

Processo n.º 667/2024

(Autos de recurso contencioso)

Relator: Fong Man Chong

Data : 11 de Setembro de 2025

Assuntos:

- Poder discricionário conferido à PSP em matéria da propor a revogação da autorização da fixação da residência temporária em Macau

SUMÁRIO:

I - O acto recorrido foi praticado com fundamento na norma legal da subalínea (1) da alínea 1) do n.º 2 do artigo 43.º por referência à alínea 2) do n.º 2 do artigo 23.º da Lei n.º 16/2021, subsidiariamente aplicável por força do disposto no artigo 102.º dessa mesma Lei e no artigo 23.º do Regulamento Administrativo n.º 3/2005. Segundo essa norma o Chefe do Executivo pode revogar a autorização de residência na RAEM quando, em relação ao respectivo titular, existam razões sérias para crer que praticaram actos tipificados como crimes ou que tencionem cometer actos dessa natureza, se o crime em causa for punível com pena superior a 1 ano. Como facilmente se pode constatar, a norma em apreço confere à Administração um poder discricionário que resulta da utilização do conector «pode» entre as respectivas hipótese e a estatuição e, do

mesmo modo, um poder discricionário no preenchimento do conceito jurídico indeterminado constante da hipótese ou previsão da norma – «razões sérias (...)» -, sendo que, em relação a este ponto, o n.º 3 da norma do artigo 23.º permite, como veremos, à Administração presumir existir razão séria quando o órgão competente, o Ministério Público, proferir despacho de acusação.

II - Significa isto que, mostrando-se preenchida concretamente a hipótese da norma, cabe à Administração decidir com base nos seus próprios juízos de apreciação e valoração sobre a medida a adoptar no caso tendo necessariamente em vista a prossecução do interesse público concreto, ou seja, sobre revogar ou não a autorização de residência.

III - O n.º 3 do artigo 23.º da Lei n.º 16/2021 estipula: “Para efeitos do disposto na alínea 2) do número anterior, o CPSP pode presumir existir razão séria, independentemente de outras que possam concorrer, quando o órgão judicial competente profira despacho de acusação contra o não residente”, cuja interpretação correcta deve ser a seguinte: por um lado, nela se estabelece uma presunção legal da existência de razão séria para a Administração crer que o residente não permanente praticou factos tipificados como crime sempre que contra o mesmo seja deduzida acusação pelo Ministério Público. Por outro lado, a norma habilita a Administração a poder lançar mão dessa presunção, sem que, no entanto, a vincule a fazê-lo, podendo demonstrar a existência de outras razões sérias por outra via que não a da referida presunção legal. O «pode» utilizado na norma do n.º 3 do artigo 23.º tem apenas o alcance de habilitar a Administração a

utilizar, se assim o entender, a presunção legal sem que que careça de proceder a qualquer avaliação discricionária quanto a isso. Daí a infundada invocação da falta de fundamentação do acto recorrido neste ponto.

O Relator,

Fong Man Chong

Processo n.º 667/2024

(Autos de recurso contencioso)

Data : 11 de Setembro de 2025

Recorrente : A

Entidade Recorrida : **Secretário para a Economia e Finanças**

*

ACORDAM OS JUÍZES NO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA DA RAEM:

I – RELATÓRIO

A, Recorrente, devidamente identificada nos autos, discordando do despacho do **Secretário para a Economia e Finanças**, datado de 14/06/2024, veio, em 03/09/2024, interpor o recurso contencioso para este TSI, com os fundamentos constantes de fls. 3 a 12, tendo formulado as seguintes conclusões:

1. 本次司法上訴所針對之行為係**經濟財政司司長**在 2024 年 6 月 14 日所作出的不批准司法上訴人申請中止行政程序及廢止司法上訴人居留許可的決定。

2. 然而，司法上訴人並不認同，並認為被訴的行政行為存有**以下瑕疵**。

(i) 關於廢止居留許可之決定——權力偏差或不合理地行使自由裁量權

3. 透過第 3/2005 號行政法規補充適用的第 16/2021 號法律，賦予了行政當局具有自由裁量權決定是否廢止利害關係人在本澳的居留許可。

4. 原則上沒有完全受限制的行政行為，也沒有完全的自由裁量行為。在作出任何自

由裁量的行政行為過程中，或多或少體現出權力受限制。

5. 自由裁量權的行使要與賦予該權力的法律要實現的公共利益相一致，否則便會沾有權力偏差的瑕疵。

6. 立法者賦予被訴實體自由裁量權，以廢止對公共安全或秩序構成危險而亦被視為不受歡迎的非居民之居留許可的目的，必然是為了保護本澳社會整體的公共安全及公共秩序等重大法益，避免為滋事分子在澳實施違法行為而對本澳治安造成各種弊端，且基於行政當局本身在體制內的職能，賦予其自行評判及選定最合理及最符合公共利益的解決方案的權力。

7. 如今，被訴實體作出被訴行為，表面上似乎係為著滿足該目的，但實際上卻與之背道而馳。

8. 正如被訴行為承認，有關刑事案件至今未有法院判決，而司法上訴人一直被羈押於路環監獄，根本無條件(繼續)實施任何(尚有的)危害本澳公共安全及公共秩序的行為。

9. 更重要的是，經了解有關刑事案件之卷宗資料後，司法上訴人相信不存在充分理由可以認定司法上訴人確有實施其被指控觸犯之罪名。

10. 倘在該刑事案件未有確定判決前便廢止司法上訴人的居留許可，除違反了《基本法》及澳門《刑事訴訟法典》確立的無罪推定的保障，亦將對司法上訴人造成難以彌補的損害。

11. 這種不顧現實、不顧後果地對司法上訴人造成不可逆轉的損害的行為，不可能符合法律賦予被訴實體有關自由裁量權的目的。

12. 另一方面，關於自由裁量權的其他內部限制，司法上訴人認為，被訴行為至少還違反了其中的適度原則。

13. 該項原則要求行政當局所作之行政行為，須與作出有關行為所欲達成之目的相容(適當性)；有關行為應是在抽象合適的範圍內對私人權利及利益損害較輕的措施(必要性)；根據實際標準，採取有關行政措施所擬實現之利益，超出有關措施所需之成本(平衡)。

14. 在本案的情況中，被訴行為之內容，顯然不能達致適度原則中關於必要性及平衡之要求。

15. 雖然司法上訴人確已成為控訴對象，但考慮到在有任何開釋判決作出前，其很大可能會一直處於被羈押的狀態，不可能作出任何影響本澳公共安全及公共秩序的行為。

16. 被訴實體絕對有條件可以先行中止有關的行政程序，至少直至司法機關確實對

涉案的所有證據作出審判及裁判後，再行決定是否應廢止司法上訴人的居留許可。

17. 這樣，可以對司法上訴人造成較輕的損害(必要性)，也避免出現司法上訴人在刑事案件當中獲開釋得，需要花費更多成本去協助司法上訴人回复原狀(平衡)。

18. 因此，在考量被訴行為在此具體個案中所欲達致之目的、評估所涉及的公共利益及司法上訴人的利益後，司法上訴人有充分理由相信，存在另一個相較於被訴行為較佳的解決方案。

19. 綜上，由於被訴行為出現權力偏差及違反了適度原則的要求，根據《行政程序法典》第 124 條的規定，應予撤銷。

(ii) 關於廢止居留許可之決定——欠缺理由說明

20. 根據被訴行為的內容，被訴行為沒有說明為甚麼認定「有重大理由」相信司法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。

21. 根據第 16/2021 號法律第 23 條第 3 款的規定，當司法機關對利害關係人作出控訴的決定，並不同於直接存在相關的「重大理由」，而是賦予了行政當局可以推定存在重大理由。

22. 至於如何從「存在控訴」的事實中，得出「存在重大理由」的推論，則是被訴行為需要詳加理由說明的部分。遺憾地，被訴行為並無如此為之。

23. 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。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，等同於欠缺理由說明。

24. 我們現正面對的，正正是無法明白被訴實體如何從「控訴書」本身得出「存在重大理由」的推論的具體理由，因為眾所週知，作出控訴並不同於裁定罪名成立；一人被控訴後，可能被法院判處罪名成立，亦可能被開釋。

25. 根據《澳門基本法》第 29 條第 2 款及澳門《刑事訴訟法典》第 49 條第 2 款的規定，一人在法院裁定有罪及在有關裁判轉為確定前，均假定無罪。

26. 司法上訴人思前想後，猜測所謂的「理由說明」，有可能是在於權限機關已對司法上訴人採取羈押的強制措施，但這個尚有的「理由說明」，是毫無意義的。

27. 這是因為，羈押作為刑事訴訟程序中的一種強制措施，其原意係旨在確保訴訟

程序能順利進行、證據得以保全，以及嫌犯不會實施擾亂公共秩序或安寧之事，與嫌犯是否確有實施過被指控的犯罪行為，沒有必然直接的關係。

28. 被訴行為以一個刑事程序強制措施的前提，去作為司法上訴人是否實際上有實施過相關犯罪行為的準繩，除欠缺法律依據，也欠缺邏輯關係。

29. 因此，根據《行政程序法典》第 124 條的規定，被訴行為同樣應予撤銷。

(iii) 關於不予中止續期程序之決定——違反《行政程序法典》第 33 條

30. 在書面聽證中，司法上訴人根據《行政程序法典》第 33 條的規定，請求中止居留許可續期的行政程序。

31. 被訴行為以與廢止司法上訴人的居留許可之決定相同的理由，拒絕了司法上訴人的請求。

32. 在保留充分的尊重下，司法上訴人認為，被訴行為係混淆了「廢止居留許可」的法定前提以及「拒絕中止行政程序」的法定前提。

33. 根據《行政程序法典》第 33 條的規定，只要行政當局在作出一個決定前，需要先釐清一個尚須待另一行政機關或屬法院解決的問題時，便應中止相關的行政程序——這是一個受約束的權力——不予中止是一個例外情況，只有在法律允許的情況下才可為之。

34. 因此，由於被訴行為違法了相關規定，法庭應根據《行政程序法典》第 124 條之規定，撤銷被訴的行政行為。

綜上所述，敬請中級法院法官 閣下裁定訴訟理由成立，撤銷被訴的行政行為。

*

Citada a Entidade Recorrida, o **Senhor Secretário para a Economia e Finanças** veio contestar o recurso com os fundamentos constantes de fls. 36 a 43, tendo formulado as seguintes conclusões:

I. A recorrente confunde desvio de poder com desrazoabilidade no exercício de poderes discricionários;

II. Recai sobre quem alega desvio de poder o ónus de indicar qual o motivo realmente determinante do acto administrativo, coisa que a recorrente não faz.

III. Não há indícios de que os motivos do acto revogatório não correspondam aos fins do art. 43, n. 2, al. 1), (1), da Lei 16/2021.

IV. O acto revogatório não é absurdo, nem irracional, nem contraditório, nem atenta de forma intolerável contra o princípio da proporcionalidade ou contra qualquer um dos outros princípios que regem o procedimento administrativo.

V. O acto revogatório está devidamente fundamentado, do ponto de vista formal, e a recorrente revela tê-lo compreendido (embora não se conforme com ele).

VI. Não havia questões prejudiciais que, nos termos do art. 33, n. 1, do CPA, obstassem à decisão do procedimento revogatório.

VII. O art. 43, n. 2, al. 1), (1), da Lei 16/2021 permitia à Administração decidir a revogação da autorização de residência independentemente de decisão judicial condenatória transitada em julgado, e sem prejuízo da presunção de inocência de que a recorrente goza.

*

O Digno. Magistrado do Ministério Público junto do TSI emitiu o douto parecer de fls. 166 a 171, 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 exceções 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:

批示:

根據第 3/2020 號行政命令所授予之權限, 同意本建議書的分析, 並作出決定如下:

(i) 拒絕中止行政程序的請求;

(ii) 按照第 3/2005 號行政法規第 23 條補充適用的第 16/2021 號法律第 43 條第 2 款(1)項(1)分項及第 23 條第 2 款(2)項的規定, 廢止申請人有效期至 2024 年 6 月 15 日的居留許可。

經濟財政司司長

李偉農

2024 年 6 月 14 日

*

事由: 建議廢止臨時居留許可(第 0159/2015/01R 號卷宗)

建議書編號: PRO/00683/AJ/2024

日期: 12/06/2024

投資居留及法律處鄭君慧高級經理 閣下:

1. 申請人 **A** 根據第 3/2005 號行政法規的規定, 以重大投資權利人為依據於 2018 年 6 月 15 日獲批臨時居留許可, 並於 2023 年 6 月 13 日獲批臨時居留許可續期至 2024 年 6 月 15 日。

2. 2024 年 2 月 1 日, 本局收到檢察院的通知, 指出檢察院已在 2024 年 1 月 30 日作出批示, 就申請人涉案部份提出刑事控訴, 並附上相關控訴書副本(見附件 1)。

3. 上述控訴書指出，申請人涉嫌在 2017 年至 2022 年間以正犯及既遂方式觸犯澳門《刑法典》規定的犯罪集團罪(一項)、相當巨額詐騙罪(共九項)及偽造文件罪(共二十三項)多項罪行，申請人亦因此正被羈押於澳門監獄。

4. 根據第 3/2005 號行政法規第二十三條補充適用第 16/2021 號法律第四十三條第二款(一)項(1)分項，結合第二十三條第二款(二)項的規定，當有重大理由相信利害關係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，且有關犯罪可判處超過一年的徒刑，行政當局得以批示廢止其在本澳的居留許可，為此，本局於 2024 年 2 月 26 日向申請人展開書面聽證程序(見附件 2)。

5. 申請人於 2024 年 3 月 5 日收到書面聽證信函，並於 2024 年 3 月 15 日透過律師提交書面意見，當中並未附同授權書(見附件 3)，所提出的理據主要如下：

1) 指出司法機關仍未作出判決，經申請人了解刑事卷宗資料，認為不存在充分理由可以認定其實施被指控的罪名，因此在刑事案件未有確定判決前便廢止其居留許可違反了《基本法》第二十九條第二款及《刑事訴訟法典》第四十九條第二款確立的無罪推定保障，亦將對申請人造成難以彌補的損害；

2) 認為相關刑事案件為本行政程序的先決問題，請求本局根據《行政程序法典》第三十三條規定先行中止本程序，並待法院就刑事案件作出判決後再作處理。

6. 直至 2024 年 4 月 25 日，申請人的律師才向本局提交授權書及兩份轉授權書，當中，授權書於 2024 年 3 月 28 日作出，但申請人並未對律師在 2024 年 3 月 15 日提交書面意見的行為作出追認(見附件 4)。

7. 原則上，未獲追認的行為在獲得追認前不應對申請人產生效力(根據《民法典》第二百六十一條第一款規定：無代理權之人以他人名義訂立之法律行為，如未經該人追認，不對該人產生效力)，但為着《行政程序法典》第十二條規定的效率原則，將一同分析書面意見的理據，而不另行通知律師補交追認文件。

8. 就上述第 5 點的書面意見茲分析如下：

1) 申請人根據第 3/2005 號行政法規的規定以重大投資權利人為依據獲批臨時居留許可，其第二十三條規定補充適用入境、逗留及定居於澳門特別行政區的一般制度，亦即第 16/2021 號法律。

2) 第 16/2021 號法律第四十三條第二款(一)項(1)分項規定：居留許可持有人在獲許可後出現第二十三條第二款規定的任一狀況，且相關犯罪可判處超過一年的徒刑，得以批示廢止在澳門特別行政區的居留許可。而第二十三條第二款(二)項規定的情況包括：有重大理由相信

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的人。對於如何界定為重大理由，同一條第三款規定了以有權限司法機關是否作出控訴批示作為標準，當作出了控訴批示，則可推定具有重大理由。

3) 須指出，第 16/2021 號法律旨在透過監管出入境管控、逗留及居留許可制度來維護本澳的公共安全及秩序的法益，而第二十三條第二款(二)項並不要求已有司法判決判處利害關係人犯罪；控訴批示對利害關係人犯罪行為的指控，導致得出其對公共安全或公共秩序構成特別危險的結論已足夠(見立法會第三常設委員會第 4/VI/2021 號意見書第 69 頁第 258 點陳述)。

4) 換言之，當司法機關針對獲批在本澳居留許可的利害關係人作出控訴批示，且所指控的犯罪可判處超過一年徒刑，行政當局在評估控訴書中對利害關係人犯罪行為的指控對社會公共安全或公共秩序所帶來的危險程度後，具有自由裁量權決定是否廢止利害關係人在本澳的居留許可。

5) 在本個案中，申請人被提出控訴，控訴書指出其涉嫌設立多間公司，與他人共同及分工合作，在申請銀行貸款時多次偽造及提交不實的工程及收購計劃文件、虛假的工程合同等，以詐取銀行貸款，導致銀行損失四億五千六百萬澳門元。因此，申請人被控以正犯及既遂方式觸犯《刑法典》規定的犯罪集團罪(一項)、相當巨額詐騙罪(共九項)及偽造文件罪(共二十三項)多項罪行，申請人亦因此正被羈押於澳門監獄。

6) 由此可見，申請人所涉嫌觸犯的犯罪集團罪、巨額詐騙罪，涉案金額龐大，不但可以對銀行造成財產上的巨額損失，也可能對本澳社會秩序及本澳金融體系穩定帶來嚴重的負面影響。

7) 申請人的行為無疑已經符合第 16/2021 號法律第四十三條第二款(一)項(1)分項規定之情況。因此行政當局在評估其行為所造成後果的嚴重性、為本澳社會公共安全及公共秩序所帶來的危險程度後，有權決定是否廢止其在本澳的居留許可。

8) 正如上述，申請人涉嫌觸犯的罪行數量眾多(控訴書指出其在 2017 年至 2022 年間以正犯及既遂方式觸犯犯罪集團罪、相當巨額詐騙罪及偽造文件罪，合共三十三項犯罪)，各項犯罪均可被判處超過一年徒刑，其中犯罪集團及相當巨額詐騙罪更屬嚴重犯罪，單項犯罪最高可被判處十年徒刑。申請人涉嫌觸犯的犯罪行為嚴重危害本澳公共秩序及公共安寧、財產安全及文件在本澳的公信力等法益。

9) 而且申請人現正被羈押於澳門監獄(根據《刑事訴訟法典》第一百八十六條第一款 a)項規定，對嫌犯採用羈押措施的其中一個前提條件是：有強烈跡象顯示嫌犯曾故意實施可處以最高限度超逾三年徒刑之犯罪)；因此，可以推斷在刑事案件的卷宗內有一定程度的證據顯示

申請人曾故意實施犯罪。

10) 至於申請人的律師在書面意見中提出的兩項理據(即違反無罪推定保障, 以及刑事事件為本行政程序的先決問題以致應根據《行政程序法典》第三十三條規定先行中止本程序), 正如上述, 由於第 16/2021 號法律第二十三條第二款(二)項並不要求已有司法判決判處利害關係人犯罪, 亦即是說, 申請人最終是否獲得判罪並不影響現階段行政當局評估其行為為本澳社會公共安全及公共秩序所帶來的危險及嚴重程度, 並行使自由裁量權作出是否廢止其臨時居留許可之決定。因此, 行政當局作出是次廢止臨時居留許可之決定依據的是利害關係人涉嫌觸犯的犯罪行為為本澳所帶來的危險及嚴重程度, 與無罪推定原則無關; 也因此, 正如前述, 行政當局作出是次決定不需要取決於法院作出的刑事判決, 根本不符合《行政程序法典》第三十三條規定先行中止行政程序的情況, 故本程序無須中止。申請人律師提出的理由均不成立。

9. 綜上所述, 由於程序所涉事宜不屬《行政程序法典》第三十三條所規定中止行政程序的情況, 以及鑒於申請人 **A** 被檢察院提出刑事控訴指控其涉嫌觸犯多項嚴重犯罪, 且各項犯罪均可被判處超過一年徒刑, 以及申請人現正被羈押於澳門監獄, 有強烈跡象顯示申請人故意作出有關犯罪事實, 經綜合考慮控訴書就申請人所指控的犯罪事實與該等事實對本澳社會的公共安全及秩序構成嚴重危險, 故建議呈請**經濟財政司司長** 閣下行使行政長官透過第 3/2020 號行政命令第一款所授予的權限, 拒絕中止行政程序的請求, 並根據第 3/2005 號行政法規第二十三條補充適用第 16/2021 號法律第四十三條第二款(一)項(1)分項, 結合同一法律第二十三條第二款(二)項的規定, 廢止申請人有效期至 2024 年 6 月 15 日的臨時居留許可。

上述建議, 謹呈上級審閱及批示。

* * *

IV – FUNDAMENTOS

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

“(…)

(i)

A, melhor identificada nos presentes autos, interpôs o presente recurso contencioso, pedindo a anulação do acto praticado pelo **Secretário para a Economia e Finanças** que revogou a sua autorização temporária de residência na Região

Administrativa Especial de Macau da República Popular da China (RAEM).

A Entidade Recorrida apresentou contestação na qual concluiu no sentido da improcedência do recurso.

(ii)

(ii.1)

Uma consideração prévia.

A nosso ver, e salvo o devido respeito por outro juízo, o acto recorrido nos presentes autos, contrariamente ao que parece entender o Recorrente é, apenas, o acto que revogou a sua autorização e não também a decisão que indeferiu o pedido de suspensão do procedimento administrativo com fundamento no artigo 33.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA). Com efeito e sem prejuízo do que *infra* melhor explicitaremos, esta decisão, em si mesma, não produziu qualquer efeito externo, não afectou a esfera jurídica da Recorrente, e sempre seria, por isso, irrecorrível (artigo 28.º, n.º 1 do CPAC).

(ii.2)

(ii.2.1)

Na ordem de questões apresentada pela Recorrente, a primeira sobre a qual importa emitir pronúncia é a de saber se o acto recorrido sofre do vício de resultante de total desrazoabilidade no exercício de poderes discricionários ou de violação do princípio da proporcionalidade.

Salvo o devido respeito, parece-nos que não. Em apertada síntese, pelo seguinte.

O acto recorrido foi praticado com fundamento na norma legal ínsita na subalínea (1) da alínea 1) do n.º 2 do artigo 43.º por referência à alínea 2) do n.º 2 do artigo 23.º da Lei n.º 16/2021, subsidiariamente aplicável por força do disposto no artigo 102.º dessa mesma Lei e no artigo 23.º do Regulamento Administrativo n.º 3/2005. Segundo essa norma o Chefe do Executivo pode revogar a autorização de residência na RAEM quando, em relação ao respectivo titular, existam razões sérias para crer que praticaram actos tipificados como crimes ou que tencionem cometer actos dessa natureza, se o crime em causa for punível com pena superior a 1 ano.

Como facilmente se pode constatar, a norma em apreço confere à Administração um poder discricionário que resulta da utilização do conector «pode» entre as respectivas hipótese e a estatuição e, do mesmo modo, um poder discricionário no preenchimento do conceito jurídico indeterminado constante da hipótese ou previsão da norma – «razões sérias (...)» -, sendo que, em relação a este ponto, o n.º 3 da norma do artigo 23.º permite, como veremos, à Administração presumir existir razão séria quando o órgão competente, o Ministério Público, proferir despacho de acusação.

Significa isto que, mostrando-se preenchida concretamente a hipótese da norma, cabe à Administração decidir com base nos seus próprios juízos de apreciação e valoração sobre a medida a adoptar no caso tendo necessariamente em vista a prossecução do interesse público concreto, ou seja, sobre revogar ou não a autorização de residência.

(ii.2.1)

No caso, cremos que não pode merecer controvérsia o preenchimento da hipótese/previsão da referida norma legal. Aliás, a própria Recorrente, em bom rigor, não a coloca em causa, discutindo a actuação discricionária levada a cabo pela Administração ao abrigo da permissão contida na estatuição. Na verdade, a Recorrente foi acusada pelo Ministério Público da prática de um crime de associação criminosa, de 9 crimes de burla de valor consideravelmente elevado e de 23 crimes de falsificação de documentos, sendo essa acusação suficiente para permitir à Administração presumir a existência de razões sérias para crer que a Recorrente praticou factos tipificados como crimes.

Alega a Recorrente que o acto recorrido sofre do vício de violação de lei por total desrazoabilidade no exercício do poder discricionário conferido, como dissemos, pela permissão de actuação contida na estatuição da norma legal em apreço.

Como já dissemos, parece-nos que não tem razão.

Na verdade, como os nossos Tribunais têm vindo a decidir de forma constante, «no âmbito da discricionariedade ou, em geral, naqueles casos em que é reconhecida uma margem de livre apreciação e decisão à Administração, não cabe ao Tribunal dizer se a decisão da Administração foi aquela que o tribunal teria proferido se

a lei lhe cometesse essa atribuição. Essa é uma avaliação que cabe exclusivamente à Administração. O papel do Tribunal é o de concluir se houve erro manifesto ou total desrazoabilidade no exercício de poderes discricionários, por violação do princípio da proporcionalidade ou outro» (veja-se, neste sentido, entre outros, o ac. do Tribunal de Última Instância de 21.10.2020, processo n.º 140/2020).

Como aponta a doutrina, «no que concerne ao controlo efectuado com base nos princípios jurídicos, apenas a sua violação ostensiva ou intolerável (desvio de poder objectivo) poderá basear a anulação jurisdicional dos actos praticados ao abrigo de poderes discricionários, variando a intolerabilidade de tal violação na medida da densidade do princípio em causa e dos circunstancialismos concretos em presença» (assim, por todos, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *A Discricionariedade de Planeamento Urbanístico Municipal na Dogmática Geral da Discricionariedade Administrativa*, Coimbra, 2011, p. 105).

Cabe, assim, ao juiz administrativo controlar a compatibilidade da decisão discricionária com os princípios jurídicos fundamentais que regem a actividade da administração, no sentido, justamente, de determinar se ocorreu a violação flagrante de algum ou alguns deles, através de um controlo que é, essencialmente, negativo.

A verdade é que, no caso, ao invés do que vem alegado pelo Recorrente, a Administração não exerceu os seus poderes de discricionários de modo manifestamente desrazoável nem incorreu na violação de qualquer princípio geral da actividade administrativa, nomeadamente, em violação do princípio da proporcionalidade de modo flagrante, manifesto ou intolerável. Com efeito, a Administração, confrontada com a acusação deduzida pelo Ministério Público contra a Recorrente, entendeu que se justificava revogar a respectiva autorização de residência, com base num juízo de prognose desfavorável relativamente à sua presença na Região. Quer isto dizer que a Administração, na ponderação que fez, ao abrigo da abertura normativa concedida pela norma habilitante deu prevalência a razões que se prendem com a salvaguarda da segurança e ordem públicas, em detrimento de razões atinentes ao interesse particular da Recorrente. Dizendo de outro modo, para a Administração, a concreta prossecução do interesse público justificava, no caso, a revogação da

autorização de residência do Recorrente na RAEM.

Nestas situações, como o Tribunal de Última Instância tem vindo a decidir a este propósito, «há que pôr em confronto os bens, interesses ou valores perseguidos com o acto administrativo restritivo ou limitativo e os bens e interesses individuais sacrificados por esse acto, para aferir da proporcionalidade da medida concretamente aplicada. E só no caso de considerar inaceitável e intolerável o sacrifício é que se deve concluir pela violação dos princípios orientadores do exercício de poderes discricionários, tais como da proporcionalidade, da razoabilidade e da justiça» (assim, por exemplo, o acórdão do Tribunal de Última Instância de 5.12.2018, processo n.º 65/2018).

Ora, parece-nos bom de ver que a ponderação feita pela Administração não pode, de modo algum, ser considerada desrazoável ou violadora de qualquer princípio conformador da actividade administrativa e que, nomeadamente, não foi imposto à Recorrente um sacrifício intolerável ou excessivo dos seus interesses.

(ii.3)

A segunda questão colocada pela Recorrente é a de saber se o acto recorrido sofre do vício de falta de fundamentação.

Diz a Recorrente que a Administração estava obrigada a fundamentar detalhadamente o iter que a levou a presumir a existência de «razões sérias» com base na existência da acusação contra si deduzida pelo Ministério Público, uma vez que a norma do artigo 23.º apenas permite à administração presumir («pode presumir existir razão séria»).

Salvo o devido respeito, cremos que esta alegação não procede.

Vejamos o teor do n.º 3 do artigo 23.º da Lei n.º 16/2021: «Para efeitos do disposto na alínea 2) do número anterior, o CPSP pode presumir existir razão séria, independentemente de outras que possam concorrer, quando o órgão judicial competente profira despacho de acusação contra o não residente».

A nosso ver, a adequada interpretação da norma legal transcrita é a seguinte. Por um lado, nela se estabelece uma presunção legal da existência de razão séria para a Administração crer que o residente não permanente praticou factos

tipificados como crime sempre que contra o mesmo seja deduzida acusação pelo Ministério Público. Por outro lado, a norma habilita a Administração a poder lançar mão dessa presunção, sem que, no entanto, a vincule a fazê-lo, podendo demonstrar a existência de outras razões sérias por outra via que não a da referida presunção legal. Em todo o caso, o que nos parece claro, para o que agora importa, é que, contrariamente ao defendido pela Recorrente, a Administração não tem de justificar por que razão faz uso, em concreto, da presunção legalmente consagrada. O «pode» utilizado na norma do n.º 3 do artigo 23.º tem apenas o alcance de habilitar a Administração a utilizar, se assim o entender, a presunção legal sem que que careça de proceder a qualquer avaliação discricionária quanto a isso.

Daí que nos pareça, como referimos, infundada a invocação da falta de fundamentação do acto recorrido neste ponto.

A isto acresce que, no caso, a Administração não fundou o acto revogatório exclusivamente na presunção legal antes referida. Como resulta da respectiva motivação, a Administração também extraiu a existência de razões sérias da prática por parte da Recorrente de factos tipificados como crimes a partir da circunstância de a mesma ter sido presa preventivamente, no pressuposto, portanto, também apontado explicitamente na fundamentação do acto recorrido, da existência de fortes indícios da prática de crime doloso punível com pena de prisão superior a 3 anos (artigo 186.º, n.º 1, alínea a) do Código de Processo Penal).

Importa sublinhar que o que está em causa não é, contrariamente ao que parece ser o entendimento da Recorrente, a demonstração da prática de factos criminosos, mas, apenas, da existência de razões sérias que permitam à Administração convencer-se de que o residente não permanente praticou actos tipificados como crimes. Nessa perspectiva, quer a acusação do Ministério Público quer o despacho judicial que aplica a medida de coacção de prisão preventiva permitem à Administração fundar objectivamente a existência de tais razões.

Ainda um último ponto.

A sentença de absolvição em primeira instância da Recorrente proferida no processo n.º CR2-24-0081-PCC não tem, a nosso ver, qualquer implicação no que tange

à legalidade do acto recorrido, porquanto, como é sabido, a legalidade do acto administrativo afere-se, em regra, à luz dos pressupostos de facto e direito vigentes no momento da sua prática e não no momento da formulação da pretensão anulatória: *tempus regit actum*.

De resto, o legislador não deixou de acautelar a situação. De acordo com o disposto na subalínea (1) da alínea 1) do artigo 10.º da Lei n.º 16/2021, o CPSP, a requerimento do interessado, reabre o procedimento administrativo e reavalia as medidas securitárias e outras decisões tomadas ao abrigo dessa lei se for proferida decisão judicial de que resulte não ter sido praticada a conduta que justificou a decisão ou que não foi o visado que a praticou.

Em todo o caso, trata-se de uma reavaliação que é desencadeada perante a própria Administração, sendo a esta que, num primeiro momento, exclusivamente compete, não podendo, pois, o tribunal substituir-se-lhe.

(ii.4)

A última questão colocada pela Recorrente é a de saber se a Administração violou o disposto no artigo 33.º do CPA ao não suspender o procedimento.

Também aqui claudica a pretensão impugnatória da Recorrente.

Vejamos.

De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 33.º do CPA, «se a decisão final depender da decisão de uma questão que seja da competência de outro órgão administrativo ou dos tribunais, deve o órgão competente para a decisão final suspender o procedimento administrativo até que o órgão ou o tribunal competente se pronunciem, salvo se da não resolução imediata do assunto resultarem graves prejuízos».

Como já dissemos, a decisão da Administração de não suspender o procedimento não é, em si mesma, impugnável. Pode acontecer, todavia, que tal decisão, se for ilegal, se venha a projectar sobre decisões impugnáveis, seja a decisão final do procedimento seja, até, a própria decisão incidental da questão prejudicial se a mesma for um acto destacável (veja-se, sobre a questão, o Ac. Tribunal de Segunda Instância de 30.05.2024, processo n.º 28/2024).

No caso, no entanto, a decisão da Administração no sentido da não suspensão do procedimento não sofre da ilegalidade que a Recorrente lhe imputa. Pelo seguinte.

De acordo com a melhor doutrina, «questões prejudiciais num procedimento administrativo são aquelas que, sendo das atribuições, competência ou jurisdição de outro órgão administrativo ou dum tribunal, condicionam, contudo, em termos de facto ou de direito, a decisão desse procedimento; e, portanto, para que esta possa ser tomada, em função de todos os factos existentes e de todo o direito aplicável, é necessário, primeiro, responder às referidas questões prejudiciais» (cfr., MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/PEDRO COSTA GONÇALVES/J. PACHECO AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, 2.ª edição, reimpressão, Coimbra, 1998, pp. 198-199).

Ora, no caso, não se colocou à Administração, no âmbito do procedimento que culminou com a prática do acto recorrido, nenhuma questão prejudicial, nomeadamente qualquer questão prejudicial do foro criminal, uma vez que, como já vimos no ponto anterior, a acusação deduzida pelo Ministério Público contra a Recorrente era bastante para fazer funcionar a presunção legal referida no n.º 3 do artigo 23.º e, com ela, permitir à Administração, sem mais, considerar preenchida a hipótese/previsão da norma legal habilitante da actuação agora impugnada. Deste modo, não havendo questão prejudicial faltava, pois, um dos pressupostos exigidos pela norma legal do n.º 1 do artigo 33.º do CPA para o decretamento da suspensão do procedimento. Legal, por isso, em nosso modesto ver, a decisão de não decretar tal suspensão.

(iii)

Face ao exposto, salvo melhor opinião, deve ser julgado improcedente o presente recurso.

É este, salvo melhor opinião, o parecer do Ministério Público.”

*

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 pela Recorrente, razão pela qual é de julgar improcedente o recurso e manter o acto recorrido.

*

Síntese conclusiva:

I - O acto recorrido foi praticado com fundamento na norma legal da subalínea (1) da alínea 1) do n.º 2 do artigo 43.º por referência à alínea 2) do n.º 2 do artigo 23.º da Lei n.º 16/2021, subsidiariamente aplicável por força do disposto no artigo 102.º dessa mesma Lei e no artigo 23.º do Regulamento Administrativo n.º 3/2005. Segundo essa norma o Chefe do Executivo pode revogar a autorização de residência na RAEM quando, em relação ao respectivo titular, existam razões sérias para crer que praticaram actos tipificados como crimes ou que tencionem cometer actos dessa natureza, se o crime em causa for punível com pena superior a 1 ano. Como facilmente se pode constatar, a norma em apreço confere à Administração um poder discricionário que resulta da utilização do conector «pode» entre as respectivas hipótese e a estatuição e, do mesmo modo, um poder discricionário no preenchimento do conceito jurídico indeterminado constante da hipótese ou previsão da norma – «razões sérias (...)» -, sendo que, em relação a este ponto, o n.º 3 da norma do artigo 23.º permite, como veremos, à Administração presumir existir razão séria quando o órgão competente, o Ministério Público, proferir despacho de acusação.

II - Significa isto que, mostrando-se preenchida concretamente a hipótese da norma, cabe à Administração decidir com base nos seus próprios juízos de apreciação e valoração sobre a medida a adoptar no caso tendo necessariamente em vista a prossecução do interesse público concreto, ou seja, sobre revogar ou não a autorização de residência.

III - O n.º 3 do artigo 23.º da Lei n.º 16/2021 estipula: “Para efeitos do disposto na alínea 2) do número anterior, o CPSP pode presumir existir razão séria, independentemente de outras que possam concorrer, quando o órgão judicial competente profira despacho de acusação contra o não residente”, cuja interpretação correcta deve ser a seguinte: por um lado, nela se estabelece uma presunção legal da existência de razão séria para a Administração crer que o residente não permanente praticou factos tipificados como crime sempre que contra o mesmo seja deduzida acusação pelo Ministério Público. Por outro lado, a norma habilita a Administração a poder lançar mão dessa presunção, sem que, no entanto, a vincule a fazê-lo, podendo demonstrar a existência de outras razões sérias por outra via que não a da referida presunção legal. O «pode» utilizado na norma do n.º 3 do artigo 23.º tem apenas o alcance de habilitar a Administração a utilizar, se assim o entender, a presunção legal sem que careça de proceder a qualquer avaliação discricionária quanto a isso. Daí a infundada invocação da falta de fundamentação do acto recorrido neste ponto.

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 pela Recorrente que se fixam em 6 UCs.

*

Notifique e Registe.

*

RAEM, 11 de Setembro de 2025.

Fong Man Chong
(Relator)

Tong Hio Fong
(1º Adjunto)

Rui Carlos dos Santos P. Ribeiro
(2º Adjunto)

Álvaro António Mangas Abreu Dantas
(Delegado Coordenador do Ministério Público)