

Processo n.º 230/2023

(Autos de recurso contencioso)

Relator: Fong Man Chong

Data : 13 de Dezembro de 2023

Assuntos:

- Conceitos diferentes entre “*projecto de investimento*” e “*investimento*”, previstos, respectivamente, nas alíneas 1) do artigo 1º e na alínea 2) do mesmo artigo do Regulamento Administrativo nº 3/2005, de 4 de Abril.

SUMÁRIO:

I – Existe diferença significativa entre a alínea 1) do artº 1º (*projecto de investimento*) e a alínea 2) do mesmo artigo (*investimento*) do Regulamento Administrativo nº 3/2005, de 4 de Abril, pois, um *projecto de um investimento* é a intenção de vir a investir, *investimento* é fazer o investimento. Durante o período em que o pedido do *projecto de investimento está em apreciação*, *verificado o segundo requisito* que seja do interesse relevante para a RAEM, o Requerente pode ser autorizado a residir na RAEM nas condições da alínea 1) do nº 1 do artº 17º, isto é, pode ser concedida autorização de residência por 18 meses, renovável uma única vez por igual período.

II - Com “*projecto de investimento em apreciação*” não se confunde a obtenção

de licença para o estabelecimento funcionar seja ele um restaurante, um hotel, etc., porque aqui o investimento já se começou a realizar, só se concluindo com a obtenção da necessária licença ao seu funcionamento. Não é da obtenção deste género de licenças que visa a apreciação a que alude a alínea 1) do artº 1º, sob pena de haver uma errada interpretação da lei nesse sentido e um errado enquadramento jurídico da situação subjacente a estes autos.

III – Face aos elementos constantes dos autos e do processo instrutor, das 3 rubricas (*aquisição de terrenos, realização de obras de construção e explorar hotel*) que fundamentaram o pedido inicial do Recorrente, duas já se concretizaram, e, em relação à exploração do hotel, também está a fazer-se, apesar de o hotel vir a abrir-se ao público um pouco mais tarde, mas esse projecto continua a estar em execução, não se verifica assim qualquer extinção ou alteração nos termos fixados pelo artigo 18º do citado diploma legal.

O Relator,

Fong Man Chong

Processo n.º 230/2023

(Autos de recurso contencioso)

Data : 13 de Dezembro de 2023

Recorrentes : - **D**
- **F**
- **G**

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

*

ACORDAM OS JUÍZES NO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA DA RAEM:

I – RELATÓRIO

D, F e G, Recorrentes, devidamente identificados nos autos, discordando do despacho do **Secretário para a Economia e Finanças**, datado de 19/01/2023, vieram, em 30/03/2023, interpor o recurso contencioso para este TSI, com os fundamentos constantes de fls. 233 a 294, tendo formulado as seguintes conclusões:

1. 經濟財政司司長行使澳門特別行政區行政長官授予的執行權限於 2023 年 1 月 19 日在第 0619/2012/02R 號建議書上所作出的批示, 以第一司法上訴人不符合其最初申請獲批准時被考慮的具重要性的法律狀況為, 不批准第一司法上訴人及其惠及的家團成員(即第二司法上訴人及第三司法上訴人)的重大投資計劃權利人臨時居留的許可續期申請。

2. 但是, 除了給予應有的尊重外, 被上訴之行為因違反法律而屬可撤銷, 這是因為:

3. 第一司法上訴人於 2012 年 12 月 26 日以持有“B 發展有限公司”的 24%股權為依據，向澳門貿易投資促進局提出重大投資計劃權利人臨時居留許可申請。

4. 根據有關投資計劃，“B 發展有限公司”購入了澳門.....街的若干地段來發展興建二星級酒店，並預計於 2013 年及 2014 年投入 121,160,000.00 澳門元興建有關項目及聘用 68 名本地員工營運。(參見卷宗第 348 頁至第 352 頁)

5. 第一司法上訴人於 2014 年 1 月 30 日獲批有效期為 18 個月的臨時居留許可申請，及後第二司法上訴人及第三司法上訴人基於屬第一司法上訴人之惠及家團成員而獲批臨時居留許可。

6. 第一司法上訴人於 2015 年 10 月 13 日向澳門貿易投資促進局提出了第一次的臨時居留許可續期申請(第 0619/2012/01R 號申請)，第一司法上訴人於 2015 年 12 月 16 日再次獲批有效期為 18 個月的臨時居留許可至 2017 年 1 月 30 日。

7. 第一司法上訴人於 2016 年 11 月 25 日向澳門貿易投資促進局提出是次臨時居留許可續期申請。

8. 被上訴實體基於以下主要原因，根據第 3/2005 號行政法規第 18 條的規定，以透過相關文件顯示有關投資項目仍未被完全落實，並不符合最初申請獲批時被考慮的具重要性的法律狀況為理由，決定不批准第一司法上訴人的重大投資計劃權利人臨時居留的許可續期申請。

9. 事實上，根據第一司法上訴人向澳門貿易投資促進局便可以得知有關投資經已於第一司法上訴人可控制範圍內完全落實。

10. 另外，根據附於本聲請書之文件仍可以得知，“B 發展有限公司”由在澳門購入.....街若干地段的地皮、興建酒店至酒店對外營運，所作出的投資均符合最初申請獲批准所考慮的前提。

11. 被上訴行政行為所依據的第 0619/2012/02R 號建議書中卻錯誤地認為有關投資計劃並未有落實，而將第一司法上訴人視作根據第 5/2003 號行政法規第 1 條第 1 項所指的重大投資計劃的權利人，而錯誤地適用上述行政法規第 17 條第 1 款第 1 項的規定，作出不批准第一司法上訴人臨時居留許可的決定。

12. 事實上，第一司法上訴人應符合上述行政法規第 1 條第 2 項的規定，是故按照上述行政法規第 17 條第 1 款第 2 項的規定，批准其臨時居留許可的續期申請。

13. 是故被上訴行政行為基於事實前提錯誤而沾有可撤銷的瑕疵。

14. 除此之外，被上訴行政行為所依據的第 0619/2012/02R 號建議書在建議作出不利於第一司法上訴人的決定時未有考慮到第一司法上訴人作為臨時居留許可申請依據的投資項目的落實所花耗遠比第一司法上訴人預計的時間是由於各個行政部門審批需時所導致，且有關情況亦非“B 發展有限公司”及第一司法上訴人可以控制。

15. 然而，第 0619/2012/02R 號建議書卻從未提及有關事實，反而僅僅以第一司法上訴人自首次獲批臨時居留許可直至“B 酒店”獲發旅遊局的經營牌照之間相隔差不多六年此一空泛的事實，作為認為有關投資項目未有落實的理由，而忽略了第一司法上訴人在興建“B 酒店”所需的行政手續審批需時此一對於考慮第一司法上訴人的臨時居留許可有利的事實。

16. 再者，自落實興建“B 酒店”的建築計劃時，該投資項目所創造的就業職位便已超過 68 名，第一司法上訴人已曾就有關方面作解釋，並同時提供由分判公司 C 建築工程有限公司因承接該投資項目所聘用之員工數目，及由該公司因承接該投資項目所聘用的員工數目，以及由該公司出具文件證明該等聘用之關聯性屬實。(參見卷宗第 161 頁至第 164 頁)

17. 然而，有關建議書卻從未提及上述對考慮第一司法上訴人臨時居留許可續期申請有利的事實。

18. 事實上，“B 發展有限公司”登記招聘職位，當中招聘職位分別為：餐飲服務員 20 名、廚師 6 名、前台接待員 4 名、房務員 20 名、清潔員 6 名及行李生 4 名，並優先聘請本地員工(參見卷宗第 300 頁至第 306 頁)，可惜的是，有關建議書卻對有關事實從未有提及。

19. 有關建議書以社會保障基金強制性制度供款收據顯示“B 發展有限公司”於 2019 年第四季只聘用了 12 名本地僱員，與其首次申請時計劃聘請 68 名本地員工的人數存有較大差距為依據，從而得出有關投資項目未有落實的結論，但卻忽略了落實興建“B 酒店”的建築計劃所創造的就業職位，亦沒有提及“B 發展有限公司”曾於勞工事務局登記招聘 60 個職位，也沒有考慮到有關投資項目所屬的“酒店及飲食業”為聘用最多外地僱員的行業以及澳門當時勞動市場的實際情況。

20. 綜上所述，被上訴行政行為所依據之事實說明並沒有關考慮到有關投資項目本身的複雜性及其所在行業的特殊性，是故有關事實說明部分並不充分，同時亦沒有提及到對第一司法上訴人及惠及其家團成員臨時居留的許可續期申請有利的事實，根據《行政程序法典》第

115 條第 2 款的規定：“採納含糊、矛盾或不充分之依據，而未能具體解釋作出該行為之理由，等同於無說明理由。”

21. 因此，根據《行政程序法典》第 124 條的規定，被上訴行政行為沾有可撤銷的瑕疵。

22. 除此之外，被上訴行政行為所依據的第 0619/2012/02R 號建議書認為第一司法上訴人雖向澳門貿易投資促進局提交了由旅遊局於 2019 年 12 月 17 日發出之經營牌照，但有關牌照僅能證明“B 酒店”獲得經營許可，而第一司法上訴人未有提供文件佐證“B 酒店”已處對外營運狀態，且透過社會保障基金強制性制度供款收據顯示“B 發展有限公司”於 2019 年第四季只聘用了 12 名本地僱員作為建議不批准第一司法上訴人及其惠及的家團成員的重大投資計劃權利人臨時居留的許可續期申請的其中的一個依據。

23. 然而，倘澳門貿易投資促進局認為除提交由旅遊局發出之經營牌照外，還需要補充提交可證明“B 酒店”已處對外營運狀態的文件時，應主動通知第一司法上訴人並給予其合理的期間提交有關文件或給予其時間作解釋，因為根據一般經驗法則，在獲得經營牌照後，當然是會將有關場所對外營業。

24. 再者，倘澳門貿易投資促進局對“B 酒店”是否處於對外營運的狀態存在疑問的情況，亦可就其營運狀況進行巡查。

25. 而事實上，根據“B 酒店”在取得准照後的該年度，即 2019 年所申報的所得補充稅的金額為 MOP60,856.02(需要知道的是“B 酒店”於 2019 年 12 月 17 日方獲旅遊局發出正式牌照)而於 2020 年度所申報的所得補充稅的金額分別為 MOP2,495,879.21 及 MOP643,417.00。(參見文件十六)

26. 換言之，有關投資項目在取得有關營業准照後，事實上已馬上處於運營狀態。

27. 倘澳門貿易投資促進局曾採取措施以調查有關事實，又或主動通知第一司法上訴人其仍需要補充提交有關佐證文件或給予其時間作解釋，便可得知有關對批准第一司法上訴人臨時居留的許可續期申請有利的事實。

28. 根據《行政程序法典》第 86 條第 1 款之規定，“如知悉某些事實有助於對程序作出公正及迅速之決定，則有權限之機關應設法調查所有此等事實；為調查該等事實，得使用法律容許之一切證據方法。”

29. 另外，根據《行政程序法典》第 87 條 1 款之規定：“*利害關係人負證明其陳述之事實之責任，但不影響依據上條第一款之規定課予有權限機關之義務。*”

30. 根據上述規定，儘管利害關係人對其有利的事實負有舉證責任，但行政機關必須進行調查的義務亦不會因為利害關係人負有舉證責任而被馬上免除。

31. 明顯地，被上訴行政行為並沒有作出充分之調查而作出有關決定。

32. 因此，被上訴行政行為因違反《行政程序法典》第 86 條第 1 款及第 87 條第 1 款規定的依職權調查原則，故根據《行政程序法典》第 124 條的規定，被上訴行政行為沾有可撤銷的瑕疵。

33. 根據卷宗的資料所顯示，第一司法上訴人已多次向澳門貿易投資促進局提及興建“B 酒店”的進度因行政手續審批需時而花費比預期多的時間。

34. 然而，澳門貿易投資促進局知悉有關建築工程行政手續審批需時的事實，但澳門貿易投資促進局亦從未告知第一司法上訴人有關建築工程進度落後會對第一司法上訴人臨時居留續期申請產生不利的影響，反而透過公函向第一司法上訴人跟進有關投資項目落實的進度。

35. 故此，第一司法上訴人認為澳門貿易投資促進局因知悉有關情況而會對第一司法上訴人的情況酌情處理。

36. 尤其是，根據第 0619/2012/02R 號建議書顯示，澳門貿易投資促進局因等待第一司法上訴人補交審批所需文件及提交書面意見，而視 2016 年 11 月 25 日至 2019 年 9 月 20 日為中止計算期間。

37. 換言之，澳門貿易投資促進局因等待第一司法上訴人曾中止有關程序長達將近三年的時間。

38. 且第一司法上訴人正正是基於澳門貿易投資促進局未曾告知興建“B 酒店”的計劃進度落後(且有關進度落後的情況並不可歸責於第一司法上訴人)會影響其臨時居留許可續期申請以及有關申請處於審批的情況下，於 2019 年與“B 發展有限公司”的其他股東繼續增加投資 MOP\$9,633,573.00。

39. 並在此期間，澳門貿易投資促進局不斷透過信函通知第一司法上訴人提交補充文件，從而使得第一司法上訴人相信澳門貿易投資促進局一直在跟進“B 酒店”的興建進度，以便作出對第一司法上訴人有利的影響。

40. 基於澳門貿易投資促進局的上述行為，第一司法上訴人亦確信是次臨時居留許可續期申請亦會很大機會獲批准，尤其是該投資項目經已按計劃落實。

41. 然而，被上訴行政行為又以第一司法上訴人自首次獲批臨時居留許可直至“B 酒店”獲發經營許可需時六年為由，認為有關投資計劃未有落實於澳門，從而作出對第一司法上訴人不利的決定。

42. 除此之外，第一司法上訴人在取得由旅遊局於 2019 年 12 月 17 日發出之經營牌照已於 2019 年 12 月 27 日將其提交予澳門貿易投資促進局，但上述建議書卻認為第一司法上訴人仍需要提交文件佐證有關投資項目已處於對外運營狀態，但卻又未有主動通知第一司法上訴人並給予其合理的期間提交有關文件或給予其時間作解釋，並以此為由作出對第一司法上訴人不利的決定。

43. 根據《行政程序法典》第 8 條的規定：“一、在任何形式之行政活動中，以及在行政活動之任何階段，公共行政當局與私人均應依善意規則行事及建立關係。

二、遵守上款規定時，應考慮在具體情況下需重視之法律基本價值，尤應考慮：

a) 有關活動使相對人產生之信賴；

b) 已實行之活動所擬達致之目的。”

44. 澳門貿易投資促進局從未向第一司法上訴人告知興建“B 酒店”的計劃進度落後會影響其臨時居留許可續期申請以及將有關臨時居留許可續期申請的期間中止將進三年的時間以待第一司法上訴人補交審批所需文件及提交書面意見，從而使得第一司法上訴人認為澳門貿易投資促進局會酌情處理其臨時居留許可續期的申請並作出對其有利的決定。

45. 除此之外，澳門貿易投資促進局初時以“B 酒店”未獲得對外經營許可的牌照而對第一司法上訴人提出書面聽證，及後當第一司法上訴人提交了“B 酒店”獲得對外經營許可的牌照，又認為第一司法上訴人仍需提交能佐證“B 酒店”已對外營運狀態的文件，然而澳門貿易投資促進局卻又未曾通知第一司法上訴人需要補交有關文件。

46. 然而，被上訴行政行為基於一系列不可歸責於第一司法上訴人的因素而作出不批准第一司法上訴人的臨時居留的許可是損害了第一司法上訴人的信任。

47. 因此，被上訴行政行為因違反《行政程序法典》第 8 條所規定的善意原則，故根據《行政程序法典》第 124 條的規定，被上訴行政行為沾有可撤銷的瑕疵。

48. 經濟財政司司長行使澳門特別行政區行政長官授予的執行權限於 2023 年 1 月 19 日在第 0029/2013/02R 號建議書上所作出的批示，以第一司法上訴人不符合其最初申請獲批准時被考慮的具重要性的法律狀況為，不批准第一司法上訴人及其惠及的家團成員(即第二司法上訴人及第三司法上訴人)的重大投資計劃權利人臨時居留的許可續期申請。

*

Citada a Entidade Recorrida, o Senhor Secretário para a Economia e Finanças veio contestar o recurso com os fundamentos constantes de fls. 303 a 306, tendo formulado as seguintes conclusões:

一、被訴實體於 2023 年 1 月 19 日作出的不批准司法上訴人的臨時居留許可續期申請的決定不沾有司法上訴人所指的瑕疵。

二、根據第 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》第 17 條第 1 款(一)項規定，重大投資計劃權利人的臨時居留許可續期只有一次，而司法上訴人已獲批一次續期，其投資項目又仍處於計劃階段，故只能不批准續期申請。

三、根據當時生效的第 16/96/M 號法令《酒店業及同類行業之新制度》，當中第 30 條(開始運作)規定，獲發牌照之前，酒店場所不能運作。

四、換言之，投資項目在獲發牌照之前無法提供客房住宿服務，以滿足澳門旅客的住宿要求。

五、司法上訴人以開設酒店為投資計劃獲批臨時居留許可，有關計劃為澳門提供客房，從而有利於澳門旅遊業發展。

六、我們認為只有當酒店開始運作並投入服務才算投資計劃真正被落實，在此之前，有關投資仍處於計劃階段。

七、至於司法上訴人指出酒店投入運作前耗時於行政手續方面，我們認為此並非其無法落實投資的合理辯解。

八、司法上訴人僅空泛地指出酒店落成耗時，但從未指出具體當中遇到那些不可抗力原因阻礙進度。

九、我們認為這種空泛的說明不足以指摘行政當局判斷錯誤。

十、就審批居留工作而言，我們認為法律已明確只有一次續期的限制，目的就是避免投資計劃因故拖延，阻礙實現給予居留許可的目的。

十一、從司法上訴人提交的文件可見，建築工程按序完工，並未見任何異常之處。

十二、而建築工程本是複雜項目，一切按序就班運作，司法上訴人本身應該按需籌劃好項目進度，同時又配合上其居留計劃。

十三、司法上訴人亦主張被訴決定說明理由不足，然而，我們認為其事實上已清楚了解其不獲批准續期事實理由—沒有落實投資項目，只是不同意有關理由。

十四、而行政當局按常規進行調查手續，並不因此推定行政當局會酌情處理，或已對審批形成任何既定方向。

十五、如上所述，根據第 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》第 17 條第 1 款(一)項規定，重大投資計劃權利人的臨時居留許可續期只有一次，除非投資項目已落實，便可以轉為以維持投資項目為依據批准續期申請。

十六、本個案中，在司法上訴人未符合法律規定下，行政當局按法律規定執法，並未見任何明顯或嚴重錯誤，故並不違反善意原則。

*

**O Digno. Magistrado do Ministério Público junto do TSI emitiu o
douto parecer de fls. 421 a 425, 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:

經濟財政司司長意見

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，並按照第 3/2005 號行政法規第 17 條第 1 款 1)項、第 18 條第 1 款及第 19 條第 2 款的規定，不批准申請人和其惠及的家團成員的續期申請。

經濟財政司司長

XXX

2023 年 1 月 19 日

*

事由：審查臨時居留許可申請

投資居留及法律廳高級經理：

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
1	D	申請人	中國護照 G61*****	2022/05/06	2017/01/30
2	F	配偶	中國護照 G61*****	2022/05/06	2017/01/30
3	G	卑親屬	中國護照	2022/05/06	2017/01/30

			G61*****		
--	--	--	----------	--	--

2. 申請人於 2012 年 12 月 26 日以持有“B 發展有限公司”的“24%”股權為依據，向本局提出重大投資計劃權利人臨時居留許可申請，申請依據如下：

商業名稱：B 發展有限公司

註冊資本：100,000.00 澳門元

佔股比例：24%，相等於 24,000.00 澳門元

所營事業：地皮投資、建築工程、酒店經營

營運地址：澳門.....大馬路...號...商業中心 5H(租賃)

興建地址：澳門.....街 S/N，25、27、29、31、33 和 35 號(購置)

門牌標示：(1)S/N：3372、3373；(2)25 號：3374；(3)27 號：3375；(4)29 號：3376；(5)31 號：3377；(6)33 號：3378；(7)35 號：3379

3. 根據有關投資計劃，該司購入了本澳.....街的若干地段來發展興建二星級酒店，並預計於 2013 年及 2014 年投入 121,160,000.00 澳門元興建有關項目及聘用 68 名本地員工營運。經綜合分析，認為申請人有關投資計劃可算為重大並對本澳旅遊業發展和勞動市場有貢獻，故建議對有關申請作正面考慮，及後，申請人於 2014 年 1 月 30 日獲批有效期為 18 個月的臨時居留許可申請(見第 348 至 352 頁文件)。

4. 申請人於 2015 年 10 月 13 日向本局提出了第一次的臨時居留許可續期申請(第 0619/2012/01R 號申請)，經分析申請人提交的投資證明文件，證實申請人仍持有“B 發展有限公司”的 24%股權，考慮到有關法律狀況與獲批其臨時居留許可時被考慮的具重要性的條件相符，且已履行申報及繳納相關稅款之義務，但考慮到有關興建酒店項目的計劃仍未落實，故建議仍以投資計劃批准申請人的續期申請。申請人於 2015 年 12 月 16 日再次獲批有效期 18 個月的臨時居留許可續期申請。

5. 申請人於 2016 年 11 月 25 日向本局提出是項臨時居留許可續期申請，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 27 至 106 頁文件)：

商業名稱：B 發展有限公司

註冊資本：100,000.00 澳門元

佔股比例：24%，相等於 24,000.00 澳門元

所營事業：地皮投資、建築工程、酒店經營

營運地址：

(1)澳門.....大馬路...號...商業中心 5H(辦公室)(租賃)

(2)澳門.....街 S/N, 25、27、29、31、33 和 35 號(酒店)(購置)

6. 鑒於申請人提交的文件, 未能反映有關投資項目的落實進度, 為此, 本局於 2017 年 4 月 6 日透過第 02554/GJFR/2017 號公函, 通知申請人補交有關項目已落實於本澳的證明文件(見第 112 頁文件)。

7. 申請人於 2017 年 4 月 26 日提交了一系列的營運狀況證明文件, 並於 2017 年 6 月 27 日提交聲明書, 解釋由於外在因素導致工期有所延誤, 但該公司已加緊進度進行有關項目的發展, 並已於 2017 年 6 月 19 日進行封頂, 酒店預計於 2018 年第三季營運, 並提交工程紀錄簿作為佐證文件(見第 94 頁文件)。

8. 為跟進有關項目的落實情況, 本局於 2017 年 10 月 25 日再次透過第 07541/GJFR/2017 號公函通知申請人補交下列文件(見第 114 至 115 頁文件):

(1) 2017 年度會計師/核數師報表;

(2) 最近一期所得補充稅-B 組收益申報書(M/1 格式)(副本);

(3) 2017 年第一季至最近一季的社會保障基金供款憑單(副本);

(4) 最近一期職業稅-第一組僱員及散工名表(M3/M4 格式)(副本);

(5) 土地運輸工務局驗收整體工程的證明文件(副本);

(6) 酒店營運准照(副本);

(7) 營運場所現場照片;

(8) 營運場所使用權證明文件(租賃合同(不少於半年有效期)/賣買承諾合同/物業登記證明等文件(最近三個月內發出))。

然而, 申請人一直未提交上述文件, 亦未有提交有關項目已落實於本澳的證明文件。

9. 此外, 本局曾就“B 發展有限公司”的營運狀況進行現場巡查, 根據有關巡查報告書內容(見第 117 至 128 頁文件), 從現場的環境及營運工具, 顯示該司的場所沒有實際營運, 對申請人於卷宗內所申報的從事地皮投資、建築工程及酒店經營的情況存有懷疑, 認為有關投資項目沒有在澳落實之跡象, 因此, 本局於 2018 年 11 月 12 日透過第 05852/DJFR/2018 號公函就有關情況向申請人提起書面聽證程序(見第 129 至 134 頁文件)。

10. 申請人的被授權人於 2018 年 12 月 3 日提交書面意見, 表示因“B 發展有限公司”的營運需要, 已遷移至隔壁面積更大的寫字樓, 並因該司尚未向財政局申報, 故亦未能向本局遞交轉換營運地點的證明文件。另外, 該司在.....街 21-35 號.....街 179 號的酒店已完成建築工程, 已通過澳電、部分消防檢驗、消防局等均發出了俗稱“滿意紙”的意見書, 但有關酒店及其他營運

場所的開設申請尚待旅遊局審批(見第 135 至 214 頁文件)。

11. 根據第 3/2005 號行政法規第十七條第一款(一)項的規定，本局只可給予重大投資計劃的權利人及其符合資格的家團成員有效期為十八個月且可續期一次的臨時居留許可，另根據上述法規第十八條第一款及第十九條第二款的規定，利害關係人本人須維持其最初申請獲批准時被考慮的前提，方獲給予續期。

12. 就此卷宗而言，須指出的是，申請人是以持有“B 發展有限公司”24%的股權、從事地皮投資、建築工程和興建酒店，以及計劃聘請 68 名本地員工為依據，首次獲批有效期為 18 個月的臨時居留許可，及後，申請人亦以重大投資計劃權利人為依據獲批第一次有效期為 18 個月的臨時居留許可續期，然而，經分析申請人於是項(第二次)續期申請中所提交的文件，顯示有關投資項目尚未獲得對外經營許可的牌照，以及根據社會保障基金強制性制度供款收據，該司於 2018 年第三季亦只聘請 3 名本地僱員(見第 167 頁文件)，透過有關情況，並不足以證實“B 發展有限公司”位於.....街的酒店投資項目已具營運的條件，故認為申請人用作申請依據的投資項目仍未能完全落實於本澳，不符合其最初申請獲批准時被考慮的具重要性的法律狀況。

13. 為此，本局於 2019 年 7 月 1 日透過第 01998/DJFR/2019、02671/DJFR/2019 及 02672/DJFR/2019 號公函分別向申請人提起書面聽證。根據澳門郵政網站的郵件查詢資料，上述公函於 2019 年 7 月 6 日已成功派遞(見第 218 至 226 頁文件)。

14. 申請人之被授權人於 2019 年 7 月 16 日提交書面意見及有關證明文件(見第 227 至 277 頁)，內容如下：

(1) 為實現有關投資項目，申請人及股東繼續增加投資 9,633,573.00 澳門元，以加快推進落實項目；

(2) 旅遊局批准“B 酒店”以及有關“B 吧”和“B 餐廳”的開業申請計劃；

(3) 該酒店的內部裝修已經完成，設備亦已準備就緒，具備營運條件，等待正式牌照發出；

(4) 根據社會保障基金強制性制度供款收據，“B 發展有限公司”於 2019 年第一季聘用了 3 名本地僱員；

(5) 其後，申請人於 2019 年 12 月 27 日向本局提交了由旅遊局於 2019 年 12 月 17 日簽發之牌照(見第 278 至 283 頁文件)，以及於 2020 年 1 月 23 日提交了社會保障基金強制性制度供款收據，顯示該司於 2019 年第四季聘用了 12 名本地僱員(見第 285 頁文件)。

15. 就申請人的上述回覆意見，茲分析如下：

(1) 經分析有關書面意見及證明文件，雖然申請人提交了由旅遊局於 2019 年 12 月

17 日簽發之牌照，但須指出的是，申請人於 2014 年 1 月 30 日以重大投資計劃權利人的身份為依據首次獲批有效期為 18 個月的臨時居留許可，及後，鑒於透過有關文件未能反映有關投資項目已確切落實，故申請人於 2015 年 12 月 16 日再次以重大投資計劃權利人身份獲批為期 18 個月的臨時居留許可續期申請，有效期至 2017 年 1 月 30 日，然而，透過上述經營牌照顯示，有關投資項目於 2019 年 12 月 17 日才獲發旅遊局的經營牌照，即自申請人獲批臨時居留許可申請起計算，足足相隔差不多六年的時間；

(2) 而事實上，本局曾就有關投資項目未有落實的情況分別於 2018 年 11 月 12 日及 2019 年 7 月 1 日向申請人提起了兩次聽證程序(見第 132 及 219 頁文件)，雖然申請人向本局提交了由旅遊局於 2019 年 12 月 17 日發出之經營牌照，但有關牌照僅能證明該司獲得經營許可，而申請人未有提供文件佐證有關投資項目已處於對外營運狀態，且透過社會保障基金強制性制度供款收據，顯示該司於 2019 年第四季只聘用了 12 名本地僱員，與其首次申請時計劃聘請 68 名本地員工的人數存有較大的差距，可見有關投資項目的營運狀況未被完全落實；

(3) 經分析後，考慮到按第 3/2005 號行政法規第十七條第一款(一)項的規定，申請人已以重大投資計劃權利人獲批了首次臨時居留許可申請及第一次臨時居留許可續期申請，而在是項(第二次)續期申請中，由於透過相關文件顯示有關投資項目仍未被完全落實，並不符合最初申請獲批時被考慮的具重要性的法律狀況。

16. 綜上分析，經進行聽證程序後，鑒於申請人用作申請依據的投資項目至今未能完全落實於本澳，不符合其最初申請獲批准時被考慮的具重要性的法律狀況，且除首次臨時居留許可申請，申請人亦已以重大投資計劃權利人為依據獲批了一次有效期為十八個月的臨時居留許可續期，故建議經濟財政司司長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，並根據第 3/2005 號行政法規第十七條第一款(一)項、第十八條第一款及第十九條第二款的規定，不批准申請人是項臨時居留許可申請。

* * *

IV – FUNDAMENTOS

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

“(…)

1.

D, F e G, melhor identificados nos autos, vieram interpor o presente recurso contencioso do acto do Secretário para a Economia e Finanças de indeferimento do seu pedido de renovação da autorização de residência temporária na Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China (RAEM), pedindo a respectiva anulação.

A Entidade Recorrida, regularmente citada, apresentou contestação que concluiu, pugnando pela improcedência do recurso.

2.

(i.)

Começemos por enunciar o que nos parecem ser os elementos fundamentais da situação de facto a considerar.

Ao Recorrente D foi concedida, em 30 de Janeiro de 2014, autorização de residência temporária pelo período de 18 meses, com fundamento na norma da alínea 1) do artigo 1.º do Regulamento Administrativo n.º 3/2005, é dizer, por ser titular de um projecto de investimento, em apreciação nos competentes serviços da Administração, que foi considerado relevante para a RAEM.

Essa autorização foi também concedida ao seu cônjuge, a Recorrente, F e ao seu filho, o Recorrente G.

Em 13 de Outubro de 2015, o Recorrente requereu a renovação das autorizações temporárias de residência, o que veio a ser deferido por decisão de 16 de Dezembro de 2015, de novo pelo período de 18 meses, a contar do termo da primeira autorização, ou seja, até 30 de Janeiro de 2017.

Em 25 de Novembro de 2016, o Requerente apresentou junto do Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento de Macau (IPIM), novo pedido de renovação da autorização de residência temporária, o qual veio a ser indeferido em 19 de Janeiro de 2023 através do despacho impugnado nos presentes autos.

(ii.)

(ii.1.)

Está aqui em causa, portanto, o indeferimento de um pedido de renovação da autorização temporária de residência que foi concedida, como vimos, ao abrigo do disposto na alínea 1) do artigo 1.º do Regulamento Administrativo n.º 3/2005, pelo que importa definir o

enquadramento legal de tal renovação.

A partir da leitura conjugada das normas dos artigos 17.º, 18.º e 19.º do aludido Regulamento Administrativo é possível traçar as linhas relevantes desse enquadramento.

Desde logo, tal como decorre da alínea 1) do artigo 17.º do mesmo Regulamento, a de que, quando esta autorização é concedida ao abrigo da alínea 1) do artigo 1.º do Regulamento Administrativo n.º 3/2005, a autorização só pode ser renovada uma única vez. Isto não quer dizer que, findo o prazo da primeira renovação, a autorização temporária não possa ser renovada. Certamente que pode. O que acontece é que a segunda renovação pressuporá a conclusão do projecto do investimento, e será feita, por isso, ao abrigo do disposto na alínea 2) do artigo 1.º do Regulamento Administrativo. Significa isto, portanto, que a residência concedida a um titular de um projecto de investimento terá uma duração máxima de 36 meses, tempo durante o qual o projecto deve ser concretizado, sob pena de irremediável caducidade da autorização.

Por ser assim, cremos que a norma do n.º 2 do artigo 19.º do Regulamento Administrativo deve ser interpretada tendo em conta o que vimos de dizer, de modo que, quando aí se refere que a renovação da autorização pressupõe a manutenção, na pessoa do interessado, dos pressupostos que fundamentaram o deferimento do pedido inicial, tal deve ser entendido com o seguinte sentido: quando esteja em causa o pedido de segunda renovação da autorização de residência concedida ao abrigo da alínea 1) do artigo 1.º do Regulamento Administrativo n.º 3/2005, essa renovação pressupõe a conclusão do projecto de investimento com a consequente conversão do interessado de titular de projecto de investimento considerado relevante para a RAEM em titular de investimento considerado relevante para a RAEM enquadrável na alínea 2) do artigo 1.º do Regulamento Administrativo.

(ii.2.)

Estando em causa uma renovação de autorização temporária de residência, parece-nos que os pressupostos de facto dessa renovação devem verificar-se no momento em que o acto que venha a deferir essa renovação deva produzir efeitos, ou seja, a partir do termo da autorização inicial, se se tratar da primeira renovação, ou da renovação imediatamente anterior, tratando-se de renovação posterior à primeira. Isto, pelo seguinte. Da norma do n.º 1 do artigo 18.º do Regulamento Administrativo resulta que «o interessado deve manter, durante todo o período de residência temporária autorizada, a situação juridicamente relevante que fundamentou a concessão

dessa autorização» e do n.º 2 do artigo 19.º do mesmo diploma normativo decorre, como já vimos, que a renovação, que é concedida por período igual ao da autorização inicial, pressupõe a manutenção, na pessoa do interessado, dos pressupostos que fundamentaram o deferimento do pedido inicial. Assim, o sentido hermenêutico que se extrai da conjugação destas disposições é, segundo cremos, o de que a renovação da autorização pressupõe a inexistência de soluções de continuidade na situação de facto subjacente ao acto de autorização de residência e na qual este assentou. Ora, se isto é assim, parece-nos claro que a aferição dos pressupostos da renovação tem, pois, de ser feita por referência ao momento que antes referimos. Aliás, solução diversa entraria em inevitável contradição com o disposto no n.º 2 do artigo 18.º do Regulamento Administrativo que impõe o cancelamento da autorização de residência em caso de extinção da situação de facto que fundamentou a respectiva concessão.

Sendo estas, em nosso modesto entendimento, as linhas fundamentais do regime jurídico da renovação da autorização temporária de residência a considerar no presente caso, voltemos à concreta situação do Recorrente.

(ii.3.)

O acto recorrido foi praticado na sequência de um pedido de segunda renovação da autorização temporária de residência que foi concedida aos Recorrentes. Ora, como antes dissemos, essa segunda renovação estava dependente da demonstração da conclusão do projecto de investimento. Com efeito, tratando-se de autorização de residência concedida ao abrigo da alínea 1) do artigo 1.º do Regulamento Administrativo n.º 3/2005, a renovação só é legalmente possível por uma vez.

Todavia, é incontroverso que o Recorrente **D**, no momento em que o período de 18 meses da primeira renovação da autorização chegou ao fim (30 de Janeiro de 2017), não havia concluído o projecto de investimento que justificara a concessão da autorização de residência. Por isso, a Administração estava legalmente impedida de renovar por uma segunda vez essa autorização, ou, dizendo de outro modo, a Administração estava legalmente vinculada a indeferir o pedido de renovação. Na verdade, a norma da alínea 1) do n.º 1 do artigo 17.º do Regulamento Administrativo n.º 3/2005 não deixa qualquer margem à Administração para deferir um pedido de segunda renovação de uma autorização de residência que se funde na alínea 1) do artigo 1.º do Regulamento Administrativo n.º 3/2005.

(iii.)

Esta nossa conclusão não é, estamos em crer, contrariada por qualquer dos fundamentos alegados no recurso.

(iii.1.)

Na verdade, contrariamente ao alegado pelos Recorrentes, o acto impugnado não sofre de erro nos pressupostos de facto, uma vez que, no momento relevante, o projecto de investimento ainda não estava concluído, não estava completamente implementado, como se diz na proposta que serve de fundamentação à decisão da Entidade Recorrida.

É certo que, entretanto, no decurso do procedimento administrativo, o Recorrente D veio a concluir o projecto de investimento, tendo obtido as autorizações administrativas necessárias para a exploração do estabelecimento hoteleiro que se propôs explorar em Macau. No entanto, como acima dissemos, o momento relevante para a aferição dos pressupostos da renovação é aquele a partir do qual o acto de renovação que venha a ser praticado deve produzir os seus efeitos, ou seja e no caso, o dia 30 de Janeiro de 2017, já que, como antes também referimos, não pode haver qualquer solução de continuidade na situação de facto relevante. Esta tem de se manter ininterrupta desde a concessão da autorização de residência, pois que ao título jurídico atributivo do estatuto de residente, em princípio, tem sempre de corresponder a situação de facto que justificou a respectiva atribuição. Extinguindo-se esta, aquele título jurídico também não se poderá manter.

Foi, portanto, a nosso ver, inteiramente legal a aplicação que a Administração efectuou à situação dos Recorrentes do disposto na alínea 1) do artigo 17.º do Regulamento Administrativo n.º 3/2005, no pressuposto de facto, também correcto, da falta de conclusão do projecto de investimento no momento temporalmente relevante e que é aquele que antes referimos.

(iii.2.)

Os Recorrentes também não têm razão, parece-nos, quando imputam ao acto recorrido o vício da falta de fundamentação. Pelo seguinte.

Das normas contidas nos artigos 114.º, n.º 1, alínea b) e 115.º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo (CPA) resulta para a Administração o dever legal de fundamentação, que deve ser expressa e consistir numa sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão, entre outros, dos actos administrativos que neguem, extingam, restrinjam ou afectem por

qualquer modo direitos ou interesses legalmente protegidos.

Sabemos todos que o dever de fundamentação dos actos administrativos tem, geneticamente, uma função endógena de propiciar a reflexão da decisão pelo órgão administrativo e uma função exógena, externa ou garantística de facultar ao cidadão a opção consciente entre o conformar-se com tal decisão ou afrontá-la em juízo (entre muitos outros, veja-se, neste sentido, o Ac. do Tribunal de Segunda Instância de 7.12.2011, Processo nº 510/2010) e sendo assim, pode dizer-se que um acto está fundamentado sempre que o administrado, colocado na sua posição de destinatário normal fica a conhecer as razões que estão na sua génese, para que, se quiser, o possa sindicar de uma forma esclarecida.

No caso em apreço, analisada a fundamentação do acto recorrido estamos em crer, como acima já dissemos, que a Administração não deixou de observar o referido dever legal de fundamentação formal cuja violação foi alegada pelos Recorrentes. Na verdade, estão plasmadas no texto do acto recorrido, com clareza, as razões de facto e de direito pelas quais a Entidade Recorrida indeferiu o pedido de renovação da autorização temporária de residência, tal como decorre do que anteriormente já dissemos. Deste modo, um destinatário normal, confrontado com o dito acto, não podia deixar de ficar ciente dos motivos que levaram à actuação administrativa agora em causa. De resto, como cristalinamente resulta da leitura da douta petição inicial do recurso contencioso, os Recorrentes ficaram plenamente esclarecido sobre as razões justificativas do acto que impugnaram.

(iii.3.)

Também se não vislumbra, salvo o devido respeito, que a Administração tenha incorrido em violação do disposto do princípio do inquisitório e que tenha omitido diligências probatórias que se fossem relevantes para a boa decisão do pedido formulado pelos Recorrentes.

Como julgamos ter demonstrado, o facto relevante, que é a não conclusão do projecto no termo dos 18 meses da renovação da autorização de residência, é incontroverso e aceite pelos próprios Recorrentes e isso é quanto basta para concluir pela desnecessidade de quaisquer outras diligências instrutórias. Não resulta demonstrada, pois, qualquer violação do falado princípio do inquisitório por parte da Administração.

(iii.4.)

Finalmente, os Recorrentes invocaram na douta petição inicial do seu recurso

contencioso a inobservância do princípio geral da boa fé que encontra consagração no artigo 8.º do Código do Procedimento Administrativo.

Sem razão, ao que nos parece.

Como acima referimos, face à situação de facto verificada, estava a Administração legalmente vinculada, nos termos da alínea 1) do artigo 17.º do Regulamento Administrativo n.º 3/2005, a praticar o acto de indeferimento agora impugnado, sem espaço, portanto, para ponderações discricionárias.

Daqui decorre que a invocada violação do princípio da boa fé feita pelos Recorrentes na sua douta petição inicial não possui relevância invalidante autónoma do acto aqui impugnado, uma vez que a Administração, nos termos do disposto no artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), está estritamente obrigada a observar a lei. Uma vez assente, como dissemos, que o Recorrente **D** não concluiu o projecto de investimento até ao fim do prazo da primeira renovação da autorização de residência, não restava à Administração alternativa lícita senão a de indeferir o pedido de renovação.

É certo, não podemos, com todo o respeito, deixar de o dizer, que o procedimento administrativo que culminou com a prática do acto aqui impugnado se arrastou para além do que era necessário.

Todavia, segundo cremos, daí não pode derivar qualquer pretensão de tutela de expectativas com base no princípio da protecção da confiança, porquanto este constitui um limite da margem de livre decisão administrativa que apenas pode bloquear a adopção de uma conduta administrativa incompatível com a confiança suscitada na medida em que tal conduta se encontre naquele espaço de livre decisão. A verdade é que, como vimos, tal não sucede no caso em apreço.

3.

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

*

Quid Juris?

Este caso é idêntico ao relatados nos Processos nºs 228/2023 e

229/2023, são diferentes apenas os Recorrentes que são os sócios da mesma sociedade comercial que pediram a autorização da fixação da residência temporária em Macau com os mesmos projectos, pelo que, os argumentos por nós produzidos no Proce. nº 229/2023 valem perfeitamente para este caso. Ou seja, são os seguintes fundamentos da decisão:

“*Quid Juris?*”

É um caso interessante que merece algumas reflexões mais profundas.

Em primeiro lugar, entre os factos dados como assentes, relevam, para já os seguintes:

- o Recorrente apresentou, para adquirir a autorização de fixação de residência temporária em Macau, o seu pedido junto do IPIM com o seguinte conteúdo:

- Adquirir 24% do capital social duma sociedade comercial identificada nos autos, no valor de MOP24,000.00 (depois o Recorrente veio a aumentar a sua entrada na sociedade);

- O objecto de investimento consiste em: **adquirir terrenos, realizar obras de construção e explorar hotéis!**

Ao pedir pelo Recorrente a renovação da fixação de residência em Macau, a Entidade Recorrida invocou, para indeferir o pedido de renovação do pedido da fixação da residência, os artigos 1º e 2º do Regulamento Administrativo nº 3/2005, de 4 de Abril, que estipulam:

Artigo 1.º

Âmbito pessoal de aplicação

Podem requerer autorização de residência temporária na Região Administrativa Especial de Macau, nos termos do presente diploma, as seguintes pessoas singulares não residentes:

1) Os titulares de projectos de investimento, em apreciação nos competentes serviços da Administração, que sejam considerados relevantes para a Região Administrativa Especial de Macau;

2) Os titulares de investimentos que sejam considerados relevantes para a Região Administrativa Especial de Macau;

3) Os quadros dirigentes e técnicos especializados contratados por empregadores locais que, por virtude da sua formação académica, qualificação ou experiência profissional, sejam considerados de particular interesse para a Região Administrativa Especial de Macau;

4) Os adquirentes de bens imóveis que cumpram os requisitos previstos no artigo 3.º*

* Alterado - Consulte também: Regulamento Administrativo n.º 7/2007

** Revogado - Consulte também: Lei n.º 7/2023

Artigo 2.º

Investimentos relevantes

Para efeitos do disposto no presente diploma, poderá ser considerada relevante:

1) A instalação de unidades industriais que, pela natureza das respectivas actividades, contribuam para o desenvolvimento e diversificação da economia da Região Administrativa Especial de Macau;

2) A instalação de unidades de prestação de serviços, designadamente serviços financeiros, de consultoria, de transporte e de apoio à indústria ou ao comércio, que se apresentem de interesse para a Região Administrativa Especial de Macau;

3) A instalação de unidades hoteleiras e similares de reconhecido interesse turístico.

Este artigo 2º citado deve ser interpretado com alguma cautela, porque pode implicar situações muito variadas, cujo tratamento não pode (nem deve) ser singelo em todas as situações, sob pena de cairmos na ilógica das coisas.

O projecto de investimento na instalação de unidades hoteleiras (ou similares) pode incluir essencialmente 3 situações muito diferentes:

a) – 1ª situação: o investidor adquire um hotel já em pleno funcionamento e como tal não carece de tratar de outras formalidades especiais, é pouco o tempo necessário para concretizar o projecto;

b) – 2ª situação: o investidor adquire um edifício e nele pretende montar um hotel, nestas circunstâncias terá de fazer obras e montar mobília, o que leva certamente algum tempo para concluir o projecto, porque carece de pedir licenças de obras e pedir alvará junto da DST;

c) – 3ª situação: O investidor adquire um terreno e vai construir um edifício para nele se instalar depois um hotel. Nesta hipótese, certamente ele vai precisar de muito mais tempo do que na hipótese prevista na 2ª situação! É justamente o caso dos autos.

Nestes termos e salvo o merecido respeito, não podemos acompanhar o raciocínio do douto parecer do MP quando se afirmou que todos os projectos (com base nos quais for formulado o pedido de autorização da residência temporária) deviam ser concluídos num prazo máximo de 36 meses, já que o artigo 17º/2 do citado Regulamento Administrativo fala de “renovável por uma vez” (o período da 1ª emissão do título de residência é de 18 meses, renovável por uma vez só, significa ao máximo 36 meses).

Porque? Justamente é do conhecimento público que, se se montar um hotel a partir “zero”, ou seja, começar-se pela construção dum prédio e depois pedir as respectivas licenças necessárias, certamente 36 meses não são suficientes para concluir o projecto, porque nesta situação implica cooperação

de varias repartições governamentais, Ex.: D.S. de Saúde, D.S. de Turismo e D.S.T e Obras Públicas.

Situação diferente será a prevista no artigo 2º/1-2), em que se fala “ A instalação de unidades de prestação de serviços, designadamente serviços financeiros, de consultoria, de transporte e de apoio à indústria ou ao comércio,...”, neste tipo de negócios, não carecem de licenças especiais, e como tal não deve demorar muito tempo para concluir o projecto de investimento.

Feita esta nota preliminar, voltemos a ver o que se passou no caso do Recorrente.

Ficaram provados, entre os outros, os seguintes factos mais importantes neste ponto:

“(…)

2. 申請人於 2013 年 1 月 21 日以持有“B 發展有限公司”的“24%”股權為依據，向「貿促局」提出重大投資計劃權利人臨時居留許可申請，申請依據如下：

商業名稱：B 發展有限公司

註冊資本：100,000.00 澳門元

佔股比例：24%，相等於 24,000.00 澳門元

所營事業：地皮投資、建築工程、酒店經營

營運地址：澳門.....大馬路...號...商業中心 5H(租賃)

興建地址：澳門.....街 S/N，25、27、29、31、33 和 35 號(購置)

門牌標示：(1)S/N: 3372、3373; (2)25 號: 3374; (3)27 號: 3375; (4)29 號: 3376; (5)31 號: 3377; (6)33 號: 3378; (7)35 號: 3379

3. 根據有關投資計劃，該司購入了本澳.....街的若干地段來發展興建二星級酒店，並預計於 2013 年及 2014 年投入 121,160,000.00 澳門元興建有關項目及聘用 68 名本地員工營運經綜合分析，認為申請人有關投資計劃可算為重大並對本澳旅遊業發展和勞動市地有貢獻，故建

議對有關申請作正面考慮，及後，申請人於 2014 年 1 月 30 日獲批有效期為 18 個月的臨時居留許可申請(見第 282 至 286 頁文件)。

4. 申請人於 2015 年 10 月 20 日向「貿促局」提出了第一次的臨時居留許可續期申請(第 0029/2013/01R 號申請)，經分析申請人提交的投資證明文件，證實申請人仍持有“B 發展有限公司”的 24%股權，考慮到有關法律狀況與獲批其臨時居留許可時被考慮的具重要性的條件相符，且已履行申報及繳納相關稅款之義務，但考慮到有關興建酒店項目的計劃仍未落實，故建議仍以投資計劃批准申請人的續期申請。申請人於 2015 年 12 月 16 日再次獲批有效期 18 個月的臨時居留許可續期申請。

5. 申請人於 2016 年 11 月 17 日向「貿促局」提出是項臨時居留許可續期申請，為續期目的，申請人向該局提交有關的投資證明文件，有關資料如下(見第 9 至 82 頁文件)：

商業名稱：B 發展有限公司

註冊資本：100,000.00 澳門元

佔股比例：24%，相等於 24,000.00 澳門元

所營事業：地皮投資、建築工程、酒店經營

管運地址：

(1)澳門.....大馬路...號...商業中心 5H(辦公室)(租賃)

(2)澳門.....街 S/N, 25、27、29、31、33 和 35 號(酒店)(購置)

6. 「貿促局」於 2017 年 4 月 6 日透過第 02553/GJFR/2017 號公函，通知申請人補交有關項目已落實於本澳的證明文件(見第 85 頁文件)。

7. 申請人於 2017 年 4 月 26 日提交了一系列的營運狀況證明文件，並於 2017 年 6 月 27 日提交聲明書，解釋由於外在因素導致工期有所延誤，但該公司已加緊進度進行有關項目的發展，並已於 2017 年 6 月 19 日進行封頂，酒店預計於 2018 年第三季營運，並提交工程紀錄簿作為佐證文件(見第 30 頁文件)。

8. 為跟進有關項目的落實情況，「貿促局」於 2018 年 1 月 30 日再次透過第 00641/DJFR/2018 號公函通知申請人補交下列文件(見第 88 至 89 頁文件)：

(1) 2017 年度會計師/核數師報表；

(2) 最近一期所得補充稅-B 組收益申報書(M/1 格式)(副本)；

(3) 2017 年第一季至最近一季的社會保障基金供款憑單(副本)；

(4) 最近一期職業稅-第一組僱員及散工名表(M3/M4 格式)(副本)；

(5) 土地運輸工務局驗收整體工程的證明文件(副本)；

- (6) 酒店營運准照(副本);
- (7) 營運場所現場照片;
- (8) 營運場所使用權證明文件(租賃合同(不少於半年有效期)/賣買承諾合同/物業登記證明等文件(最近三個月內發出))。

(.....)

11. 申請人的被授權人於 2018 年 12 月 3 日提交書面意見, 表示因“B 發展有限公司”的營運需要, 已遷移至隔壁面積更大的寫字樓, 並因該司尚未向財政局申報, 故亦未能向本局遞交轉換營運地點的證明文件。另外, 該司在.....街 21-35 號.....街 179 號的酒店已完成建築工程, 已通過澳電、部分消防檢驗、消防局等均發出了俗稱“滿意紙”的意見書, 但有關酒店及其他營運場所的開設申請尚待旅遊局審批(見第 103 至 182 頁文件)。

(.....)

16. 申請人透過被授權人於 2019 年 7 月 16 日提交書面意見及有關證明文件, 內容如下(見第 212 至 245 及 250 至 281 頁文件):

- (1) 為實現有關投資項目, 申請人及股東繼續增加投資 9,633,573.00 澳門元, 以加快推進落實項目;
- (2) 旅遊局批准“B 酒店”以及有關場所“B 吧”和“B 餐廳”的開業申請計劃;
- (3) 該酒店的內部裝修已經完成, 設備亦已準備就緒, 具備營運條件, 等待正式牌照發出;
- (4) 根據社會保障基金強制性制度供款收據, “B 發展有限公司”於 2019 年第一季聘用了 3 名本地僱員;
- (5) 其後, 申請人於 2019 年 12 月 27 日向本局提交了由旅遊局於 2019 年 12 月 17 日簽發之牌照(見第 250 至 255 頁文件), 以及於 2020 年 1 月 24 日提交了社會保障基金強制性制度供款收據, 顯示該司於 2019 年第四季聘用了 12 名本地僱員(見第 271 頁文件)。

A Entidade Recorrida fundamentou o seu indeferimento com base nos artigos 17º (conteúdo já acima transcrito), 18º e 19º do citado Regulamento Administrativo, que consagram:

Artigo 18.º

Alteração da situação

1. O interessado deve manter, durante todo o período de residência temporária autorizada, a situação juridicamente relevante que fundamentou a concessão dessa autorização.

2. A autorização de residência temporária deve ser cancelada caso se verifique extinção ou alteração dos fundamentos referidos no número anterior, excepto quando o interessado se constituir em nova situação jurídica atendível no prazo que lhe for fixado pelo Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento de Macau* ou a alteração for aceite pelo órgão competente.

3. Para efeitos do disposto no número anterior, o interessado deve comunicar ao Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento de Macau a extinção ou alteração dos referidos fundamentos no prazo de 30 dias, contados desde a data da extinção ou alteração.*

*** Alterado - Consulte também: Rectificação**

4. O não cumprimento sem justa causa da obrigação de comunicação prevista no número anterior, dentro do respectivo prazo, poderá implicar o cancelamento da autorização de residência temporária.

Artigo 19.º

Renovação da autorização de residência temporária*

1. A renovação de autorização de residência temporária deve ser requerida ao Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento de Macau nos primeiros 60 dias dos 90 que antecedem o termo do respectivo prazo.*

2. A renovação, que é concedida por período igual ao da autorização inicial, pressupõe a manutenção, na pessoa do interessado, dos pressupostos que fundamentaram o deferimento do pedido inicial, com as seguintes excepções:

1) A renovação das autorizações de residência temporária concedidas com fundamento em aquisição de bens imóveis não exige nova prova dos requisitos previstos na alínea 3) do n.º 1 e nas alíneas 1) e 2) do n.º 2 do artigo 3.º, nem do preço pago ou do valor de mercado dos bens relevantes, mas o interessado deve provar que os direitos respectivos continuam na sua titularidade e que os imóveis e depósitos bancários continuam livres dos encargos vedados pelo artigo 4.º

2) **

3. É aplicável à renovação, com as devidas adaptações, o disposto nos artigos 16.º e 17.º

Ora, no caso importa destacar o seguinte:

1) – Das 3 rubricas (*aquisição de terrenos, realização de obras de construção e explorar hotel*) que fundamentaram o pedido inicial do Recorrente, duas já se concretizaram, e, em relação à exploração do hotel, também está a fazer-se, apesar de a sua entrada em funcionamento vir a ser um pouco mais

tarde, mas esse projecto está ainda a executar-se, não se verifica qualquer extinção ou alteração nos termos fixados pelo artigo 18º do citado diploma legal;

2) – Essas demoras não se deviam à culpa do Recorrente, e como tal a consequência não dever ser suportada por ele, pois em 17/12/2019 é que a DST emitiu o alvará para a sociedade comercial de que o Recorrente é sócio, e no mesmo ano a referida sociedade passou a recrutar 12 empregados locais. Tudo isto demonstra que o projecto de investimento está a concretizar-se.

3) – Nestes termos, não nos parece certa a conclusão da Entidade Recorrida à luz da qual o Recorrente não cumpriu o que tinha prometido aquando da apresentação do pedido da autorização da residência temporária.

*

Não só, perante todo o circunstancialismo acima relatado, é possível ainda uma outra leitura:

Tendo em conta que um outro sócio da mesma sociedade comercial está na mesma situação e o seu pedido foi indeferido nos exactos termos (Proc. nº 228/2023), aí ficou consignado o seguinte entendimento:

“(…)

Ora projecto é algo que se pretende vir a fazer mas ainda não se iniciou.

Por exemplo o projecto de uma casa é o desenho de como a casa vai ser construída mas não significa a construção da casa.

Projecto ir viajar a determinado local significa que há a intenção de o fazer mas ainda não se está a fazer.

Um projecto de um investimento é a intenção de vir a investir, investimento é fazer o investimento.

A alínea 1) do citado artº 1º fala de projecto de investimento a alínea 2)

do artº 1º fala de investimento.

Por outro lado, “em apreciação” significa algo que está sob análise que ainda não foi autorizado nem negado. Algo que está a ser estudado, analisado pela entidade competente da Administração.

Admitamos que alguém quer abrir em Macau determinado estabelecimento que está sujeito a uma autorização especial. Nesse caso antes de começar o investimento o sujeito Requerente tem de solicitar à Administração autorização para o fazer.

Entre o pedido de autorização e o deferimento do mesmo a realização do investimento está em apreciação pelos serviços competentes.

Durante o período em que o pedido do projecto de investimento está em apreciação, verificado o segundo requisito que seja do interesse relevante para a RAEM, o Requerente pode ser autorizado a residir na RAEM nas condições da alínea 1) do nº 1 do artº 17º, isto é, pode ser concedida autorização de residência por 18 meses, renovável uma única vez por igual período.

Decorridos 36 meses sem que tenha havido decisão, ainda que seja imputável à administração não mais pode ser autorizada a residência por esse motivo, tendo o Requerente que aguardar no exterior, se continuar a ter interesse, pela decisão e na realização do investimento uma vez obtida aquela (a autorização).

Esta solução compreende-se perfeitamente uma vez que o Requerente nesta fase, por ainda nada ter sido autorizado e o pedido estar em apreciação, não ter feito investimento algum.

O prazo de 18 meses renovável por igual período destina-se a permitir ao Requerente que possa acompanhar na RAEM o pedido que fez e está sob apreciação, facilitando-se que aqui resida durante esse período para proceder às diligências e ao diálogo a que haja lugar com a administração durante o processo

de apreciação.

De igual modo se compreende a limitação do prazo a 18 meses mais 18 meses, por ser esse prazo que no total equivale a 3 anos mais do que suficiente para em situações normais se apreciar o pedido.

E, em última instância se a administração não der resposta no assinalado prazo também não há prejuízo de maior para o Requerente porque o investimento ainda não se iniciou, sendo o tempo de espera um risco conhecido e assumido pelo próprio.

Porém, se já tiver havido investimento realizado, esta solução seria completamente absurda, raiando até a má-fé da administração se alguém no decurso do investimento se vir subitamente impossibilitado de continuar a residir na RAEM, apenas porque se esgotou tão curto prazo de 36 meses, quando haja diligenciado para instalar e pôr em funcionamento o seu investimento e o insucesso se deva, quiçá, a atrasos dos procedimentos da administração.

Por outro lado, com "projecto de investimento em apreciação" não se confunde a obtenção de licença para o estabelecimento funcionar seja ele um restaurante, um hotel, etc., porque aqui o investimento já se começou a realizar, só se concluindo com a obtenção da necessária licença ao seu funcionamento.

Se assim fosse então no caso em apreço qual era a licença que estava em apreciação? A do destino a dar ao terreno? A de obras? A de exploração de hotel?

Não é da obtenção deste género de licenças que visa a apreciação a que alude a alínea 1) do artº 1º havendo uma errada interpretação da lei nesse sentido e um errado enquadramento jurídico da situação subjacente a estes autos.

Na situação dos autos o pedido de residência foi motivado porque o

Requerente era sócio de uma sociedade a qual ia adquirir terrenos, construir um edifício destinado a instalar um hotel, instalar o hotel, pô-lo a funcionar e explorá-lo.

Não há aqui um projecto de investimento, mas um investimento que em momento algum esteve em “apreciação”.

No caso do Requerente a sociedade foi constituída, os terrenos foram construídos, diligenciou-se pela construção do prédio, fez-se a construção, instalou-se o Hotel e obteve-se a autorização para o Hotel funcionar.

Na prática o Requerente esteve a realizar o investimento. A compra de uma casa realiza-se num acto único. A construção de uma fábrica realiza-se em vários actos, mas não está “em apreciação”.

A situação do Requerente nunca se enquadrou na alínea 1) do artº 1º mas sim na alínea 2) do artº 1º do Regulamento Administrativo 3/2005, ou seja o Requerente é titular de um investimento relevante para a RAEM que, no caso é ser sócio de uma sociedade, sociedade essa que tinha como objectivo construir e explorar um hotel.

Ora em todo este processo o que há que apreciar é se o investimento foi feito ou não, o que, não sendo aqui objecto de decisão, mas parece merecer resposta positiva.

Por outro lado, em face da factualidade apurada só este entendimento faz sentido sob pena de admitirmos que o legislador consagrava soluções absurdas.

Seria em algum lugar e no estado da técnica admitir como razoável que em 18 meses era possível adquirir terrenos, construir um edifício, instalar nesse edifício um hotel, obter todas as licenças necessárias à construção e ao funcionamento do mesmo e iniciar a exploração do hotel?

E diz-se 18 meses porque o prazo fixado há-de ser suficiente para o

efeito, sendo as renovações para funcionar em casos excepcionais em que houve demora superior ao que seria de esperar, por isso é 18 meses que se deve considerar e não 36.

A resposta só pode ser negativa.

Sendo sabido que o legislador sempre toma a decisão mais acertada, justa e adequada à situação nunca pode ter sido este o pensamento legislativo.

O facto da sociedade do Requerente necessitar de várias licenças e autorizações desde a compra do terreno até poder iniciar a exploração do Hotel isso não faz deste investimento um projecto de investimento em apreciação, este projecto está sim em execução, em fase de realização do investimento, isto é, o investimento está a ser feito.

E a lei em momento algum distingue investimento realizado ou em realização falando apenas de titular do investimento que por natureza é algo dinâmico.

Se durante a realização do investimento o investidor e Requerente da autorização de residência que foi concedida com base na realização do mesmo, em vez de actuar diligentemente construir o hotel à velocidade de um tijolo por mês, a situação subjacente é de que não está a realizar o investimento, não manteve a situação jurídica relevante e entramos no âmbito de aplicação do artº 18º do Regulamento Administrativo nº 3/2005.

Se o processo de construção do hotel decorre nomeadamente com as vicissitudes normais do processo, os atrasos do costume e justificados, então o investimento está a ser realizado e a situação jurídica relevante mantém-se.

Destarte, a decisão recorrida enferma do vício de violação de lei uma vez que a situação do Requerente e aqui Recorrente jamais se enquadrrou na alínea 1) do nº 1 do artº 17º do indicado Regulamento Administrativo, sendo que, o que lhe havia de ter sido concedido era a autorização de residência por 3 anos a que

alude a alínea 2) do mesmo preceito, renovável desde que se verificasse a situação juridicamente relevante que a motivou, isto é, desde que se mantivesse o investimento, situação esta que já é compatível com a aquisição de terrenos, construção do edifício, instalação do hotel, início da exploração, etc., sendo um processo evolutivo, que cabe demonstrar que se está a diligenciar nesse sentido.

Procedem assim as conclusões de recurso quando imputam ao acto recorrido o vício de violação de lei, impondo-se nos termos do artº 124º do CPA concluir pela anulabilidade da decisão recorrida decidindo em conformidade.

(...).

Esta argumentação vale perfeitamente para o caso destes autos.

*

Por outro lado, pela Entidade Recorrida, foram igualmente invocados os artigos 18º e 19º do citado Regulamento Administrativo (*cfr. última parte da proposta do IPIM*), tal como se refere anterior, não se verifica qualquer alteração do projecto, muito menos a extinção do mesmo, logo não se pode chamar os normativos citados para o caso em apreciação, sob pena de se cometer um erro na aplicação de Direito, o que origina igualmente a anulabilidade do acto atacado.

Uma nota final: quando o nº 2 do artigo 19º do citado Regulamento Administrativo fala “ a renovação, que é concedida por período igual ao da autorização inicial, pressupõe a manutenção, na pessoa do interessado, dos pressupostos que fundamentaram o deferimento do pedido inicial, (...)”, **deve ser entendida esta norma em termos hábeis**, já que um projecto é uma realidade dinâmica e não estática, cuja apreciação e avaliação deve ser feita com base nos factos concretos apresentados em conjugação com os padrões de vida

normal e a experiência da vida e não se deve agarrar a determinadas circunstâncias historicamente ultrapassadas.

Pelo expendido, deve ser anulado o acto recorrido, julgando-se procedente o recurso interposto pelo Recorrente.”

*

Síntese conclusiva:

I – Existe diferença significativa entre a alínea 1) do artº 1º (projecto de investimento) e a alínea 2) do mesmo artigo (investimento) do Regulamento Administrativo nº 3/2005, de 4 de Abril, pois, um projecto de um investimento é a intenção de vir a investir, investimento é fazer o investimento. Durante o período em que o pedido do *projecto de investimento está em apreciação, verificado o segundo requisito* que seja do interesse relevante para a RAEM, o Requerente pode ser autorizado a residir na RAEM nas condições da alínea 1) do nº 1 do artº 17º, isto é, pode ser concedida autorização de residência por 18 meses, renovável uma única vez por igual período.

II - Com “projecto de investimento em apreciação” não se confunde a obtenção de licença para o estabelecimento funcionar seja ele um restaurante, um hotel, etc., porque aqui o investimento já se começou a realizar, só se concluindo com a obtenção da necessária licença ao seu funcionamento. Não é da obtenção deste género de licenças que visa a apreciação a que alude a alínea 1) do artº 1º, sob pena de haver uma errada interpretação da lei nesse sentido e um errado enquadramento jurídico da situação subjacente a estes autos.

III – Face aos elementos constantes dos autos e do processo instrutor, das 3 rubricas (*aquisição de terrenos, realização de obras de construção e*

explorar hotel) que fundamentaram o pedido inicial do Recorrente, duas já se concretizaram, e, em relação à exploração do hotel, também está a fazer-se, apesar de o hotel vir a abrir-se ao público um pouco mais tarde, mas esse projecto continua a estar em execução, não se verifica assim qualquer extinção ou alteração nos termos fixados pelo artigo 18º do citado diploma legal.

*

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, 13 de Dezembro de 2023.

Fong Man Chong
(Relator)

Ho Wai Neng
(Primeiro Juiz-Adjunto)

Tong Hio Fong
(Segundo Juiz-Adjunto)

Mai Man Ieng
(Procurador-Adjunto)