

Processo n.º 632/2025

(Autos de recurso contencioso)

Relator: Fong Man Chong

Data : 11 de Junho de 2026

Assuntos:

- Exercício incorrecto de poder discricionário pela Administração Pública

SUMÁRIO:

I - Da conjugação dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 43.º da Lei n.º 16/2021 resulta que, tanto a revogação como a recusa de renovação da autorização de residência temporária com fundamento no facto de o interessado deixar de ter a sua residência habitual na RAEM correspondem ao exercício de poderes administrativos discricionários, uma vez que o legislador vincula a Administração à actuação revogatória aí prevista através da utilização de uma fórmula que não deixa qualquer margem decisória à Administração, verificando-se o pressuposto tipificado na norma, o órgão administrativo competente está obrigado a extrair a consequência legalmente prevista [a formulação legal é a seguinte: «A autorização de residência na RAEM é revogada, por despacho do Chefe do Executivo, quando (...)»]. Diferentemente, no n.º 2 do mesmo artigo 43.º da Lei n.º 16/2021, o legislador utiliza uma formulação normativa diferente, através da utilização do conector deôntico «pode» entre a

hipótese e a estatuição da norma, não vinculando, assim, a Administração a decidir num certo sentido quando esteja verificado o pressuposto de facto integrante da previsão da norma. Significa isto que o legislador conferiu à Administração uma margem de discricionariedade destinada a permitir que, no caso concreto, aquela decida da forma que se revele mais conveniente na perspectiva da prossecução do interesse público e de acordo com juízos de apreciação e valoração próprios da função administrativa.

II – No caso em juízo, a Administração só aparentemente fez uso da discricionariedade conferida por lei. Na verdade, como defende a Recorrente, decidiu a pretensão desta como se estivesse a exercer um poder legalmente vinculado. É o que se extrai, inequivocamente, da fundamentação do acto recorrido. Com efeito, do enunciado textual dessa fundamentação resulta que, após um longo excursus tendente a demonstrar que a Recorrente não tem residência habitual em Macau, a Administração rematou da seguinte forma: “13. Na medida em que o interessado deixa de residir habitualmente na RAEM, o pedido de renovação da autorização de residência temporária pode ser indeferido, de acordo com os dados de migrações do CPSP, em maior parte do período a requerente estava fora de Macau (...), manifestando-se assim que a requerente não residiu habitualmente aqui no prazo da autorização de residência temporária. Pelo que, propõe-se ao Secretário para a Economia e Finanças que (...) seja indeferido o pedido de renovação da autorização de residência temporária”. É de ver que a Administração se demitiu da tarefa legalmente exigida de, antes do momento volitivo concretizado na decisão de indeferimento, proceder a uma ponderação valorativa dos diversos interesses em presença, que os há, sejam interesses públicos sejam interesses particulares. Como é manifesto, a Administração não cuidou de ensaiar um juízo de ponderação discricionária

com vista a justificar que a falta de residência habitual, à luz do interesse público, devia prevalecer sobre as demais circunstâncias de modo a, com base nela, decidir pelo indeferimento da renovação da autorização de residência.

III – À luz da fundamentação do acto recorrido, que a Administração, erradamente, não utilizou, em concreto, do poder discricionário que a lei lhe atribui, o que representa uma violação da norma de competência através da qual a lei defere esse poder à Administração em vista da tomada de decisão que, na sequência da ponderação valorativa antes referida e em função das concretas circunstâncias do caso, se revele a melhor.

IV - Da apontada violação da lei, em concreto da norma resultante da conjugação da alínea 3) do n.º 2 e do n.º 3 do artigo 42.º da Lei n.º 16/2021, por não utilização do poder discricionário por parte da Administração decorre, nos termos do artigo 124.º do Código do Procedimento Administrativo, a anulabilidade do acto recorrido.

O Relator,

Fong Man Chong

Processo n.º 632/2025

(Autos de recurso contencioso)

Data : 11 de Junho de 2026

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 10/06/2025, veio, em 24/07/2025, interpor o recurso contencioso para este TSI, com os fundamentos constantes de fls. 3 a 28, tendo formulado as seguintes conclusões:

1. 2018 年 8 月 7 日，司法上訴人提起本次臨時居留許可續期申請。
2. 直到 2021 年 3 月 2 日，貿促局發出第 00543/DJFR/2021 號公函，通知司法上訴人進行首次書面聽證，當中才首次提及司法上訴人的出入境紀錄未能反映司法上訴人以本澳作為生活中心。
3. 2021 年 4 月 1 日，司法上訴人提交書面聽證。
4. 2023 年 1 月 31 日經濟財政司司長在第 OF/01223/DJFR/2023 號公函及 0651/2013/02R 建議書中以留澳時間不足為由，作出了不批准司法上訴人臨時居留許可續期申請的決定。
5. 中級法院透過 2024 年 6 月 27 日的合議庭裁判(第 184/2023 號案件)裁定上訴成立。

以被訴實體錯誤把自由裁量權當作受羈束的權力為由，撤銷了被訴行政行為。

6. 被訴實體未作出上訴，亦一直未重新作出行政行為以履行判決內容，司法上訴人曾多次追問貿促局，更附上判決書及請求書，要求處理續期申請。

7. 司法上訴人就**經濟財政司司長**於 2025 年 6 月 10 日在第 OF/1181/AJ/2025 號公函及 0651/2013/02R 建議書中所作“重大投資權利人臨時居留許可續期申請---不批准”之決定，根據行政訴訟法典第 21 條提起司法上訴。

8. 司法上訴人認為被上訴決定存在以下多項可撤銷的瑕疵，故被訴實體的決定行為為非有效。

- 欠缺對利害關係人事前聽證
- 事實認定錯誤的違法瑕疵
- 對於“通常居住”的不確定概念的理解錯誤
- 存在行使自由裁量權的瑕疵
- 違反合作原則及調查原則
- 違反不得溯及既往原則

9. 自首次獲批臨時居留許可後，司法上訴人一直維持著獲批其臨時居留許可時被考慮具重要性的條件，投放的金額從不低於預期，同時亦履行申報及繳納相關稅款之義務及繳納社會保障基金之供款。聘請員工數目從不低於原有的水準，創造澳門就業機會，這些事實亦得到貿促局的確定。

10. 無論是首次申請還是 2016 年 11 月 28 日的續期申請，貿促局均未提出司法上訴人留澳之要求以及時間不足。

11. 司法上訴人成為“澳門 XX 傢俬建材有限公司”的股東後，為了能提高“澳門 XX 傢俬建材有限公司”的生意量，一直於國內外奔波招商，取得多個品牌的經銷權，長年在外地洽談“澳門 XX 傢俬建材有限公司”的生意，期間亦會通過線上會議的方式與公司開會。

12. 司法上訴人更委托父母在澳門購置多項不動產，包括自住物業及商舖，更在本澳交付大額保費的醫療保險。

13. 司法上訴人的祖母患有唇腫瘤，在手術後因醫生拒絕再作治療需留在家中安享晚年，而祖母亦沒有澳門合法居留許可，司法上訴人才會在上海照顧及陪伴家人。

14. 司法上訴人自幼觀看粵語電視劇的經歷，更激發了她對粵語的濃厚興趣。憑藉著這份熱愛與堅持，司法上訴人出生地為上海，卻通過自學熟練掌握了粵語，如今已能流暢地用粵語與本地人溝通交流。

15. 其次，司法上訴人在申請臨時居留許可時曾與貿促局面談，貿促局明確告知司法上訴人“不需要坐移民監”(不要求居住天數)後，司法上訴人才將大部分時間留在外地發展“澳門XX 傢俬建材有限公司”的生意並維持注資額，專注於自己學業及陪伴家人，在此期間，司法上訴人也不時回到自己熱愛的澳門居住。

16. 司法上訴人為澳門所作之一切正正體現出其自身與澳門之間的連結，上述各種因素只是導致司法上訴人沒有經常性留在澳門且是暫時性的，但正如上述，這並不影響司法上訴人已將澳門定為長期居住的地方及生活中心。

17. 有關被上訴行為存在欠缺對利害關係人事前聽證的違法瑕疵，自 2021 年 4 月 1 日司法上訴人提交書面聽證，2025 年 6 月 10 日被訴實體作出是次不批准決定，期間已經過去四年之久，但當局未曾要求司法上訴人提交任何資料或進行書面聽證。

18. 本案中並不存在《行政程序法典》第 96 條及第 97 條規定的無須對利害關係人聽證的情況。

19. 更何況被訴實體作出是次不續期決定，是基於自由裁量權的重新考量。

20. 根據聽證原則，尤其第二次作出不批准續期許可的決定已經是一個全新的行政程序，且超過 4 年時間，基於出現新的理據，行政當局應當給予利害關係人對新的理據發表意見的機會。

21. 對利害關係人聽證是一項受法律保護的權利，尤其規範尊重人格尊嚴的體現，也是辯護權、申辯權及平等權的實現和體現。該行為不但直接違反《行政程序法典》第 10 條及第 93 條的規定，而且也間接違反了辯護權及平等權。

22. 在作出決定前，利害關係人未被聽證，也沒有證明依據《行政程序法典》第 96 條及第 97 條將其免除屬合理之舉，絕對忽略了司法上訴人反駁行政當局立場的辯護權利。因存在程序規範上的形式瑕疵。¹

23. 有關被上訴行為存在事實認定錯誤的違法瑕疵，首先行政當局錯誤引用中級法院第 140/2023 號合議庭裁判，將臨時居留許可申請續期的審查期間定為“2014 年 8 月 8 日至 2018 年 8 月 7 日”

24. 然而，該判決的情況是第一次申請續期，故要求審查“獲批准臨時居留許可後至續期申請日”，本案的情況屬於第二次續期申請。

25. 基於一般經驗法則及合理期盼，被訴實體已經完全審查了司法上訴人在 2017 年

¹ Lino Ribeiro 及 Cândido de Pinho：《Código de Procedimento Administrativo de Macau anotado》，第 489 頁。

1月7日之前的情況及條件，才作出合法合理的決定。

26. 被訴實體對於司法上訴人是次續期申請應僅從2017年1月7日至2018年8月7日的事實狀況重新作出分析。

27. 另一方面，司法上訴人自2014年首次獲批後，持續維持投資條件，各重要性要素亦得到當局確認：

- 持股澳門XX49%股權不變
- 公司固定資產等總投資逾2,200萬澳門元
- 履行納稅及社保供款義務
- 本地僱員人數不低於原水平(2017年達114人)
- 通過商業活動融入澳門社會(如舉辦博覽會、資助公益)

28. 被訴實體完全忽視司法上訴人作為重大投資移民計劃的重要性要素，也完全不理解司法上訴人對澳門社會作出的貢獻，以及司法上訴人因求學、陪伴生病的祖母、工作、疫情的合理理由，僅着眼於司法上訴人的出入境紀錄。

29. 司法上訴人的居所位於澳門路環...，並且司法上訴人每次回澳門，都是住在上述單位中的，當局認定司法上訴人在澳門的不動產為其“偶然居所”是錯誤的。

30. 行政當局認為，只因司法上訴人工作的地點不是澳門，即使事實上是為澳門本土公司工作，也不是以澳門作為工作中心。

31. 司法上訴人前往澳大利亞留學，有義務照顧及扶持其他家庭成員而需前往內地，亦有義務一直維持著獲批其臨時居留許可時被考慮具重要性的條件，才導致司法上訴人在該期間暫時不在澳門，此情況並非基於其個人意願或過錯而產生，而是屬不可抗力的情況。

32. 司法上訴人心繫澳門社會，更自學粵語、積極融入本地生活等等，這些都是司法上訴人與本澳的聯繫，更能體現出其決心留在澳門生活的意圖。

33. 被上訴決定完全忽略司法上訴人與澳門的聯繫，認為其“留澳意欲不高”存在事實認定錯誤。

34. **有關對“通常居住”概念理解錯誤的違法瑕疵**，“通常居住”屬完全由法院審查的不確定概念，需要當局就每一個個案作具體分析，並不屬於行政當局自由裁量權的範圍。

35. 本澳的法律並沒有對“通常居住”作出詳細定義，甚至是沒有任何條文規定“通常居住”要求申請人每年居住於澳門的最低期間。

36. 即使被起訴決定在分析司法上訴人的出入境紀錄，對其留澳時間較短有疑問，但根據第8/1999號法律第4條第3款及第4款，不應該得出司法上訴人已經不再通常居於澳門。

37. 根據學術及實務上的理解，可以得出斷定通常居於澳門時不在澳門的合理原因如下：

- 因工作關係被派駐到外地的分公司。(中級法院 268/2021 號合議庭裁判)
- 不在澳門從事其職業，但在澳門納稅，並且有意在此最終定居。(終審法院第 21/2014 號裁判)
- 協助在外地患病的家人(澳門特別行政區立法會第三常設委員會第 4/VI/2021 號意見書)
- 疫情(中級法院 268/2021 號合議庭裁判)
- 在澳門居住期間外出留學、經商和探親訪友(全國人民代表大會澳門特別行政區籌備委員會關於實施《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》第二十四條第二款的意見的第四項)

38. 貿促局僅憑出入境天數否定“通常居住”，忽略司法上訴人在澳實質聯繫，如司法上訴人持有澳門不動產、管理家族在澳資產、自粵語融入本地生活、公司持續運營並保障本澳居民就業等事實，司法上訴人為澳門企業拓展業務、照顧患病祖母、海外留學及疫情封控的離澳原因亦符合通常居住中不在澳門的合理理由。

39. 既然申請人符合“通常居住”的要件且在臨時居留期間沒有變更居留許可申請獲批准時被考慮的具重要性的法律狀況，被訴實體便應根據第 5/2003 號行政法規第 19 條批准司法上訴人居留許可的續期申請。

40. 有關自由裁量權行使的違法瑕疵，自由裁量權並不是一種自由(...)，而是一種權限，一種任務，而與之相對應的是一種法律職能。行政當局並沒有被賦予一種自由選擇權，哪怕是一種謹慎的自行擅斷權。因此，不能將所作出的決定建基於其本身的意思之上。行政決定必須是理性的，因為行政決定不能是感情衝動或心血來潮的結果。不僅如此，行政決定還必須是法律所規定的最符合公共利益的解決方案。因此，自由裁量並沒有放棄對司法人員的以下要求，即找出一個唯一的解決方案，即從公共利益的觀點出發，有依據地認為是最好的解決方案。²

41. 首先，行政當局行使自由裁量權時存有權力偏差的瑕疵。權力偏差的瑕疵是指在行使自由裁量權時其主要的決定性原因與法律賦予該權力的目的相違背。³

42. 從整個重大投資制度的歷史沿革，該制度的立法目的依然是為了澳門之經濟發展，故有需要透過特定鼓勵措施，並引進更多吸引投資之要素，以吸納視為具有經濟效益之投資，

² 《Curso de Dto Administrativo》，Freitas do Amaral，2002 年，第 78 頁起及續後數頁

³ João Caupers：《Introdução ao Dto. Administrativo》，2001 年，第 192 頁

並使有利於澳門經濟發展之管理人員及特別技術人員留在本地區。

43. 司法上訴人在重大投資的審核方面是不存在任何問題，尤其是司法上訴人自首次獲批臨時留許可後，一直維持著獲批其臨時居留許可時被考慮具重要性的條件，投放的金額從不低於預期，同時亦履行申報及繳納相關稅款之義務及繳納社會保障基金之供款。聘請員工數目從不低於原有的水準，造成澳門就業機會。司法上訴人前往外地留學，照顧病危的祖母及應維持投資項目的工作需求，均為合理理由。

44. 即使本案出現“居留許可持有人不再在澳門特別行政區通常居住”的情況，行政長官不是必然以批示廢止在澳門特別行政區的居留許可，仍需要作出公平，公正，善意的裁量。

45. 如果強制要求一名長期在外經商，為著維繫澳門本地重大投資以及提供勞動力的投資者留澳，或者錯誤評估其因在外經商而不在通常居住澳門，被訴實體所實施的行為在法定目的與真正的目的之間存在著顯著差異。因為被訴行為會導致驅趕投資澳門本地資金離開澳門，這是與立法者所預期之目的背道而馳。

46. 其次，行政當局在行使自由裁量權時亦違反了善意原則，立法者制定善意原則是希望行政當局和私人在行政活動中能建立互信關係，以實現有關行政活動所擬達致之目的。

47. 自首次獲批臨時居留許可後，司法上訴人一直維持獲批其臨時居留許可時被考慮具重要性的條件，投放的金額從不低於預期，同時亦履行申報及繳納相關稅款之義務及繳納社會保障基金之供款。

48. 司法上訴人提供了大量的書證，只要翻看一下貿促局上呈予法院的行政卷宗即能夠得到。行政當局應因應每宗個案，以事實為依據作出全面、準確及客觀的分析及判斷，尤其是在否決當事人的請求時，應附充份的理由說明。因此，完全不接受司法上訴人的解釋，這種錯誤明顯是出自行政機關的“明知故犯”。

49. 同樣司法上訴人已經履行舉證責任，本案的文件證據也足夠裁定原被上訴批示違反善意原則，和損害私人對行政活動的信任及合理期待。

50. 最後，行政當局並未充分利用自由裁量權。對比貿促局兩份建議書後可以發現，所有分析要點依然圍繞司法上訴人的留澳日數不足，並未分析司法上訴人不在澳的合理理由，即使當局在分析過程中額外提及了司法上訴人親屬患病的因素，當局亦以未能證實(未要求司法上訴人提交資料)為由拒絕考量，亦未重新就其他重要性要素進行分析。

51. 當局卻從未認真實理解及思考何謂自由裁量權，僅僅是將原先行使羈束權限時的考慮要件及格式化表述，機械性地替換上「自由裁量權」的字眼，實質上卻未體現出自由裁量所要求的個案化、實質性審查與價值判斷過程。

52. 被訴實體在具體案件中未行使其選擇權，整個過程彷彿權力的行使是受到嚴格限制的，即仍然錯誤地重複地行使一個羈束權力(poder vinculado)，而不是一個自由裁量權(poder discricionário)。

53. 有關違反合作及調查原則方面，行政當局在首次申請(2014 年)及第一次續期(2016 年)均未要求“在澳居住天數”，更在申請初期向司法上訴人表示無須“在澳居住天數”之要求。卻於本次續期突然變更標準，且不給予司法上訴人反應及補救機會，便拒絕司法上訴人的續期申請。

54. 甚至在判決確定後，貿促局遲遲不履行判決，需要司法上訴人多次催促、遞交請求書並向行政長官致函才開始受理，且明明是要重新行使自由裁量權，當局亦未要求司法上訴人更新資料即作決定，影響行政決定的準確性，同時也沒有以合作原則行事。

55. 更何況，司法上訴人在書面聽證中已表明留澳日數不足的合理原因，然而當局接收了上述文件，仍沒有考慮司法上訴人個案之特殊情節，只是單憑司法上訴人之出入境紀錄，以及沒有資料證明祖母患病原因，就武斷地認為司法上訴人不以澳門為生活中心，這就導致了事實事宜考慮不充分，違反了《行政程序法典》第 59 條及第 86 條所述的調查原則。

56. 貿促局多次接收司法上訴人的證明文件，卻從來不對此作出任何回應，甚至在拒絕司法上訴人續期居留許可申請的意見書中都沒有對此作出任何分析，只是單純回應接收到相關文件。而其職責明明是調查司法上訴人提出的情況是否屬實，即使覺得司法上訴人資料不足，也應該根據合作原則給司法上訴人機會補交更多證明資料，而不是直接無視司法上訴人相關的說明。

57. 有關違反不得溯及既往原則方面，2018 年 7 月 2 日，澳門廉政公署公佈《貿易投資促進局審批「重大投資移民」和「技術移民」的調查報告》證實：“貿促局內部法律意見認為，現行法律推定澳門居民身份證持有人在澳門通常居住，且投資居留法並沒有將申請人留澳期間作為「重大投資移民」申請的審批要件，因此在處理臨時居留的續期申請時，不會審查申請人是否在澳居留及居留時間的長短。”

58. 基於「不利於當事人的法律不得溯及既往」的法律原則，不適用於對已經提出的居留申請。司法上訴人首次獲得居留權許可的日期，早於第 16/2021 號法律的頒行，且第 16/2021 號法律的規定不利於申請人，顯然不能使用第 16/2021 號法律關於「通常居住」的規定。

59. 行政當局不能在司法上訴人已經取得既得權利並建立合理期盼時，才重新調查過往的出入境紀錄而作出不同的理解，否則違反“不利法律不溯及既往”原則。

60. 綜上，被上訴決定存在程序違法、事實錯誤、法律適用瑕疵及裁量權瑕疵，根

據《行政程序法典》第 124 條應被撤銷，並應批准司法上訴人的居留許可續期申請。

綜上所述，和依賴尊敬的法官 閣下之高見，應裁定本上訴理由成立。基於以上所述，司法上訴人請求法官 閣下：

1 - 宣告被上訴實體的不批准續期的行政行為違反適用之法律原則或法律規定，因此，根據《行政程序法典》第 124 條及《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d)項的規定予以撤銷撤銷被上訴行政行為；

2 - 在司法上訴人已遞交所有要求的文件前提下，已經符合第 5/2003 號行政法規第 19 條，因此根據《行政訴訟法典》第 24 條 a)款的規定命令被上訴實體作出依法應作之行政行為即批准司法上訴人的居留許可的續期申請。

同時：

3 - 請求命令被上訴實體-**經濟財政司司長**提交卷宗根據《行政訴訟法典》第 55 條第 1 款的規定，請求 閣下命令**經濟財政司司長**將是次行政程序的卷宗提交至法院作審查用途。

4 - 接納證人名單以在審判聽證中聽取證人之證言。

*

Citada a Entidade Recorrida, o Senhor Secretário para a Economia e Finanças veio contestar o recurso com os fundamentos constantes de fls. 136 a 151, tendo formulado as seguintes conclusões:

一、2014 年 8 月 8 日，司法上訴人根據第 3/2005 號行政法規《投資者、管理人員及具特別合格技術人員居留制度》第一條(一)項規定，獲批居留許可。

二、司法上訴人的居留許可曾兩次獲得延續，最近的一次獲續批至 2019 年 2 月 8 日。

三、司法上訴人於 2018 年 8 月 7 日為其居留許可提出續期申請。

四、澳門貿易投資促進局(今招商投資促進局)於 2021 年 3 月 2 日邀請司法上訴人就居留許可續期申請或因不符合在澳常居之要件而不予批准事提供聽證陳述，司法上訴人隨後亦提交了書面聽證陳述。

五、2023 年 1 月 31 日，被訴實體基於訴願人沒有在澳門通常居住，作出首次不批准決定。

六、司法上訴人於 2023 年 3 月 3 日先針對首次不批准決定向被訴實體提出聲明異議，再於同年 3 月 6 日針對相同決定向行政長官提起任意訴願。

七、具職權實體先後於 2023 年 6 月 13 日及 6 月 8 日駁回了有關的聲明異議及任意訴願，並維持首次不批准決定。

八、訴願人遂於 2023 年 1 月 31 日針對首次不批准決定向中級法院提起司法上訴。

九、中級法院通過 2024 年 6 月 27 日就第 184/2023 號案件作出的合議庭裁判，指出被訴願實體錯誤適用法律，並在誤認行使羈束職權下作出被訴決定，進而撤銷了首次不批准決定。

十、2025 年 6 月 10 日，被訴實體再一次基於司法上訴人在居留許可存續期內沒有在澳門通常居住，作出被訴決定。

十一、司法上訴人主張被訴決定沾有遺漏聽證、事實認定及法律適用錯誤、權力偏差、違反行政法的一般原則的瑕疵，應予撤銷之。

十二、無論是首次不批准決定或是被訴決定，被訴實體所援引的事實依據皆是司法上訴人在居留許可存續期內沒有在澳門通常居住，但從未否定司法上訴人仍然維持獲批居留許可的前提。

十三、故本司法上訴應聚焦於探討司法上訴人有否在居留許可存續期內在澳門通常居住。

十四、為審視司法上訴人是否齊備獲維持居留許可的前提及要件，被訴實體對司法上訴人主動或應邀提交的文件，以及權責部門依職權出具的證明文件，包括司法上訴人的出入境紀錄，進行了核查。

十五、鑒於有跡象顯示司法上訴人於 2015 年 1 月至 2021 年 1 月期間的合法進出澳門情況，或不符合維持居留許可的法定要件，司法上訴人在首次不批准決定作出前，獲邀就沒有在居留許可存續期內在澳門通常居住事，提供尚有的書面答辯。

十六、司法上訴人藉此適當地提交了答辯書狀。

十七、然而，基於司法上訴人的陳述和主張，不足以說明司法上訴人是以澳門為其生活中心，及應被認定在澳門通常居住，故作出首次不批准決定。

十八、事實上，司法上訴人也確曾針對首次不批准決定向具職權機關分別提出聲明異議和任意訴願，只是有關的行政申訴當時沒能改變被訴實體的決定。

十九、被訴實體積極執行法院裁判，並對個案作回頭檢視。

二十、另經參考中級法院對第 140/2023 號司法上訴卷宗作出的裁決，被訴實體在作出被訴決定時已主動限縮了對司法上訴人的出入境紀錄的核查期間範圍。

二十一、具體來說，被訴決定中只有對司法上訴人於 2014 年 8 月 8 日至 2018 年 8

月 7 日期間的合法進出澳門紀錄作出裁量。

二十二、司法上訴人於 2014 年在澳門合共停留了 17 日(次)、2015 年為 5 日(次)、2016 年為 0 日(次)、2017 年為 18 日(次)及 2018 年為 4 日(次)。

二十三、被訴實體認為司法上訴人此前已就居留許可存續期內沒有在澳門通常居住一事向招商投資促進局提供陳述，而該等陳述必然囊括司法上訴人於 2014 年 8 月 8 日至 2018 年 8 月 7 日期間的留澳情況說明。

二十四、透過司法上訴人在續期申請待決期間向行政長官提交的請願書狀，可以得知其清楚瞭解自身居留許可不獲續批的依據是不符合在澳門通常居住之要件。

二十五、而且，司法上訴人於 2025 年 7 月 7 日針對被訴決定向被訴實體提出聲明異議，當中已就其本人沒有被認定在澳門通常居住事作出說明。該聲明異議經被訴實體於同年 8 月 6 日以形成被訴決定的基本相同依據駁回。

二十六、司法上訴人再於 2025 年 7 月 23 日針對被訴決定向行政長官提起任意訴願並特別主張己身應被視為符合在澳門通常居住，滿足維持居留許可的要件，惟該訴願被行政長官於同年 8 月 22 日駁回。

二十七、被訴實體作出的首次不批准決定及被訴決定中，皆已清楚援引了司法上訴人乃因不符合在澳門通常居住的規定，致居留許可續期申請不被批准。

二十八、除受權依據，被訴實體在首次不批准決定及被訴決定中援引的否決續期申請的法律依據，實際上並無差異。

二十九、故被訴實體現認為司法上訴人主張被訴決定應被裁定沾有遺漏聽證之可撤銷瑕疵，實屬無的放矢。

三十、無疑在一般情況下，行政當局在作出決定前應讓利害關係人參與到程序中，並就行政當局的決定意向發表意見。

三十一、然而，《行政程序法典》第九十七條規定也預設了兩種基於需要性，賦予行政當局行使職權免除對利害關係人聽證的可能，其中包括利害關係已在程序形成決定階段發表意見及提出證據。

三十二、首次不批准決定已因沾有瑕疵而被中級法院撤銷。

三十三、學理指出被司法撤銷的行政行為，應被視為未曾在法律秩序中被作出過一樣。

三十四、由此說明與本案相關的行政程序，實際上不存在《行政程序法典》第九十九條至第一百零四條的規定所指，導致行政程序消滅的任一原因。

三十五、因此被訴實體認為被訴決定才是有關居留許可續期申請程序的最終決定，而非如司法上訴人所言，被訴決定應被歸納為另一獨立行政程序的最終決定。

三十六、鑒於司法上訴人已在同一行政程序中適當行使聽證權，按照《行政程序法典》第九十七條 a 項規定，無需要再對司法上訴人進行“新的”聽證。

三十七、在不存在任何新事實的前提下，被訴實體對載於行政卷宗內的書證，包括司法上訴人的出入境紀錄及司法上訴人已提交的聽證說明作重新的綜合分析，結合裁量權的行使，(再一次)認定司法上訴人不符合在澳門通常居住之要件，進而以類同於形成首次不批准決定的相同事實依據(沒有在澳門常居)及法律依據所作出的被訴決定，不屬沾有遺漏聽證之瑕疵。

三十八、司法上訴人的資訊權及聽證權確已獲得保障，故斷言司法上訴人已掌握形成被訴決定的事實依據及法律依據，並無不妥。

三十九、根據《行政程序法典》第八十七條第一款首部份的規定，利害關係就其主張負有舉證責任。

四十、司法上訴人確實已適當地利用針對決定屬重要之問題提出意見及證據的機會，只是司法上訴人未能合理推翻被指沒有在澳門通常居住的認定。

四十一、司法上訴人就遺漏聽證提出的爭執僅流於形式層面，當中從無指出存有任何實質性的內容遺漏，使其權利受到侵害。

四十二、在確認司法行訴人的聽證權已在程序中得到保障的前提下，被訴實體認為遺漏聽證之非有效瑕疵的主張不應被裁定成立。

四十三、出入境紀錄顯示，司法上訴人於 2014 年 8 月 8 日至 2018 年 8 月 7 日期間，在澳門僅共停留 44 日(次)。

四十四、除非存有妨礙司法上訴人在上點所指期間在澳門通常居住的合理理由，否則應視之為不在澳門通常居住。

四十五、本澳主流司法見解認為，通常居住這不確定概念，要求利害關係人須在一定時間段內與某地建立緊密且實際的聯繫，計劃在此地居住和設立居所，並具備切實投入社會成為該地居民的意圖。

四十六、第 16/2021 號法律《澳門特別行政區出入境管控、逗留及居留許可的法律制度》第四十三條第五款規定，容許居留許可持有人只要頻繁、規律地來澳就學、從事有償職業活動或從事企業活動，即使沒有在澳門留宿，也不會被視為不在澳門通常居住。

四十七、司法上訴人只一直主張相關重大投資在澳門從事了甚麼的活動，除更佳意見，有關主張似乎與司法上訴人有否在澳門通常居住對不上題。

四十八、司法上訴人有義務遵守第 3/2005 號行政法規《投資者、管理人員及具特別資格技術人員居留制度》及其他相關適用法律的規定。

四十九、司法上訴人因己意，選擇在澳門以外地方居住、生活、學習或工作，必然意味接受其居留許可有可能因不滿足在澳門通常居住的要件而未能維持的風險。

五十、被訴實體從來無意限制包括司法上訴人在內的居留許可權利人，自由享受求學、工作和生活的權利，但就認為享受該等權利而不在澳的情況必須是合理、適度，且時間跨度適中。

五十一、正如司法上訴人主張因為需要照顧在特區以外患病的尊親屬，使其不能在澳門常居那樣，被訴實體認為除非有書證可予印證相關患者必須且僅可由司法上訴人照顧，否則該主張便不具備必要性和合理性。

五十二、司法上訴人在有關病患尊親屬辭世事實發生的前後時間，皆未能展現在澳門通常居住的跡象，反映司法上訴人的主張與事實存在明顯矛盾。

五十三、同時司法上訴人在國外完成學業後，也未有選擇“回流”澳門生活和工作。

五十四、被訴實體完全不認同形式上報備聯絡地址等同在澳設有慣常居所的意見，司法上訴人的留澳紀錄已可客觀反映有一個地方，比起澳門更值得司法上訴人設置其慣常居所。

五十五、因為在不見存有妨礙司法上訴人在澳門通常居住的合理理由的前提下，司法上訴人於 2014 年 8 月 8 日至 2018 年 8 月 7 日這四年內寥寥可數的〈44 日(次)〉的出入境紀錄，難以讓人信服司法上訴人確實存有圍繞澳門開展其個人和家庭生活的意圖，且有關的出入境事實亦不符合第 16/2021 號法律第四十三條第五款的規定。

五十六、有明顯事實反映，司法上訴人的慣常居所、工作重心及生活中心根本不在澳門。

五十七、被訴實體已窮盡可行的調查手段，包括綜合分析了司法上訴人在程序參與中曾提出的陳述，以查明司法上訴人是否有在澳門通常居住。

五十八、所以有關被訴決定沾有違反合作原則和調查原則的指控實屬子虛烏有，也不應該被採納。

五十九、司法上訴人沒有在澳門通常居住是真確且符合現況的事實，司法上訴人主張被訴決定沾有事實認定及法律適用錯誤的瑕疵應被裁定不成立。

六十、以上緣由促使被訴實體認定司法上訴人於 2014 年 8 月 8 日至 2018 年 8 月 7 日獲批居留許可期間，沒有在澳門通常居住，繼而決定不批准司法上訴人提出的居留許可續期申請。

六十一、續期申請的結果既可以是批准，也可以是不批准，因此未明解在終局決定作出之前，司法上訴人指其既得權利和合理期盼受損的所憑依據。

六十二、被訴決定合法、有效及適當，未沾有司法上訴人主張的瑕疵。

綜上所述，請求尊敬的中級法院合議庭裁定司法上訴理由不成立，並駁回是起司法上訴。

*

O Digno. Magistrado do Ministério Público junto do TSI emitiu o douto parecer de fls. 242 a 245, pugnando pelo provimento 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:

經濟財政司司長意見：

根據第 97/2024 號行政命令所授予之權限，同意本建議書的分析，並按照第 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(3)項及第 3 款的規定，不批准申請人的續期申請。

經濟財政司司長

2025 年 6 月 10 日

*

第 0651/2013/02R 建議書
申請人-(A)

重大投資權利人臨時居留許可申請-續期
適用第 3/2005 號行政法規

事由：審查臨時居留許可申請

法律事務處經理：

1. 利害關係人身份資料如下：

序號	姓名	關係	證件/編號	證件有效期	臨時居留許可有效期至	首次提出惠及申請日期
1	(A)	申請人	中國護照	2022/11/11	2019/02/08	不適用

2. 申請人(A)於 2014 年 8 月 8 日首次獲批臨時居留許可有效期至 2016 年 2 月 8 日，並於 2017 年 1 月 7 日獲批第一次臨時居留許可續期有效期至 2019 年 2 月 8 日，其後，申請人於 2018 年 8 月 7 日提起是項臨時居留許可續期申請。

3. 根據身份證明局於 2018 年 7 月 27 日發出的刑事紀錄證明書，暫未發現申請人有刑事違法的情況。

4. 鑒於申請人在臨時居留許可期間沒有在澳門通常居住，時任經濟財政司司長行使時任行政長官透過第 3/2020 號行政命令第一款所授予的權限，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(三)項及第三款之規定，於 2023 年 1 月 31 日作出不批准申請人是次臨時居留許可續期申請的決定(見第 723 至 731 頁)。

5. 及後，利害關係人就上述決定提起司法上訴，中級法院透過 2024 年 6 月 27 日的合議庭裁判(第 184/2023 號案件)裁定上訴成立，撤銷了被訴行政行為，根據有關司法上訴裁判書，指出行政當局錯誤把自由裁量權當作受羈束的權力，在沒有作出適當裁量下，便作出不批准

司法上訴人臨時居留許可續期申請的決定，故裁定上訴成立，但有關裁判亦同時指出這並不代表行政當局在作出適當裁量後，必然會批准申請人是項臨時居留許可續期申請。遵循中級法院的裁判，本局對申請人提起的臨時居留許可續期申請作重新分析(見第 2484 至 2493 頁)。

6. 另外，考慮到中級法院於 2024 年 2 月 29 日就有關卷宗編號為 140/2023 作出的司法上訴裁判書(見第 2501 至 2512 頁)，當中判決指出，行政當局應以司法上訴人獲批准臨時居留許可後至提出續期申請之日這段時間作為決定是否審批有關申請的標準，而不是以提出續期申請後發生的事實。在本個案中，申請人於 2014 年 8 月 8 日首次獲批臨時居留許可，並於 2017 年 1 月 7 日獲批臨時居留許可續期至 2019 年 2 月 8 日，而其後於 2018 年 8 月 7 日提出是次續期申請，故本局於是項續期申請僅對申請人於 2014 年 8 月 8 日至 2018 年 8 月 7 日期間的投資狀況及通常居住情況作重新分析。

7. 為續期目的，申請人向本局提交有關的投資證明文件，有關資料如下(見第 9 至 496 及 2497 至 2512 頁)：

商業名稱：澳門 XX 傢俬建材有限公司(見第 13 至 22 及 2497 至 2512 頁)

註冊資本：100,000.00 澳門元(見第 19 及 2500 頁)

佔股比例：49%，相等於 49,000.00 澳門元(見第 19 及 2500 頁)

所營事業：傢俬建材批發及零售進出口貿易、接受業主之委任買賣、租賃鋪位、代管代理經營、物業管理、行政手續代辦，雜誌、報刊編輯、發行、出版、代業主招商、提供互聯網服務(見第 20 及 2500 頁背頁)

營運地址：(1) 澳門...(見第 9 及 208 至 368 頁)

(2) 澳門...(見第 9 及 206 至 207 頁)

營運場所員工數目：截至 2018 年第 2 季度，該司共聘用了 100 名本地僱員及 86 名外地僱員(第 204 頁)

註：(1)就上述第一個營運地址，根據申請人於 2018 年 8 月 7 日所提交的物業登記書面報告，有關物業於 2010 年 10 月 21 日由(C)及妻子(D)和(E)(公司股東之一)及妻子(F)登記取得，並非由申請人或其公司持有(見第 208 至 368 頁)；

(2) 就上述第二個營運地址，根據申請人於 2018 年 8 月 7 日所提交的投資計劃書，有關營運地址來自租賃，然而，根據其提交的租用協議書，該司無需因使用上址單位而支付租金(見第 9 及 206 頁)。

8. 跟進及分析如下：

(1) 申請人以重大投資計劃為依據獲批臨時居留許可(第 0651/2013 號卷宗)，有關申

請人在澳門進行的投資，已在其獲批第一次臨時居留許可續期申請(第 0651/2013/01R 號卷宗)時得以確立，有關投資主要業務為傢俬建材批發及零售進出口貿易、接受業主之委任買賣、租賃舖位、代管代理經營、物業管理、行政手續代辦，雜誌、報刊編輯、發行、出版、代業主招商、提供互聯網服務，有關投資項目至今仍落實於本澳地區。

(2) 根據申請人於是次申請所提交的股權證明文件，反映其持續持有“澳門 XX 傢俬建材有限公司”的 49%股權，與第一次獲批臨時居留許可續期申請的依據相同。

(3) 根據申請人提交 2018 年第 2 季的社會保障基金供款收據，反映該司共聘用了 100 名本地僱員及 86 名外地僱員(見第 204 頁)。

(4) 透過申請人提交“澳門 XX 傢俬建材有限公司”的所得補充稅 A 組-收益申報書及經澳門執業會計師查核的財務報表(見第 29 至 39 頁)，顯示該司於 2017 年的投資狀況如下：

項目(澳門元)	2017 年
固定資產	2,989,669.00
其他經營費用	1,975,511.00
人事費用	17,432,334.00
總投資金額	22,397,514.00
按申請人股權比例計算的投資金額	10,974,781.86

(5) 透過申請人提交的 2017 年度所得補充稅 A 組—收益申報書，顯示該司在本澳持續營運及投資。

(6) 透過本局於 2018 年 11 月 6 日對“澳門 XX 傢俬建材有限公司”的現場巡查報告書，從投資項目現場內外巡查及其他客觀證據顯示，有關申請人之重大投資項目具有實際營業及運作之跡象(見第 507 至 529 頁)。

(7) 綜上所述，申請人仍持有獲批臨時居留許可時被考慮具重要性的條件，而該公司已履行申報和繳納相關稅款之義務及繳納社會保障基金之供款，且該公司未有任何或曾經停止運作的跡象。

9. 本局分別於 2020 年 4 月 8 日及 2021 年 1 月 28 日透過第 01647/DJFR/2020 及 OF/00458/DJFR2021 號公函向治安警察局索取申請人的出入境紀錄及有關資料如下(見第 613 至 621 頁)：

期間	申請人的留澳日數
2014 年 1 月 1 日至 2014 年 12 月 31 日	17
2015 年 1 月 1 日至 2015 年 12 月 31 日	5

2016年1月1日至2016年12月31日	0
2017年1月1日至2017年12月31日	18
2018年1月1日至2018年12月31日	4

註：申請人於2014年8月8日獲批首次臨時居留許可申請，自該日起計算，其當年的留澳日數為17日。另申請人於2018年8月7日提出是次續期申請，截至該日，其於2018年的留澳日數為1日。

10. 透過申請人的出入境紀錄資料，不足以顯示其以澳門為生活中心，將不利於其是次臨時居留許可續期申請。基此，本局於2021年3月2日向申請人進行書面聽證程序，其後，申請人提交回覆書面意見及相關文件(見第678至682、926至931及1091至1099頁，有關內容如下：

(1) 申請人指在首次提出臨時居留許可申請時，從本局獲悉投資者不能在本澳工作，否則會被取消資格，因此不具條件以澳門為生活中心；此外，申請人表示其所作的投資不限於在澳門，故不會固定停留在澳門；再者，加上受新型冠狀病毒肺炎疫情的影響，其來澳受到限制；

(2) 申請人指出在提出臨時居留許可申請時，從沒有被口頭或書面要求須在澳每年居住滿183日，其表示以購買不動產為依據的申請人也沒有如此被要求，質疑為何對以重大投資作為申請依據的申請人有如此要求；

(3) 申請人表示公司具備健全的團隊，在其指揮下每天以澳門為中心開展和管理公司業務，為澳門創造家傳戶曉的“XX”品牌，亦為澳門人員創造了就業職位，相信澳門市民不會因為申請人不在澳門居住滿183日而質疑其投資項目的金額和規模；

(4) 申請人指若在澳居住是維持臨時居留許可的必要條件，在獲批續期申請後一定會遵守，其更表示已決定在獲批續期申請後在澳門長居，並在澳設立“澳門傢俬建材裝修協會”；

(5) 申請人強調其投資項目已按要求落實，每年更舉辦多次推廣活動，有利於民生，並引進不下於百家的商家進駐澳門，其等投資金額遠超出申請人的投資，相信這些亦算是申請人的貢獻。

11. 在完成聽證程序後，鑒於第16/2021號法律《澳門特別行政區出入境管控、逗留及居留許可的法律制度》及第38/2021號行政法規《澳門特別行政區出入境管控、逗留及居留許可法律制度主要施行細則》同時於2021年11月15日生效，當中第16/2021號法律第一百零五條(二)項廢止了第4/2003號法律，以及第38/2021號行政法規第四十七條第一款(一)項廢止第5/2003號行政法規。

12. 就上述回覆意見，茲分析如下：

(1) 中級法院曾在第 140/2023 號案件的裁判中指出，“行政當局應以司法上訴人獲批准臨時居留許可後至提出續期申請之日這段時間作為決定是否審批有關申請的標準，而不是以提出續期申請後發生的事實”。因此，在本個案中，由於申請人於 2014 年 8 月 8 日首次獲批臨時居留許可，並於 2017 年 1 月 7 日獲批臨時居留許可續期至 2019 年 2 月 8 日，其後於 2018 年 8 月 7 日提出是次續期申請，故於是項續期申請僅對申請人於 2014 年 8 月 8 日至 2018 年 8 月 7 日期間的通常居住情況作重新分析；

(2) 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(三)項及第三款的規定，居留許可持有人不再在澳門特別行政區通常居住，居留許可可被拒絕續期；

(3) 首先，申請人指透過本局獲悉投資者不能在本澳工作，故不具條件以澳門為生活中心，事實上，在獲批臨時居留許可後，澳門居民皆享有《澳門特別行政區基本法》第三十五條所賦予選擇職業和工作的自由，而在個案中，申請人於 2014 年 8 月 8 日首次獲批臨時居留許可，自該日起，其已具備條件在澳工作，因此，申請人以因不能在澳工作而不在澳生活的解釋並不合理；

(4) 其次，申請人於回覆意見中指以購買不動產為依據的申請人也沒有被要求在本澳通常居住，質疑為何對以重大投資作為申請依據的申請人有如此要求，須指出中級法院曾在第 738/2020 號案件的合議庭的裁決中指出，“第 4/2003 號法律第九條第三款規定的居留許可的要件適用於第 3/2005 號行政法規細則規定的投資者、管理人員及具特別資格技術人員居留許可制度”。由此可見，第 4/2003 號法律第九條第三款規定適用於第 3/2005 號行政法規所訂定之以不同類別為依據獲批之臨時居留許可，即使第 4/2003 號法律已被第 16/2021 號法律廢止，但新法律第一百零二條(準用)之規定：“其他法規準用現廢止的法例的規定，視為準用本法律或上條所指的補充法規的相應規定”，而申請人是按照第 3/2005 號行政法規第一條的規定而獲批臨時居留許可，則理應遵守該法規及其所補充適用的法律規定，因此，並不影響經第 3/2005 號行政法規第二十三條補充適用第 16/2021 號法律的相關規定於本個案；

(5) 而對於申請人指行政當局沒有以任何口頭或書面通知需要在澳門居留 183 天，在此引述中級法院第 550/2018 號案件作出的合議庭裁判：“Por não existir, por parte do IPIM, a obrigação legal de elucidar os requerentes de autorização de residência temporária sobre o significado do conceito de residência habitual, não se pode dizer violado o princípio da boa-fé se o IPIM nunca chegou, antes da declaração de caducidade da autorização de residência, a esclarecer

ao interessado aquele conceito.”，顯示本局沒有法定義務向臨時居留許可的申請人說明通常居住的概念；再者，通常居住的規定是由法律法規作規範，根據澳門《民法典》第五條，任何人對法律之不知或錯誤解釋，不構成其不遵守法律之合理理由，且不免除其承受法律所規定之制裁；

(6) 需補充的是，第 3/2005 號行政法規第二十三條補充適用之相關法例並非要求利害關係人住滿某一確切的天數，行政當局還根據第 8/1999 號法律第四條第三款及第四款所指的各项因素來對利害關係人是否通常居住於本澳作出分析，另須指出，根據澳門終審法院第 143/2021 號案件的裁決，當中提到：“通常居住”的概念是一個可以被法院審查的“不確定概念”，它必然意味著一個具有一定時間跨度及質量程度的“事實狀況”，因為該身份還要求具備某種“連結因素”的性質，顯示出“與某地”(或地區)“具有緊密且實際的聯繫”，有在此地居住以及擁有和維持居所的真正意圖；

7) 而根據第 16/2021 號法律第四十三條第五款規定：“居留許可持有人頻繁及有規律來澳門特別行政區就學、從事有償職業活動或從事企業活動但沒有留宿，不視為不再通常居住。”，意即利害關係人必須同時滿足“頻繁及有規律來澳”和“來澳就學、就業或經營企業”兩個要件，才不視為不再通常居住；透過治安警察局提供申請人於 2014 年 8 月 8 日至 2018 年 8 月 7 日期間的出入境資料，顯示申請人(A)於上述期間每年的留澳天數分別是 17、5、0、18 及 1 天，期間共入境 13 次，當中 7 次為入境後即日離境，而最長連續留澳日數為 11 日，由此未能反映其在上述期間頻繁及有規律來澳；

(8) 就不在澳門的原因，申請人曾提交聲明書表示因為需要和家人照顧兩位患病的祖母及外祖父而未能在澳門居住，對此，值得注意的是，透過申請人提交的死亡證(見第 926 至 931 及 1093 至 1098 頁)，顯示兩位尊親屬於 2020 年離世，但僅憑該證明無法證實親屬確診患病的起始時間，亦無法證實申請人不在澳門的日子都是出於要照顧尊親屬所致；

(9) 另申請人曾提交在學證明，證實其在 2013 年 2 月至 2017 年 6 月期間在澳洲留學(見第 926 至 931 及 1099 頁)，然而，須指出的是，透過有關出入境資料，申請人在完成學業後，即自 2017 年 7 月至 2018 年 8 月 7 日期間的留澳日數亦是寥寥可數，在上述一年的時間裡只留澳 12 日，倘若其真以澳門為生活中心，理應於畢業後回澳居住及工作，但從申請人的出入境情況來看，留澳日數卻未有呈現增加趨勢，反而保持在極低水平。因此，透過有關證明文件，難以反映申請人因分別需照顧尊親屬及出外求學而暫時不在澳門的理由；

(10) 須指出，通常居住地是某人所擁有的各種生存聯繫的中心，故並不是一個單純的途徑地，也不是一個短期停留的地方，因為這種停留不具備建立一個生活中心、支撐個人逐步成長所不可或缺的穩定性，但也不是說絕對不能離開，可以出於工作安排、度假、探訪親友或修

讀課程等原因而離開一段時間，但通過綜合考慮其個人、家庭、社會及經濟日常事務等方面後仍能得出其最為重要的生活及生存聯繫之固定核心的地方，便是其通常居住地。然而，在上述期間，申請人僅在澳門“短暫逗留”，難以反映其只是暫時不在澳門；

(11) 雖然申請人曾提交文件表示其父親已於本澳購置住宅單位(見第 1091 至 1092 頁)，以及根據申請人所提交的臨時居留許可申請表和通訊地址表(見第 1 和 722 頁)，其先後申報居住於“上海市...”和“澳門...”，但經結合申請人於 2014 年 8 月至 2018 年 8 月 7 日期間的留澳狀況，難以體現其以上述之澳門地址作為慣常住所；

(12) 申請人在回覆意見中尚指出其還有其他的投資項目在澳門以外的地方，故不會固定停留在澳門，而根據截至 2024 年 11 月 11 日的商業登記證明(見第 2497 至 2500 頁)，“澳門 XX 傢俬建材有限公司”於 2010 年 8 月 5 日設立，申請人自 2013 年 7 月 31 日起擔任該司的股東之一，但除此之外，並未有其他文件證明申請人在本澳工作，再者，根據臨時居留許可申請書(見第 1 頁)，申請人申報自 2012 年起在上海市 XX 建築工程總承包有限公司擔任副董事長職位，由此可反映其沒有以澳門作為工作中心；

(13) 此外，透過卷宗資料，亦未有更多文件進一步證實申請人及其主要家庭成員(包括其父母)在澳門居住及生活的事實；

(14) 最後，申請人及其公司對於澳門社會所作出的貢獻，行政當局予以尊重，但這不等同於其通常居住於澳門，倘申請人確實視澳門為長期居住地、以澳門為生活中心，在獲批居留許可期間理應有回來澳門生活、居住、開展其個人及家庭的生活的跡象，但透過卷宗文件顯示並非如此；

(15) 經分析申請人提交的回覆意見及相關文件，申請人並未能提供充分證據資料證明其長期不在澳門的合理原因，且經配合考慮 8/1999 號法律第四條第三款及第四款所指之各種情況，認定其不屬於暫時不在澳門，同時亦沒有以本澳為工作及家庭生活中心，以及慣常居所也不在澳門，綜合上述情況，顯示申請人在 2014 年 8 月至 2018 年 8 月 7 日沒有在澳門特別行政區通常居住。

13. 鑒於利害關係人不再在澳門特別行政區通常居住，居留許可可被拒絕續期，按治安警察局的出入境資料顯示，申請人大部份時間不在本澳，經進行聽證程序，以及經綜合考慮第 8/1999 號法律第四條第三款及第四款所指之各種情況，顯示申請人在臨時居留許可期間極少來澳，且入境澳門的次數並不頻繁且不具規律性，可同時其亦未與澳門建立緊密且實際的聯繫，顯示申請人在臨時居留許可期間沒有在澳門通常居住。故建議經濟財政司司長行使行政長官透過第 97/2024 號行政命令第一條第一款所授予的權限，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(三)項及第三款之規定，不批准申請人(A)((A))是次臨時居留許可續期申請。

請批閱

技術員

...

2025 年 6 月 3 日

* * *

IV – FUNDAMENTOS

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

“(…)

1.

(A), melhor identificada nos autos, veio instaurar o presente recurso contencioso do acto do **Secretário para a Economia e Finanças** que indeferiu o pedido de renovação da respectiva autorização de residência temporária na Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China (RAEM), pedindo a respectiva anulação.

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

2.

(i)

Um ponto prévio.

O acto que constitui objecto do presente é um acto renovador de um acto administrativo anteriormente anulado por decisão judicial proferida no recurso contencioso que correu termos no Tribunal de Segunda Instância sob o n.º 184/2023.

Como se sabe, a anulação de um acto administrativo não impede a sua renovação subsequente por parte da Administração. Ponto é que esta não reincida nos vícios que serviram de fundamento à anulação contenciosa do acto: é o chamado efeito preclusivo ou inibitório do caso julgado. No contencioso administrativo de anulação, este forma-se sobre os vícios de que o tribunal tenha concretamente conhecido quando apreciou a pretensão anulatória perante si deduzida, fosse

para os julgar procedentes ou improcedentes.

A Administração só está impedida de reincidir nos vícios que foram julgados procedentes (o chamado efeito preclusivo do caso julgado), nada obstando a que, relativamente aos vícios que foram julgados improcedentes, o acto seja renovado com o mesmo conteúdo, sendo que, em relação a estes, não pode o particular voltar a questioná-los quando da impugnação do acto renovado em virtude da autoridade do caso julgado formado pela sentença que o novo acto pretende executar, a qual obsta a que, no âmbito da mesma relação jurídica administrativa e dos mesmos sujeitos se conheça, de novo, dos mesmos vícios do acto renovado, que aquela sentença já julgou definitivamente improcedentes» (assim, na jurisprudência comparada portuguesa, Ac. do STA, de 7.3.2006, processo n.º 0803/02, disponível no sítio da dgsi.pt).

Do que antecede resulta, assim e para o que agora interessa, que, a nosso modesto ver, tendo sido julgado improcedente o vício invocado pela Recorrente no anterior recurso contencioso relativo à ou conexo com a questão da sua falta de residência habitual em Macau e a que correspondem, no presente recurso, os vícios alegados sob os pontos (ii), (iii), (v) e (vi) fundamentação de direito da douda petição inicial, sem que a mesma tenha recorrido jurisdicionalmente da decisão nessa parte em que ficou vencida (e podia fazê-lo: artigo 151.º, n.º 2 do CPAC), deixa de ser possível, em razão da autoridade do caso julgado que assim se formou sobre a questão, renovar nesta nova sede processual, a discussão e apreciação dos ditos pelo que, segundo nos parece, para concluir este ponto prévio, não pode ser atendida a pretensão impugnatória da Recorrente no que tange aos vícios alegados sob os pontos (ii), (iii), (v) e (vi) fundamentação de direito da douda petição inicial.

(ii)

Quanto aos demais vícios.

A Recorrente aponta a existência de vício no exercício do poder discricionário. Em nosso modesto entendimento, com razão.

Vejamos, brevemente, porquê.

(ii.1)

(ii.1.1)

O acto recorrido fundou-se na aplicação subsidiária, por força do disposto no artigo 23.º do Regulamento Administrativo n.º 3/2005 (segundo esta norma legal, aos interessados que

requeiram autorização de residência temporária nos termos desse diploma é subsidiariamente aplicável o regime geral de entrada, permanência e fixação de residência na Região Administrativa Especial de Macau, o qual, actualmente, consta da Lei n.º 16/2021), das normas da alínea 3) do n.º 2 e do n.º 3 do artigo 43.º da Lei n.º 16/2021. De acordo com a Administração, o pedido de renovação da autorização de residência mereceria indeferimento em virtude de a Recorrente não mantido residência habitual na RAEM no período relevante aqui em causa. entre 1 de Janeiro de 2017 e 31 de Dezembro de 2020.

(ii.1.2)

Da conjugação dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 43.º da Lei n.º 16/2021 resulta que, tanto a revogação como a recusa de renovação da autorização de residência temporária com fundamento no facto de o interessado deixar de ter a sua residência habitual na RAEM correspondem ao exercício de poderes administrativos discricionários. É esta a única interpretação compatível com a letra da lei. Na verdade, no n.º 1 do artigo 43.º da Lei n.º 16/2021, o legislador vincula a Administração à actuação revogatória aí prevista através da utilização de uma fórmula que não deixa qualquer margem decisória à Administração, verificando-se o pressuposto tipificado na norma, o órgão administrativo competente está obrigado a extrair a consequência legalmente prevista [a formulação legal é a seguinte: «A autorização de residência na RAEM é revogada, por despacho do Chefe do Executivo, quando (...)»]. Diferentemente, no n.º 2 do mesmo artigo 43.º da Lei n.º 16/2021, o legislador utiliza uma formulação normativa diferente, através da utilização do conector deôntico «pode» entre a hipótese e a estatuição da norma, não vinculando, assim, a Administração a decidir num certo sentido quando esteja verificado o pressuposto de facto integrante da previsão da norma. Significa isto, pois, que o legislador conferiu à Administração uma margem de discricionariedade destinada a permitir que, no caso concreto, aquela decida da forma que se revele mais conveniente na perspectiva da prossecução do interesse público e de acordo com juízos de apreciação e valoração próprios da função administrativa.

(ii.1.3)

Sucedo que, na situação em juízo, a Administração só aparentemente fez uso da discricionariedade conferida por lei. Na verdade, como defende a Recorrente, decidiu a pretensão desta como se estivesse a exercer um poder legalmente vinculado. É o que se extrai, inequivocamente, da fundamentação do acto recorrido.

Com efeito, do enunciado textual dessa fundamentação resulta que, após um longo excuro tendente a demonstrar que a Recorrente não tem residência habitual em Macau, a Administração rematou da seguinte forma: «13. Na medida em que o interessado deixa de residir habitualmente na RAEM, o pedido de renovação da autorização de residência temporária pode ser indeferido, de acordo com os dados de migrações do CPSP, em maior parte do período a requerente estava fora de Macau (...), manifestando-se assim que a requerente não residiu habitualmente aqui no prazo da autorização de residência temporária. Pelo que, propõe-se ao **Secretário para a Economia e Finanças** que (...) seja indeferido o pedido de renovação da autorização de residência temporária». Como se vê, a Administração, com todo o respeito, demitiu-se da tarefa legalmente exigida de, antes do momento volitivo concretizado na decisão de indeferimento, proceder a uma ponderação valorativa dos diversos interesses em presença, que os há, sejam interesses públicos sejam interesses particulares. Como é manifesto, a Administração não cuidou de ensaiar, sequer perfunctoriamente, um juízo de ponderação discricionária com vista a justificar que a falta de residência habitual, à luz do interesse público, devia prevalecer sobre as demais circunstâncias de modo a, com base nela, decidir pelo indeferimento da renovação da autorização de residência. Pelo contrário, sem o dizer expressamente, extraiu da demonstração da falada falta de residência habitual a consequência do indeferimento do pedido de renovação como se uma coisa implicasse necessariamente a outra, é dizer, como se estivesse a exercer um poder vinculado.

Ora, o que é típico e caracterizador da discricionariedade é justamente o facto de ela se reconduzir a um poder de escolha do conteúdo de uma decisão que se funda numa valoração própria da Administração manifestada na fundamentação do acto. Uma valoração sobre a melhor medida a adoptar uma vez verificado o pressuposto de facto de previsão da norma, dado que, como acima referimos, nos encontramos perante uma situação de discricionariedade em que a Administração pode tomar a decisão prefigurada na estatuição da norma (indeferir o pedido de renovação), mas também pode tomar a decisão contrária (deferindo o pedido de renovação).

Concluindo. Parece-nos inequívoco, à luz da fundamentação do acto recorrido, que a Administração, erradamente, não utilizou, em concreto, do poder discricionário que a lei lhe atribui. Ora, isso representa uma violação da norma de competência através da qual a lei defere esse poder à Administração em vista da tomada de decisão que, na sequência da ponderação valorativa antes

referida e em função das concretas circunstâncias do caso, se revele a melhor. Trata-se, aliás, de um poder-dever, é dizer, um poder funcionalizado que é atribuído por lei à Administração para que, na situação concreta, encontra a solução que, em grau máximo de optimização, realize o interesse público (cfr., PEDRO COSTA GONÇALVES, *Manual...*, p. 239, referindo que os casos de não-exercício ou de subutilização do poder discricionário ocorrem quando o agente administrativo não exerce o poder discricionário ou não considera todas as possibilidades do mesmo por estar erradamente convencido de que não dispõe de qualquer discricionariedade ou de que não dispõe de discricionariedade com a ampliação prevista na norma de competência).

Da apontada violação da lei, em concreto da norma resultante da conjugação da alínea 3) do n.º 2 e do n.º 3 do artigo 42.º da Lei n.º 16/2021, por não utilização do poder discricionário por parte da Administração decorre, nos termos do artigo 124.º do Código do Procedimento Administrativo, a anulabilidade do acto recorrido.

(ii.2)

A Recorrente também invocou o vício da falta de audiência prévia.

Salvo o devido respeito, parece-nos que, neste particular, o recurso não deve proceder.

Como já vimos, o acto administrativo recorrido foi praticado na sequência de uma decisão judicial anulatória de um acto de indeferimento anteriormente praticado. No legítimo reexercício dos seus poderes, a Administração retomou o procedimento no momento em que ocorreu a anulação, ou seja, no momento da decisão administrativa. Deste modo, não tendo sido trazidos ao procedimentos outros elementos relevantes e tendo a Administração fundamentado o indeferimento, exclusivamente, na falta de residência habitual, questão sobre a qual já havia decisão judicial transitada em julgado, não se vê que espaço ainda pudesse existir para promover a audiência prévia da Recorrente como se não tivesse havido o anterior recurso contencioso. Note-se que, no âmbito do procedimento reinstruído pela Administração com vista ao reexercício do seu poder, a Recorrente foi ouvida antes da prolação da decisão anteriormente anulada.

Neste conspecto, uma repetição da audiência prévia no momento anterior à prática do acto recorrido apenas se justificaria se algo de novo a Administração ponderasse introduzir ou tivesse efectivamente introduzido na decisão renovatória subsequente à anulação. A verdade, contudo, é que, como vimos, isso não sucedeu.

3.

Face ao exposto, salvo melhor opinião, somos de parecer de que com o fundamento referido no ponto (ii.1) o presente recurso contencioso deve ser julgado procedente com a consequente anulação do acto recorrido.”

*

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 padece do vício imputado pela Recorrente, razão pela qual é de julgar procedente o recurso e anular o acto recorrido nos termos aqui consignados.

*

Síntese conclusiva:

I - Da conjugação dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 43.º da Lei n.º 16/2021 resulta que, tanto a revogação como a recusa de renovação da autorização de residência temporária com fundamento no facto de o interessado deixar de ter a sua residência habitual na RAEM correspondem ao exercício de poderes administrativos discricionários, uma vez que o legislador vincula a Administração à actuação revogatória aí prevista através da utilização de uma fórmula que não deixa qualquer margem decisória à Administração, verificando-se o pressuposto tipificado na norma, o órgão administrativo competente está obrigado a extrair a consequência legalmente prevista [a formulação legal é a seguinte: «A autorização de residência na RAEM é revogada, por despacho do Chefe do Executivo, quando (···)]. **Diferentemente, no n.º 2 do**

mesmo artigo 43.º da Lei n.º 16/2021, o legislador utiliza uma formulação normativa diferente, através da utilização do conector deôntico «pode» entre a hipótese e a estatuição da norma, não vinculando, assim, a Administração a decidir num certo sentido quando esteja verificado o pressuposto de facto integrante da previsão da norma. Significa isto que o legislador conferiu à Administração uma margem de discricionariedade destinada a permitir que, no caso concreto, aquela decida da forma que se revele mais conveniente na perspectiva da prossecução do interesse público e de acordo com juízos de apreciação e valoração próprios da função administrativa.

II – No caso em juízo, a Administração só aparentemente fez uso da discricionariedade conferida por lei. Na verdade, como defende a Recorrente, decidiu a pretensão desta como se estivesse a exercer um poder legalmente vinculado. É o que se extrai, inequivocamente, da fundamentação do acto recorrido. Com efeito, do enunciado textual dessa fundamentação resulta que, após um longo excursus tendente a demonstrar que a Recorrente não tem residência habitual em Macau, a Administração rematou da seguinte forma: “13. Na medida em que o interessado deixa de residir habitualmente na RAEM, o pedido de renovação da autorização de residência temporária pode ser indeferido, de acordo com os dados de migrações do CPSP, em maior parte do período a requerente estava fora de Macau (...), manifestando-se assim que a requerente não residiu habitualmente aqui no prazo da autorização de residência temporária. Pelo que, propõe-se ao **Secretário para a Economia e Finanças** que (...) seja indeferido o pedido de renovação da autorização de residência temporária”. É de ver que a Administração se demitiu da tarefa legalmente exigida de, antes do momento volitivo concretizado na decisão de indeferimento, proceder a uma ponderação valorativa dos diversos interesses em presença, que os há, sejam

interesses públicos sejam interesses particulares. Como é manifesto, a Administração não cuidou de ensaiar um juízo de ponderação discricionária com vista a justificar que a falta de residência habitual, à luz do interesse público, devia prevalecer sobre as demais circunstâncias de modo a, com base nela, decidir pelo indeferimento da renovação da autorização de residência.

III – À luz da fundamentação do acto recorrido, que a Administração, erradamente, não utilizou, em concreto, do poder discricionário que a lei lhe atribui, o que representa uma violação da norma de competência através da qual a lei defere esse poder à Administração em vista da tomada de decisão que, na sequência da ponderação valorativa antes referida e em função das concretas circunstâncias do caso, se revele a melhor.

IV - Da apontada violação da lei, em concreto da norma resultante da conjugação da alínea 3) do n.º 2 e do n.º 3 do artigo 42.º da Lei n.º 16/2021, por não utilização do poder discricionário por parte da Administração decorre, nos termos do artigo 124.º do Código do Procedimento Administrativo, a anulabilidade do acto recorrido.

*

Tudo visto, resta decidir.

* * *

V - DECISÃO

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

*

Sem custas.

*

Notifique e Registe.

*

RAEM, 11 de Junho de 2026.

Fong Man Chong (Relator)

Seng Ioi Man (Primeiro Juiz-Adjunto)

Jerónimo Santos (Segundo Juiz-Adjunto)

(Foi-me traduzida para a língua portuguesa
a parte do Acórdão redigida na língua
chinesa)

Fui presente

Álvaro Dantas (Delegado Coordenador do
Ministério Público)