem carácter depreciativo.

V. Esse juízo é feito atendendo às necessidades e interesses da RAEM, tal como percepcionados pelo órgão recorrido.

VI. O juízo discricionário do órgão recorrido sobre o particular interesse dos requerentes para a RAEM não pode ser substituído pelo juízo destes últimos.

VII. Por muitas que sejam as habilitações e qualidades de determinado requerente, nunca existe, ao abrigo, do RA 3/2005, uma obrigação de deferir o requerimento de autorização de residência.

VIII. A Administração Pública é uma organização complexa, dotada de vários níveis, e cujas decisões são tomadas após um procedimento burocrático.

IX. A realidade pode mudar de um dia para outro, pelo que pode acontecer que no momento em que a decisão do procedimento é tomada tenha já havido alguma alteração da mesma.

X. Os pressupostos de facto de acto administrativo, no entanto, são aqueles que foram formalmente provados durante a instrução.

XI. Os documentos que a recorrente entregou no IPIM, para provar factos supervenientes, foram recebidos quando a instrução do processo já tinha sido encerrada e o processo já tinha saído daquele instituto para decisão pelo CE.

XII. O mero facto da recepção de um documento pela Administração (v.g. enviado pelo correio) não significa que ele venha a ter qualquer influência, favorável ou desfavorável ao particular, em determinado procedimento.

XIII. Ao receber os documentos apresentados pela recorrente após o encerramento da instrução, a Administração não lhe garantiu que os mesmos seriam ainda levados em consideração.

XIV. O facto de o juízo do órgão recorrido, sobre o particular interesse da recorrente para a RAEM, ser diferente do juízo que ela própria faz não constitui erro no exercício do poder discricionário, e muito menos

erro manifesto.”

*

本法院對此案有管轄權，且訴訟形式恰當。

雙方當事人享有當事人能力、訴訟能力、正當性及訴之利益。

不存在可妨礙審理案件實體問題的延訴抗辯及無效情況。

二、理由說明

根據本案卷宗及行政卷宗所載的資料，本院確認以下對審理本司法上訴案屬重要的事實：

司法上訴人於 2017 年 8 月 8 日以具備特別資格技術人員身份為由向澳門貿易投資促進局提出了臨時居留許可申請。

2018 年 1 月 17 日，貿促局致函司法上訴人，邀請其進行書面聽證。

澳門貿易投資促進局的工作人員於 2021 年 1 月 13 日編制了第 0210/2017 號建議書，其內容如下（詳見行政卷宗第 51 至 54 頁）：

“一、申請依據 第 3/2005 號行政法規

1. 申請日期 2017/08/08

臨時居留許可申請類別 專業技術人員

2. 利害關係人的身份資料如下：

序號	姓名	關係	證件	編號	有效期
1	A	申請人	中國護照	...	2030/12/23
			岡比亞外國人身份證	...	不適用
			外地僱員身份認別證	...	2018/08/15

申請人於 2021 年 1 月 5 日提交其新簽發的中國護照(編號為...)代替原護照作為申請依據(見第 107 至 109 頁)。

二、獲本地僱主聘用的僱用關係證明文件(見第 69 頁文件):

僱主: 澳門 XX 學院

職位: 葡語教學暨研究中心 - 客座講師

基本月薪: ...澳門元

聘用期限: 自 2016 年 12 月 15 日起任職, 合同有效期至 2018 年 8 月 15 日

三、相關職業範疇具監督或認證權限實體發出的意見書

(1) 治安警察局依據第 120-I/GM/97 號批示, 指出利害關係人所提交的上述身份證明文件符合本地區居留之規定(見第 81 至 84 頁文件)。

(2) 根據高等教育局的意見, 申請人符合第 10/2017 號法律(高等教育制度)關於高等教育教員的資格(見第 86 至 87 頁文件)。

四、行業類別 - 職業及職位(見第 69 頁文件)

申請人受聘於高等教育機構從事教育工作, 有關行業及工種不屬年度優先引進人才清單內容, 但屬大眾社會服務行業。

五、專業資格/執照

申請人未有提交文件證明其具有相關專業資格及與現職相關的工作執照。

六、工作經驗(見第 43 至 47、69 及 86 至 87 頁文件)

申請人提交了其就讀碩士及博士課程期間擔任助教及擔任導師的工作證明文件, 但考慮到有關工作性質非正式全職工作, 故只能用作參考。而根據申請人提交的現職證明文件, 證實其直至 2017 年 8 月 7 日為止僅具有不足 1 年從事葡語教學和研究的工作經驗; 根據高等教育局資料顯示, 2018/2019 學年任教於本澳高等院校“葡語”相關專業課程的教學人員共 131 人, 其中全職教員 101 人, 非全職教員 30 人, 經本澳人力資源累積, 並不缺乏與申請人工作性質相同的求職者。

七、學歷資格(見第 21 及 26 至 31 頁文件)

申請人具有葡萄牙專業文學學士及葡萄牙語言及文化 - 應用語言學文學碩士學位，經查核有關文件，上述學位分別由中國及澳門特別行政區政府認可的高等院校所頒發，相關專業範疇與其現職相關；根據勞工事務局就業廳網上求職者資料顯示，具有與申請人現職相關學歷的求職者有 3 名；根據高等教育輔助辦公室(現為高等教育局)資料顯示，2015/2016 學年語言及文學專業類別畢業學生人數共 363 名，經本澳人力資源累積，並不缺乏具備與申請人相關學歷的求職者及畢業學生。

八、現職情況(見等 69 頁文件)

申請人受僱於“澳門 XX 學院”擔任“葡語教學暨研究中心 - 客座講師”，按申請人提交的文件顯示，其負責教學，在院方職責範圍內進行學術研究，參與院方的行政工作，及為社會提供服務；且在一名教授的指導下，負責執行、發展和進行教學性質的活動和研究計劃，也可在培訓實習講師、研究教學方法和輔助技能方面提供協助，為輔助性專業技術層面的工作，並不涉及管理性質，也不具備帶教職能，基本工資為...澳門元；根據統計暨普查局 2020 年學 3 季統計資料顯示，教育界外地專業人員的薪酬中位數為 40,000.00 澳門元，申請人的基本工資高關行業中位數水平。

九、其他考慮因素(見第 59 至 60 頁文件)

申請人現年 30 歲，提交了由 “Universidade de Coimbra 科英布拉大學” 頒發的 “Nível Intermediário (B2)及時行樂 B2+)水平測試合格證書”，證明其除母語外能掌握或使用另一種本澳正式語文，但未有提交文件證明其曾於其他地區或國家被認定為優才。

十、個人成就與本澳需求(見第 62 至 68 頁文件)

申請人從事葡語教學工作，本澳高等院校或市場已提供有關範疇課程培訓，雖然申請人提交了證明文件，證實其曾參與一些葡語相關的研討會，透過有關文件亦反映其曾發表論文，但申請人未有提交有關學術研究成果供本局就其科研能

力作分析。另外，透過申請人提交的文件，未能證明其曾獲得與現職相關的獎項、曾接受專題訪問、取得研究專利，又或具備優先引進行業的工種的相關技能。

十一、聽證程序

鑒於申請人之條件不足以顯示為特別有利於本澳的人員，不利於申請人是項臨時居留許可申請，故進行了書面聽證(見第 94 至 96 頁文件)，而申請人提交了書面回覆意見(見第 97 至 104 頁文件)，主要內容如下：

(1) 申請人指其現為澳門 XX 學院葡語教學暨研究中心 - 客座講師，也是 XX 大學人文學院葡文系博士候選人。

(2) 申請人儘管近年來葡語專業類別之畢業學生人數不斷增加，但仍供不應求，可見，中葡雙語人才緊缺的局面在短期內難以緩解，澳門仍需加快相關專業的培訓力度以滿足市場需求。

(3) 申請人指自其入職理工學院起，便協助開展澳門和中國內地的葡語教師培訓、葡語教學領域的學術書籍出版、負責中葡翻譯和傳譯等相關工作，以及代表學院遠赴葡萄牙參與學術會議。

(4) 申請人懇請本局批准是項臨時居留許可申請，並附上澳門 XX 學院院長的意見書、XX 大學博士候選人資格確認函及更新個人履歷。

就上述申請人回覆意見，茲分析如下：

(1) 考慮到第 3/2005 號行政法規所訂的臨時居留許可的前提在於申請人須為對澳門特別行政區帶來特別有裨益的人才，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) 申請人於聽證程序中，提交了時任澳門 XX 學院 X 院長的意見書，當中指出申請人個人能力出眾，為澳門 XX 學院葡語教學暨研究中心迫切需要的優秀中葡雙語人才，本局已就有關推薦信納入考慮；

(3) 申請人雖持有葡萄牙語專業文學學士、葡萄牙語言及文化 - 應用語言學文學碩士學位證書，本局早前已連同其協助開展澳中葡語教師培訓、葡語教學

領域書籍出版、負責中葡翻譯和傳譯，及代表學院赴葡參學術會議等有關情況一併納入考慮及分析，但截至 2018 年 1 月 31 日，申請人亦只有不少於 1 年從事葡語教學、中葡翻譯及項目研究領域的工作經驗。透過勞工事務局、高等教育局及統計暨普查局數據，經本澳人力資源累積，並一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；

(4) 又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。雖然申請人提交了其為 XX 大學博士候選人資格確認函，然而，申請人目前尚未完成博士論文及取得博士學位，且本澳亦不缺乏具備博士學位的人員儲備；

(5) 就上述分析，未能體現申請人為特別有利於本澳的人才。

十二、建議

經研究及分析，申請人持有葡萄牙語專業文學學士、葡萄牙語言及文化 - 應用語言學文學碩士學位，並具有不少於 1 年從事葡語教學、中葡翻譯及項目研究領域的全職工作經驗，現時受聘於本澳高等院校擔任“葡語教學暨研究中心 - 客座講師”，雖屬於大眾社會服務行業，但經分析申請人的職務，僅屬於輔助性專業技術層面的工作，並不涉及管理性質，也不具備帶教職能，透過申請人所提交的文件，並未能體現其持有任何與現職相關的專業資格，又或曾於其他地區或國家被認定為優才。同時考慮到透過申請人提交的文件亦未能體現其曾獲得與現職相關的獎項、曾接受專題訪問、取得研究專利，又或具備優先引進行業的工種的相關技能，且經本澳人力資源累積，也不缺乏具備與申請人相關學歷及工作性質的求職者及畢業學生。再者，經完成聽證程序後，申請人亦未能提交佐證其為特別有利於本澳的人才。

根據第 3/2005 號行政法規第一條(三)項規定，獲批臨時居留許可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，經綜合考慮到申請人任職之行業類別、工作經驗、專業資格、學歷資格、現職情況及個人成就與本澳需求

的因素，並經參考勞工事務局、高等教育局及統計暨普查局數據，本澳已有一定數量相同範圍的高等教育機構教學人員，經本澳人力資源累積，並不缺乏具備與申請人相關學歷、工作經驗及工作性質的從業人員、求職者及畢業學生。

綜上所述，申請人根據第 3/2005 號行政法規第一條(三)項規定，以具備特別資格的技術人員的身份提出臨時居留許可申請，申請人向澳門貿易投資促進局提交申請文件，該等文件符合上述法規第九條有關的文件要求，然而，結合上述的分析，顯示申請人的申請未符合第 3/2005 號行政法規第一條及第七條所規定的審批標準，謹建議根據同一法規第一條(三)項、第六條及第七條的規定，呈行政長官不批准上述利害關係人之臨時居留許可申請。

呈上級審閱及批示。”

2021 年 5 月 11 日，司法上訴人致函貿促局，提交了新的學歷證明，以證明其已獲得哲學博士學位（語言學-葡語）的頒授。

行政長官於 2022 年 12 月 31 日作出了如下批示（詳見行政卷宗第 49 頁）：

“同意議書內容建議，不批准下列利害關係人之臨時居留許可申請。

- A- 申請人”

司法上訴人對上述決定表示不服，並於 2023 年 3 月 6 日提起了本司法上訴。

*

檢察院助理檢察長就本司法上訴發表了以下寶貴意見：

“A recorrente solicitou a anulação do despacho exarado na Proposta n.º 0210/2017 (doc. de fls. 34 a 39 dos autos), no qual o Exmo. Senhor Chefe do Executivo declarou concisa

e categoricamente: 同意建議書內容建議，不批准下列利害關係人之臨時居留許可申請。

Nos termos da disposição no n.º 1 do art. 115.º do CPA, a frase “同意建議書內容建議” implica que o Exmo. Senhor Chefe do Executivo, no despacho em escrutínio, acolhe a Proposta n.º 0210/2017, designadamente o seu ponto 12 (十二、建議) que apontou (sublinhas nossas):

經研究及分析，申請人持有葡萄牙語專業文學學士、葡萄牙語言及文化應用語言學文學碩士學位，共具有不少於1年從事葡語教學、中葡翻譯及項目研究領域的全職工作經驗，現時受聘於本澳高等院校擔任“葡語教育暨研究中心—客座講師”，雖屬於大眾社會服務行業，但經分析申請人的職務，僅屬於輔助性專業技術層面的工作，並不涉及管理性質，也不具備帶教職能，透過申請人所提交的文件，並未能體現其持有任何與現職相關的專業資格，又或曾於其他他區或國家被認為優才。同時考慮到透過申請人提交的文件亦未能體現其曾獲得與現職相關的獎項、曾接受專題訪問、取得研究專利，又或具備優先引進行業的工種的相關技術，且經本澳人力資源累積，也不缺乏具備與申請人相關學歷及工作性質的求職者及畢業生。再者，經完成聽證程序後，申請人亦未能提交佐證其為特別有利於本澳的人才。

根據第3/2005號行政法規第一條(三)項規定，獲批臨時居留許可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，經綜合考慮到申請人任職之行業類別、工作經驗、專業資格、現職情況及個人成就與本澳需求的因素，並經參考勞工事務局、高等教育局及統計暨普查局數據，本澳已有一定數量相同範疇的高等教育機構教學人員，經本澳人力資源累積，並不缺乏具備與申請人相關學歷、工作經驗及工作性質的從業人員、求職者及畢業學生。

綜上所述，申請人根據第3/2005號行政法規第一條(三)項規定，以具

備特別資格的技術人員的身份提出臨時居留許可申請，申請人向澳門貿易投資促進局提交申請文件，該等文件符合上述法規第九條有關的文件要求，然而，結合上述的分析，顯示申請人的申請未符合第 3/2005 號行政法規第一條第七條所規定的審批標準，謹建議根據同一法規第一條(三)項、第六條及第七條的規定，呈行政長官不批准上述利害關係人之臨時居留許可申請。

*

1. Da omissão de apreciação bem como da violação dos princípios da boa fé e da eficiência

Para sustentar o seu pedido da anulação, a recorrente invocou, em primeiro lugar, que “基於被上訴實體行使自由裁量權應包括申請程序之整個階段，但被上訴實體就上訴人在申請過程中之狀況更新部分遺漏作出審查及判定，因而屬於在自由裁量權之行使方出現明顯錯誤，在過程中違反了善意原則、效率原則以及第 3/2005 號行政法規第 7 條所規定之審查範圍，因而沾有《行政程序法典》第 124 條規定之可撤銷之瑕疵而應被撤銷。” (conclusão 19 da petição)

1.1. Na nossa óptica, é praticamente consensual o entendimento jurisprudencial e doutrinal, segundo o qual o erro nos pressupostos de facto se traduz em os factos que a entidade administrativa teve como base dum determinado acto administrativo não corresponderem à realidade, por serem inexistentes, errados, não demonstrados ou inexactos.

Importa ter presente que de acordo com a douta jurisprudência (cfr. Acórdão do TSI no Processo n.º 106/2019), o erro sobre os pressupostos também se pode colher da ignorância ou da desconsideração dos factos

realmente existentes, mas apenas se úteis e relevantes à decisão.

No caso sub judice, sucede que depois do acabamento da Proposta n.º 0210/2017 ocorrido em 13/01/2021 e antes do despacho objecto deste recurso, a recorrente apresentou, em 12/05/2021 e 02/12/2021 respectivamente, dois requerimentos (cfr. docs. de fls. 38 a 48 e 15 a 33 do P.A.), e em 12/05/2021 entregou o diploma literário de doutoramento (cfr. docs. de fls. 34 a 36 do P.A.).

Na nossa modesta opinião, a obtenção do doutoramento pela recorrente em 05/05/2021 é factor relevante à luz do disposto da alínea 2) do art. 7.º do Regulamento Administrativo n.º 3/2005 e para efeitos de apreciar acertadamente o requerimento da autorização de residência apresentado em 08/08/2017 por ela (cfr. docs. de fls. 57 a 63 do P.A.).

Sendo assim, e de acordo com o princípio da colaboração previsto no art. 9.º do CPA, afigura-se-nos que o IPIM podia e devia, por via de informação ou proposta complementar, submeter o referido doutoramento à consideração superior do Exmo. Senhor Chefe do Executivo.

Porém, o art. 20.º da contestação afirmou (sublinha nossa): Os factos em que o acto impugnado se baseou foram aqueles que estavam provados no procedimento administrativo no momento em que a instrução foi finalizada, não podendo

ser dada relevância à alteração superveniente desses pressupostos.

Ora, esse art. 20.º torna irrefutável que o IPIM reconheceu não ter submetido o supramencionado doutoramento ao Exmo. Senhor Chefe do Executivo, por isso é natural e seguro que tal doutoramento não chegou a ser apreciado e avaliado pelo Exmo. Senhor Chefe do Executivo.

Com todo e elevado respeito pelo melhor entendimento em sentido diferente, afigura-se-nos que o despacho in questio enferma do erro nos pressupostos de facto, por indevidamente desconsiderar o facto de que a recorrente obteve em 05/05/2021 o doutoramento.

1.2. Ora, a boa doutrina inculca concisamente (Lino Ribeiro, José Cândido de Pinho: Código do Procedimento Administrativo de Macau Anotado e Comentado, pp. 112): O princípio da boa fé significa que ao valorar os comportamentos a lei impõe sempre que se avalie da correcção e probidade dos intervenientes em dada situação ou relação tutelada pelo direito. Importa acentuar que o conceito de boa fé é passível de dois distintos significados: um, objectivo, em que a boa fé aparece erigida como norma de conduta, constante da própria previsão normativa; outra, subjectiva, em que a boa fé se traduz na consciência ou convicção de se ter um comportamento conforme o direito. Num caso, princípio da

boa fé, no outro, estado ou situação de boa fé.

Na medida em que o art.8.º do CPA de Macau reproduz literalmente o art. 6.º-A do CPA de Portugal, extraímos que pode ser chamada à colação, a título do direito comparado, a jurisprudência mais autorizada, no sentido de que na densificação do princípio de boa fé relevam sobretudo dois subprincípios concretizadores - o da tutela da confiança e o da primazia da materialidade subjacente, contemplados nas alíneas a) e b) do n.º 2 do art. 6.º-A (a título exemplificativo, cfr. Acórdão do STA no Processo n.º 0589/11), correspondentes às alíneas a) e b) do n.º 2 do art. 8.º atrás referido.

Bem, o princípio da primazia da materialidade subjacente exprime a ideia de que o direito procura a obtenção de resultados efectivos, não se satisfazendo com comportamentos que, embora formalmente correspondam a tais objectivos, falhem em atingi-los substancialmente. Este princípio proíbe, por exemplo, o exercício de posições jurídicas de modo desequilibrado ou o aproveitamento de uma ilegalidade cometida, pelo próprio prevaricador, de modo a prejudicar outrem.

Por seu turno, o princípio da tutela da confiança visa salvaguardar os sujeitos jurídicos contra actuações injustificadamente imprevisíveis daqueles com quem se relacionem, e pressupõe a verificação de diversas

circunstâncias, a saber: 1ª- uma actuação de um sujeito de direito que crie a confiança, quer na manutenção duma situação jurídica, quer na adopção de outra conduta; 2ª- uma situação de confiança justificada do destinatário da actuação de outrem, ou seja, uma convicção por parte do destinatário da actuação em causa, na determinação do sujeito jurídico que a adoptou quanto à sua actuação subsequente, bem como a presença de elementos susceptíveis de legitimar tal convicção, não só em abstracto mas em concreto; 3ª- a efectivação de um investimento de confiança que podem não ter tradução patrimonial, na base da situação de confiança; 4ª- o nexo de causalidade entre a actuação geradora de confiança e a situação de confiança, por um lado, e entre a situação de confiança e o investimento de confiança, por outro; 5ª- a frustração da confiança por parte do sujeito que a criou. Estes pressupostos devem ser encarados de modo global: a não verificação de um deles será em princípio relevante, mas pode ser superada pela maior intensidade de outro ou por outras circunstâncias pertinentes (por exemplo, em certos casos, o decurso de grandes lapsos temporais).

No vertente caso, a petição inicial patenteia concludentemente que a recorrente não alegou nenhum facto concreto capaz de mostrar que a Administração criasse na recorrente a esperança e confiança justificadas no sentido

do deferimento do seu requerimento da autorização de residência apresentado em 08/08/2017. Daí decorre naturalmente que não pode deixar de naufragar a arrogada violação do princípio da boa fé.

1.3. Repare-se que os veredictos prolatados pelo Venerando TUI nos seus Processos n.º 54/2011 e n.º 29/2014 vem sufragando a prudente doutrina que preconiza (Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves, J. Pacheco de Amorim: Código do Procedimento Administrativo Comentado, Almedina 2ª edição, p. 131): o princípio da desburocratização e da eficiência é um dos "princípios dos quais, naturalmente, os interessados não tiram mais do que uma protecção jurídica reflexa no procedimento, tendo maior valia programática, do que sancionabilidade jurídica, enquanto princípios procedimentais."

Convém acrescentar que de acordo com a jurisprudência pacífica dos doutos TSI e TUI, o incumprimento do dever da decisão e o excesso dos prazos legais não dotados do efeito da prescrição ou da caducidade não invalidam o correspondente acto administrativo, podendo dar luz a acto administrativo tácito contemplado nos arts. 101.º e 102.º do CPA.

Tudo isto leva-nos a colher que a demora - reconhecida no art. 11.º da contestação - do procedimento conducente ao despacho em questão é inócua, não determinando a

invalidade do mesmo.

*

2. Do invocado erro manifesto no exercício do poder discricionário

Nos arts. 34.º a 65.º da petição, a recorrente criticou os fundamentos alegados nos pontos 4 a 10 da Proposta n.º 0210/2017, concluindo que “三十五、綜上所述，基於被上訴實體在審查上訴人關於行業類別、行業在本澳的需求量、上訴人的職業薪酬以及上訴人的個人成就方面均出現明顯錯誤之處，並以該等理由最終作出否決上訴人臨時居留許可申請之決定，因此行政行為沾有行政當局在行使自由裁量權方面明顯錯誤的瑕疵，……。”

Bem, colhemos tranquilamente que o P.A. constata a exactidão do juízo de “但未有提交文件證明其曾於其他地區或國家被認定為優才” e de “另外，透過申請人提交的文件，未能證明其曾獲得與現職相關的款項、曾接受專題訪問、取得研究專利，又或具備優先引進行業的工種的相關技能” (cfr. pontos 9 e 10 da Proposta n.º 0210/2017), e cabe à recorrente o respectivo ónus de prova.

De outro lado, afigura-se-nos a entender que não apresentam total desrazoabilidade ou erro manifesto os ajuizamentos de prognose da Administração, no sentido de que “經本澳人力資源累積，並不缺乏與申請人工作性質相同的求職者” e “經本澳大力資源累積，並不缺乏具備與申請人相關學經歷的求職者及畢業學生。” (cfr. pontos 6 e 7 da Proposta atrás aludida)

Na nossa modesta opinião, o que é discutível no caso sub judice é que a profissão da recorrente - docente

universitário - foi enquadrada pela Administração no grupo de “大眾社會服務行業”. Com efeito, parece-nos que segundo o entendimento vulgar e generalizado, a docência universitária e a investigação académica integram-se na classe de profissão liberal e distinguem-se da chamada “大眾社會服務行業”.

No entanto, e salvo merecido respeito, inclinamos a opinar que o insuficiente rigor do enquadramento dado pela Administração à profissão da recorrente é inócuo e irrelevante, na medida em que, a nosso ver, não se descortina que tal enquadramento padeça de total desrazoabilidade, de grosseira injustiça ou de discriminatória aplicação contra a recorrente.

Tudo isto conduz-nos a extrair que não verifica o arguido o erro manifesto no exercício do poder discricionário, pese embora - como se referiu atrás - a indevida desconsideração do sobredito doutoramento da recorrente germine um erro nos pressupostos de facto.

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

終審法院第 21/2004 號合議庭裁判中表示：“...在撤銷性司法上訴中檢察院司法官不是當事人。因此，沒有法律規定妨礙法官以認同檢察院文本內容來說明裁判理由...”。

檢察院助理檢察長已就本司法上訴中提出的所有問題發表了詳盡且精闢的意見，本院合議庭完全採納了有關意見。這些意見為解決本司法上訴提供了充分的依據。

另外，正如尊敬的助理檢察長所指出的，澳門貿易投資促進局工作人員於 2021 年 1 月 13 日編制了第 0210/2017 號建議書，而被訴實體大約在兩年後（2022 年 12 月 31 日）才作出被訴批示。期間，司法上訴人曾向當局提交了新的學歷證明，以證明其已獲哲學博士學位的頒授，但被訴批示並無顯示當局已對有關事實加以考慮。

事實上，即使司法上訴人具備上述博士學位，也並不意味著必然能夠獲得臨時居留許可。但是，作為行使自由裁量權的機關，被訴實體必須在充分了解涉及司法上訴人的重要及全面情況後，才具備條件對其申請進行準確的分析及審批。因此，如果遺漏了考慮涉及該司法上訴人的一些重要情況，便會影響行政當局的正確判斷，從而構成事實前提的錯誤。

在本案中，司法上訴人以具備特別資格技術人員身份為由提出了臨時居留許可申請，而司法上訴人的學歷是當局應當考慮的重要因素之一。在缺乏對該學歷進行分析的情況下，行政當局所作出的決定構成了事實前提的錯誤。

基於此，本院裁定司法上訴理由成立。

三、決定

綜上所述，本院合議庭裁定司法上訴人 A 針對行政長官提起的司法上訴理由成立，並撤銷被質疑的行政行為。

被訴實體享有訴訟費用的豁免。

登錄及作出通知。

澳門特別行政區，2024 年 4 月 11 日

唐曉峰 (裁判書製作人)

李宏信 (第一助審法官)

馮文莊 (第二助審法官)

米萬英 (檢察院助理檢察長)