

Processo n.º 265/2025

(Autos de recurso contencioso)

Relator: Fong Man Chong

Data : 06 de Novembro de 2025

Assuntos:

- Extemporaneidade do recurso hierárquico necessário e implicações no recurso contencioso administrativo

SUMÁRIO:

I - À luz dos elementos constantes do processo administrativo instrutor, o acto de recusa de entrada foi notificado ao Recorrente em 11 de Outubro de 2024, com a dilação prevista no artigo 75º/-a) do CPA, o prazo para apresentação do recurso hierárquico terminou em 21 de Novembro de 2024. Como o recurso hierárquico desse acto foi interposto em 13 de Janeiro de 2025, muito depois, portanto, do esgotamento do prazo e daí a sua intempestividade.

II – Tendo em conta a natureza da matéria em discussão, que é o alegado direito de entrar livremente em Macau, o qual não é assistido ao Recorrente, pois, face aos artigos 24º e 33º da Lei Básica, ele não é residente permanente de Macau, e como tal não é defensável a tese de violação do citado direito fundamental de livre saída e entrada. Pelo contrário, por razões de segurança ou de ordem

pública, a Administração pode recusar essa entrada a quem não seja residente da RAEM.

O Relator,

Fong Man Chong

Processo n.º 265/2025

(Autos de recurso contencioso)

Data : 06 de Novembro de 2025

Recorrente : A

Entidade Recorrida : **Secretário para a Segurança**

*

ACORDAM OS JUÍZES NO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA DA RAEM:

I – RELATÓRIO

A, Recorrente, devidamente identificado nos autos, discordando do despacho do **Secretário para a Segurança**, datado de 25/02/2025, veio, em 28/03/2025, interpor o recurso contencioso para este TSI, com os fundamentos constantes de fls. 2 a 10, tendo formulado as seguintes conclusões:

1. 本司法上訴所針對的標的為澳門**保安司司長**於 2025 年 02 月 25 日作出之批示，該批示內容為指出上訴人之必要訴願期間於 2024 年 11 月 20 日屆滿，故此以《行政程序法典》第 160 條 d 項之規定拒絕受理上訴人之必要訴願。

2. 就上述決定，上訴人除給予應有的尊重外，上訴人並不認同，及提出上訴。

I.無效 - 侵犯一基本權利之根本內容之行為

3. 於 2024 年 10 月 11 日，當局認為上訴人屬於“曾實施或意圖實施具犯罪的人”而依據第 16/2021 號法律第二十三條第二款(二)項之規定，拒絕上訴人進入澳門特別行政區。

4. 經查閱卷宗後得知，當局根據第 10359/2024/PMH 號批示指出參考出治安警察

局出入境管制廳第 108179 號機密檔案的內容，顯示有重大理由相信其曾實施被定性為犯罪的行為或意圖實施具犯罪性質的行為。出於保障本地區的公共安全及公共秩序的目的，行政當局有需要依職權對上訴人採取拒絕入境之措施。

5. 當局基於上述檔案的保密性質而未有具體說明拒絕上訴人進入澳門的理由，對於上訴人而言，當局所作決定的理據顯然侵犯上訴人的知情權，使上訴人無從辯護。

6. 其後，上訴人於 2024 年 12 月 06 日向行政當局聲請批准上訴人進入澳門，並同時提交澳門檢察院出具的案件歸檔證明，以及澳門初級法院出具的沒有存在針對上訴人進行的民事或刑事訴訟程序的證明，以便證明不存在重大理由相信上訴人屬於“曾實施或意圖實施具犯罪的人”。

7. 當局於 2025 年 01 月 07 日針對上述聲請作出回覆，仍維持之前的決定。

8. 須指出，上述兩份文件足以反應在澳門特別行政區不存在重大理由相信上訴人曾實施被定性為犯罪的行為或意圖實施具犯罪性質的行為，繼而沒有任何跡象顯示批准上訴人入境澳門特別行政區會對本地區之公共安全及公共秩序構成潛在威脅。

9. 但是，當局對此未提供任何相反證據，也沒有指出具體事由，只是再次強調有關的法律依據。

10. 由此可見，當局所指稱的“重大理由”缺乏事實基礎，倘若繼續參考機密檔案而作出拒絕入境的決定，那麼無異於向公眾釋放一種錯覺，即是當局可以不指出任何具體事實依據，或者是無需任何理由便可以隨意地限制他人進出本澳，這便意味著公權力不再受任何約束。

11. 澳門《基本法》第 43 條配合 33 條規定：澳門居民有在澳門特別行政區境內遷徙的自由，有移居其他國家和地區的自由。澳門居民有旅行和出入境的自由，有依照法律取得各種旅行證件的權利。有效旅行證件持有人，除非受到法律制止，可自由離開澳門特別行政區，無需特別批准。

12. 當局僅憑一份機密檔案即作出不准入境決定，顯然缺乏透明度和對當事人的正當程序保障，並且嚴重影響上訴人的辯護權。

13. 以及，這種做法不僅侵犯了上訴人在具備旅行證件前提下所擁有出入境自由的基本人權，亦違反了行政法的重要原則-合法性原則。

14. 這與立法者多年來為保證公權力不被濫用，維護公職機關的廉潔聲譽和保障公民受到各公職部門的平等待遇而建立起來的法律制度顯然背道而馳。

15. 基於此，被訴之行政行為因違反《行政程序法典》第 122 條之規定，應屬於無效之行政行為。

II. 適用法律錯誤

A) 法定期間未有屆滿

16. 於 2024 年 10 月 11 日，上訴人依據第 16/2021 號法律第二十一條第二款(二)項之規定拒絕上訴人進入澳門特別行政區。

17. 其後，於 2024 年 12 月 06 日，上訴人向行政當局聲請批准上訴人進入澳門，同時提交澳門檢察院出具的案件歸檔證明，以及澳門初級法院出具的沒有存在針對上訴人進行的民事或刑事訴訟程序的證明。

18. 經向行政當局作出上述聲請後，當局於 2025 年 01 月 07 日作出決定，仍維持之前的決定。

19. 可見，在是次案件中，上訴人已向當局重新提交證據以證明不存在犯罪記錄及沒有案件正處於待決或調查階段，其目的在於消滅先前行政行為所作決定的依據，所以這是為行政行為的消滅而重新作出之聲請。

20. 因此，當局所作之決定則屬於一項新的行政行為，那麼上訴人於 2025 年 01 月 13 日針對有關決定向**保安司司長**提交的必要訴願沒有超逾《行政程序法典》第 155 條第 1 款所規定的 30 日期間。

21. 故此被上訴批示錯誤適用《行政程序法典》第 160 條 d)項之規定。

22. 倘若尊敬的法官 閣下認為上訴人於 2024 年 12 月 06 日向當局所作之聲請不足以使當局作出第二次行政行為，則為著完整辯護，繼續提出如下：

B) 行政當局之通知欠缺基本要素

23. 從行政當局於 2024 年 10 月 11 日及 2025 年 01 月 07 日所作的兩份決定來看，當局並未告知上訴人因何事被拒絕入境、被拒絕入境的具體期限、是否有權針對有關決定提起訴願，以及可以向哪個機關提起訴願。

24. 按照《行政程序法典》第 70 條的規定，行政當局有義務指出行政行為的內容及作出相關決定的有權機關，以及讓行政相對人知道所爭議的決定是否為行政當局的最後決定，如果不是，指明有審理行政上訴許可權的實體及相關期限。

25. 然而事實上，根據當局交予上訴人的通知中沒有指出其被拒絕入境的具體事由，亦沒有說明對該決定是否可以提起司法上訴或其他申訴途徑，只是簡單地指出上訴人屬於曾實施或意圖實施具犯罪的人。

26. 毫無疑問，面對這樣一份沒有說明理由及指出事實依據的行政決定通知書，無論任何人閱讀後都無法知悉該行政行為的含義，以及能理解為對該行為不可提起訴願或司法上訴，更何況非為本地居民的上訴人。

27. 須指出，行政當局應該在與私人有關的活動中向其提供正確無誤的資訊。

28. 基於此，按照本澳的司法見解認為，如果行政行為的通知或公布不能使人知悉通知的基本要素(決定之含義、作出人及作出之日期)，提起司法上訴的期間並不開始計算。也就是說，行為對於利害關係人來講是不產生效力的(參見終審法院第 33/2011 號合議庭裁判)。

29. 因此，在處理司法上訴的個案時已是如此，那麼按照“容大納小”的原則，訴願方面的規定亦應遵循同樣的道理。

30. 而且，在本案中，當局以上訴人的行為會對本地區之公共安全及公共秩序構成威脅為由拒絕上訴人入境這一措施屬於一臨時措施。

31. 根據《行政程序法典》第 83 條的規定，應說明理由及定出該措施之有效期間。

32. 然而上述通知書內並沒有指出拒絕上訴人入境這一命令的有效期限，使得上訴人根本無從知悉何時才能解除對其採取之行為。

33. 因此從這一方面來看，上述決定亦不屬於一合法及正當的決定。

34. 基於此，上訴人於 2025 年 01 月 13 日提起之必要訴願不屬於逾期提起。

C) 被上訴批示違反第 16/2021 號法律第 23 條第 2 款(2)項的規定

35. 被上訴批示第 6 點的前半部分指出上訴人在必要訴願的理由陳述中沒有指出任何導致行政行為無效的理由(原文為 “Com efeito, no recurso não é invocado qualquer fundamento gerador de nulidade do acto administrative...”)。

36. 換言之，被上訴批示仍然有考慮及分析上訴人在必要訴願中提出的理由。

37. 對此，須指出被訴之行政行為錯誤適用第 16/2021 號法律第 23 條第 2 款(2)項的規定而沾有非有效的瑕疵。

38. 本案中，行政當局依據第 16/2021 號法律第二十二條第二款(二)項之規定拒絕上訴人進入澳門特別行政區。

39. 由於上述規定涉及 “公共安全” 、 “公共秩序” 等不確定概念，一般認為，法律賦予行政機關自由審議空間，當出現明顯錯誤或絕對不合理的情況時，才應受到司法審查。

40. 現在來看作為當局作出決定的事實依據，以分析是否存在明顯錯誤或絕對不合理的情況。

41. 根據卷宗內之資料顯示，當局所作的依據是出入境管制廳第 108179 號機密檔案的內容。

42. 但實際上，上訴人根本不知悉其內容為何。

43. 上訴人只能於 2024 年 12 月 06 日向當局提交澳門檢察院和初級法院出具的兩份文件，以便證明在澳門特別行政區不存在重大理由相信上訴人曾實施被定性為犯罪的行為或意圖實施具犯罪性質的行為。

44. 然而，當局未提供任何相反證據。

45. 因此，卷宗內沒有任何跡象顯示批准上訴人入境澳門特別行政區會對本地區之公共安全及公共秩序構成潛在威脅。

46. 由此可見，當局所指稱的“重大理由”缺乏事實基礎。

47. 故此，當局繼續維持拒絕上訴人入境的決定將違反第 16/2021 號法律第二十條第二款(二)項之規定，繼而使有關決定沾有事實前提錯誤而違反法律的瑕疵，有關行為應予以撤銷。

III. 欠缺說明理由

48. 根據《行政程序法典》第 114 條及第 115 條的規定，行政當局應透過扼要闡述有關決定之事實依據及法律依據對其行政行為說明理由，而採取含糊、矛盾或不充分之依據因而未能具體解釋作出該行為之理由的情況等同於欠缺理由說明。

49. 被訴行政行為當中，行政當局僅以第 16/2021 號法律第 23 條第 2 款(2)項作為拒絕入境的法律依據，然而卻從未有指出相應的事實依據。

50. 即使卷宗內存在一份作為事實依據的出入境管制廳第 108179 號機密檔案，行政當局亦應在不損害公共利益的前提下盡可能說明理由，而非完全拒絕披露。

51. 亦即是，當局未有具體指出上訴人作出何種行為繼而導致行政當局認定有重大理由相信上訴人曾實施被定性為犯罪的行為或意圖實施具犯罪性質的行為。

52. 然而本個案中，行政當局沒有指出支持其作出決定的與上訴人相關的事實，毫無疑問這將令上訴人陷入無從辯護的境地。

53. 基於被訴之行政行為沒有具體地指出上訴人違反的事實依據，只是單純地指出上訴人屬於曾實施或意圖實施具犯罪的人，明顯為對該行為的理由說明不充分，應視對其所作出的行政行為沾有欠缺說明理由的瑕疵。

54. 為此，根據《行政程序法典》第 124 條的規定，有關行政行為應予以撤銷。

請求

基於以上所述，請求尊敬的法官 閣下考慮上述事實及法律理由，根據《行政程序法典》第 124 條之規定，宣告撤銷被上訴之批示。

*

Citada a Entidade Recorrida, **o Senhor Secretário para a Segurança** veio contestar o recurso com os fundamentos constantes de fls. 26 a 42, tendo formulado as seguintes conclusões:

1. O Recorrente impugna o Despacho do **Secretário para a Segurança**, datado de 25 de Fevereiro de 2025, pelo qual foi rejeitado o recurso hierárquico necessário por si interposto no dia 13 de Janeiro de 2025.

2. O acto administrativo datado de 11 de Outubro de 2024, não viola qualquer direito fundamental do Recorrente, nem lhe falta qualquer elemento essencial, ou outro, que determine a nulidade.

3. O Recorrente não detém o Estatuto de residente da RAEM nem se encontra no Território.

4. O Recorrente não goza do direito de livre entrada na RAEM, estando sujeito ao cumprimento dos critérios de admissibilidade previstos no Regime jurídico do controlo de migração e das autorizações de permanência e residência.

5. Foi o Recorrente quem, na petição de recurso hierárquico fixou o objecto do recurso, indicando que o mesmo visava o acto administrativo datado de 11 de Outubro de 2024.

6. O acto administrativo datado de 11 de Outubro de 2024, produziu efeitos jurídicos numa situação individual e concreta, impedido a entrada do Recorrente na RAEM no pretérito dia 11 de Outubro 2024, e não em qualquer outro dia, mês ou ano.

7. O acto administrativo foi praticado e notificado, pessoalmente, ao Recorrente no dia 11 de Outubro de 2024.

8. Não se verifica qualquer causa de suspensão do decurso do prazo de recurso hierárquico.

9. O início do prazo apenas começou decorridos dez dias da notificação, em virtude do Recorrente ter a sua residência no Interior da China.

10. É de trinta dias, contabilizado nos termos anteriormente referidos, o prazo legal para o recurso hierárquico.

11. O direito de recurso hierárquico, do acto administrativo de 11 de Outubro de 2024, precluiu pelo decurso do prazo, sendo o recurso hierárquico interposto no dia 13 de Janeiro de 2025 irremediavelmente extemporâneo.

12. A fixação do prazo para o recurso hierárquico pertence à lei, não havendo conhecimento de sobrevir qualquer nulidade, a entidade Recorrida rejeitou o recurso hierárquico interposto fora de prazo legal.

13. O recurso hierárquico interposto no dia 13 de Janeiro de 2025 visava um acto administrativo praticado por um órgão subalterno, classificando-se de necessário.

14. O recurso hierárquico necessário é indispensável para se obter um acto do qual se pode recorrer contenciosamente.

15. A extemporaneidade do recurso hierárquico necessário determina a extemporaneidade do presente recurso contencioso subsequente.

16. O presente recurso contencioso é extemporâneo e como tal irrecorrível, devendo ser rejeitado.

17. Não se verifica a falta ou insuficiente fundamentação do acto administrativo.

18. Pode ser negado o acesso às peças ou elementos de prova dos procedimentos administrativos classificados de confidenciais, por terem sido obtidos no âmbito de sistemas de cooperação internacional ou regional entre órgãos de polícia criminal, sob reserva de confidencialidade.

19. A notificação pessoal efectuada no dia 11 de Outubro de 2024 contém todos os elementos essenciais, possibilitando ao seu destinatário conhecer, entre outros, o sentido da decisão, o seu autor e a data.

20. Os elementos previstos na alínea d) do artigo 70.º do CPA, constituem-se como elementos não essenciais da notificação do acto administrativo.

*

O Digno. Magistrado do Ministério Público junto do TSI emitiu o
douto parecer de fls. 65 e 66, pugnando pelo improvimento do recurso.

*

Foram colhidos os vistos legais.

Cumpre analisar e decidir.

* * *

II – PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS

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

O processo é o próprio e não há nulidades.

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

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

* * *

III – FACTOS

São os seguintes elementos, extraídos do processo principal e do
processo administrativo com interesse para a decisão da causa:

DESPACHO

Assunto: Recurso hierárquico

Recorrente: A

1- O Recorrente interpõe recurso hierárquico necessário do acto

administrativo praticado pelo Comandante do Corpo de Polícia de Segurança Pública, pelo qual, em 11 de Outubro de 2024 foi recusada a sua entrada na Região Administrativa Especial de Macau (RAEM).

2- O Recorrente foi notificado do acto administrativo ora impugnado logo dia 11 de Outubro de 2024, tendo ainda declarado ser residente no Interior da China, cfr. fls.128 e 130.

3- O prazo legalmente previsto para a interposição de recurso hierárquico necessário é de 30 dias, no entanto, uma vez que o interessado reside no Interior da China o início do respectivo prazo, apenas se inicia decorridos 10 dias da notificação, de acordo com o disposto na alínea a) do artigo 75.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

4- E assim, nos termos conjugados dos artigos 74.º, 75.º com o n.º 1 do artigo 155.º, todos do CPA, o prazo para interpor recurso hierárquico esgotou-se no dia 20 de Novembro de 2024.

5- No entanto, o Recorrente interpôs o presente recurso hierárquico no dia 13 de Janeiro de 2025, manifestamente fora de prazo, sendo o mesmo irremediavelmente intempestivo.

6- Com efeito, no recurso não é invocado qualquer fundamento gerador de nulidade do acto administrativo e tendo presente que foi interposto fora do prazo legal, o mesmo deve ser rejeitado.

Deste modo, decido nos termos da alínea d) do artigo 160.º, do Código do Procedimento Administrativo, rejeitar à presente recurso hierárquico necessário.

Gabinete do Secretário para a Segurança do Governo da Região Administrativa Especial de Macau, aos 25 de Fevereiro de 2025.

O Secretário para a Segurança

XXX

* * *

IV – FUNDAMENTOS

A propósito das questões suscitadas pelo Recorrente, o Digno. Magistrado do MP junto deste TSI teceu as seguintes doutes considerações:

“(…)

1.

A, melhor identificado nos autos, instaurou o presente recurso contencioso do acto do **Secretário para a Segurança** que rejeitou o recurso hierárquico necessário do acto praticado pelo Comandante do Corpo de Polícia de Segurança Pública, datado de 11 de Outubro de 2024 de recusa de entrada na Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China (RAEM), pedindo a respectiva anulação.

A Entidade Recorrida, devidamente citada, apresentou contestação na qual pugnou pela improcedência do recurso contencioso.

2.

(i.)

A única questão relevante que se coloca no presente recurso contencioso é a de saber se o acto recorrido, que rejeitou por extemporâneo o recurso hierárquico interposto pelas Recorrentes, está ou não ferido de ilegalidade. Na verdade, apesar de as Recorrentes também terem alegado matéria respeitante à legalidade do próprio acto de recusa de entrada na RAEM, é a mesma totalmente impertinente no contexto da presente impugnação em virtude de o acto recorrido se ter limitado a rejeitar o recurso hierárquico necessário com fundamento na respectiva intempestividade.

Feito este esclarecimento prévio tendente à que nos parece ser a correcta delimitação do objecto do presente recurso, vejamos.

De acordo com o disposto na alínea d) do artigo 160.º do Código do Procedimento administrativo (CPA), o recurso hierárquico deve ser rejeitado quando tenha sido interposto fora de prazo.

Estando em causa a interposição de um recurso hierárquico necessário, respectivo o prazo é de 30 dias, uma vez que não se vê lei especial ao caso que preveja

prazo diferente e conta-se a partir da notificação do acto recorrido.

Importa ainda considerar o disposto na alínea a) do artigo 75.º do CPA, segundo o qual, se os interessados no procedimento residirem ou se encontrarem no Interior da China, os prazos fixados na lei, se não atenderem já a essa circunstância, somente se iniciam depois de decorridos dez dias.

Tendo isto presente, voltemos ao caso.

(ii.)

Resulta do processo administrativo instrutor que o acto de recusa de entrada foi notificado ao Recorrente em 11 de Outubro de 2024, pelo que, contando com a referida dilação, o prazo para apresentação do recurso hierárquico terminou em 21 de Novembro de 2024.

O recurso hierárquico desse acto foi apresentado em 13 de Janeiro de 2025, muito depois, portanto, do esgotamento do prazo e daí a sua intempestividade.

(iii)

A esta conclusão não se pode contrapor, como parece fazer o Recorrente, a existência de uma nulidade do acto de recusa de entrada por violação do núcleo essencial um direito fundamental, na medida em que, como é evidente, tal nulidade não ocorre.

Na verdade, parece-nos evidente, salvo o devido respeito, que não sendo o Recorrente residente da RAEM não é titular de um direito fundamental previsto no artigo 33.º da Lei Básica de aqui entrar livremente. Pelo contrário, por razões de segurança ou de ordem pública, a Administração pode recusar essa entrada a quem não seja residente.

(iv)

Do mesmo modo se nos afigura que, ao invés do alegado pelo Recorrente, a notificação do acto de recusa de entrada contem os elementos essenciais desse acto uma vez que dá a conhecer o sentido da decisão, o autor da decisão e a respectiva data, nada obstando, por isso, a que, com essa notificação se tivesse iniciado o decurso do prazo da impugnação administrativa necessária.

3.

Face ao exposto, salvo melhor opinião, somos de parecer de que o presente recurso contencioso deve ser julgado improcedente.”

*

Quid Juris?

Concordamos com a douta argumentação acima transcrita da autoria do Digno. Magistrado do MP junto deste TSI, que procedeu à análise de todas as questões levantadas, à qual integralmente aderimos sem reserva, sufragando a solução nela adoptada, entendemos que a decisão recorrida não padece dos vícios imputados pelo Recorrente (*tendo o recurso hierárquico necessário sido interposto extemporâneo*), razão pela qual é de julgar improcedente o recurso e manter o acto recorrido.

*

Síntese conclusiva:

I - À luz dos elementos constantes do processo administrativo instrutor, o acto de recusa de entrada foi notificado ao Recorrente em 11 de Outubro de 2024, com a dilação prevista no artigo 75º/-a) do CPA, o prazo para apresentação do recurso hierárquico terminou em 21 de Novembro de 2024. Como o recurso hierárquico desse acto foi interposto em 13 de Janeiro de 2025, muito depois, portanto, do esgotamento do prazo e daí a sua intempestividade.

II – Tendo em conta a natureza da matéria em discussão, que é o alegado direito de entrar livremente em Macau, o qual não é assistido ao Recorrente, pois, face aos artigos 24º e 33º da Lei Básica, ele não é residente permanente de Macau, e como tal não é defensável a tese de violação do citado direito fundamental de livre saída e entrada. Pelo contrário, por razões de segurança ou de ordem pública, a Administração pode recusar essa entrada a quem não seja residente da RAEM.

*

Tudo visto, resta decidir.

* * *

V - DECISÃO

Em face de todo o que fica exposto e justificado, os juízes do TSI acordam em **julgar improcedente o recurso**, mantendo-se a decisão recorrida.

*

Custas pelo Recorrente que se fixam em 5 UCs.

*

Notifique e Registe.

*

RAEM, 06 de Novembro de 2025.

Fong Man Chong

(Relator)

Seng Ioi Man

(1º Juiz Adjunto)

Choi Mou Pan

(2º Juiz Adjunto)

Mai Man Ieng

(Procurador-Adjunto)