

Processo nº 863/2025 (Autos de Recurso Contencioso)

Relator: Jerónimo A. Gonçalves Santos

Data do Acórdão: 28 de Julho de 2026

Descritores:

- Interdição de entrada à RAEM.
- Violação de lei.
- Erro no exercício de poderes discricionários.
- Princípio da proporcionalidade.

Jerónimo Alberto Gonçalves Santos

Processo nº 863/2025 (Autos de Recurso Contencioso)

Recorrente: A

Entidade Recorrida: Secretário para a Segurança

*

Acordam no Tribunal de Segunda Instância da RAEM

I. RELATÓRIO

A, com outros elementos de identificação nos autos, vem interpor o presente recurso contencioso pretendendo a anulação do Despacho proferido em 31 de Julho de 2025 pelo Secretário para a Segurança que determinou a interdição de entrada da recorrente na Região Administrativa Especial de Macau por um período de 3 anos com fundamento no facto de a recorrente ser pessoa não residente que constitui perigo para a segurança e a ordem públicas por séria suspeita de ter praticado crime de burla durante a prática de jogo de roleta em casino ao mover as fichas da sua aposta do número onde as tinha colocado e que não foi vencedor para o número que obteve o resultado vencedor por nele ter parado a bola da roleta.

A recorrente fundamentou o recurso invocando como fonte de anulabilidade do acto recorrido que o mesmo padece de violação de lei por erro nos respectivos pressupostos de facto, por resultar de indevido exercício do poder discricionário e por constituir violação do princípio da proporcionalidade, resultando o acto de:

- errada conclusão de haver sérias suspeitas que a recorrente cometeu crime de burla, pois que não moveu as fichas de jogo para o número vencedor, mas apenas tocou nelas por nervosismo, contrariamente ao considerado pelo acto recorrido;

- erro grosseiro no exercício do poder discricionário, pois que sempre visitou Macau com adequado comportamento, estando social e familiarmente integrada e não representando qualquer ameaça para a ordem e segurança públicas;

- violação do princípio da proporcionalidade ao implicar que a recorrente seja abruptamente afastada da RAEM onde vem com frequência há vários anos sempre com adequada conduta.

Citada a Entidade Recorrida contestou e, em essência, concluiu pela improcedência do recurso contrariando as conclusões em que a recorrente o fundamentou.

Notificadas para o efeito, as partes não apresentaram alegações facultativas.

Pelo Digno Magistrado do Ministério Público foi emitido duto parecer concluindo pela improcedência do recurso.

Foram colhidos os vistos.

II. PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS

Nada relativo ao tribunal, ao processo e às partes obsta ao conhecimento do mérito.

Com efeito, o Tribunal é competente, o processo próprio, válido e regular, as partes gozam de personalidade e capacidade judiciária, são legítimas, têm interesse processual e estão devidamente representadas e não existem outras excepções ou questões prévias que obstem ao conhecimento do mérito da causa e de que cumpra conhecer oficiosamente ou por terem sido suscitadas, pelo que cumpre apreciar e decidir o objecto do recurso.

III. FUNDAMENTAÇÃO

a) Dos factos

Dos autos resulta provada a seguinte factualidade:

1. A recorrente é nacional da Federação Russa e não é titular de bilhete de identidade de residente de Macau;
2. Em 24 de Abril de 2025, a recorrente, quando jogava na mesa de roleta no Casino B, apostou uma ficha de HKD500,00 no n.º “34” e o resultado daquele jogo foi o n.º “31”.
3. Após tomar conhecimento deste resultado, a recorrente moveu logo de seguida a referida ficha para o lugar do n.º “31”, com o intuito de levar o croupier a entender

que tinha apostado no n.º “31”, que vencera a aposta e com o intuito de obter o respectivo prémio, que seria de HKD8.500,00, equivalente a 17 vezes do valor apostado.

4. O movimento da ficha praticado pela recorrente foi imediatamente detectado pelo croupier e o caso foi posteriormente acompanhado pela Polícia Judiciária.
5. A recorrente confessou a prática dos factos supramencionados.
6. O Despacho recorrido, proferido em de 31 de Julho de 2025 no âmbito da Informação n.º 302069/CIRDCE/2025P, aplicou à Recorrente a interdição de entrada na RAEM pelo prazo de 3 anos com termo em 24 de Abril de 2028 e tem o seguinte teor:

“Despacho:

Concordo com a proposta do Corpo de Polícia de Segurança Pública, a qual se dá aqui por integralmente reproduzida.

Existam razões sérias para crer que A, durante a sua estadia na Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), praticou actos tipificados como crime.

Em face do que antecede decido, nos termos do artigo 23.º, n.º 2, alínea 2) conjugado com o artigo 36.º e com o artigo 8.º, n.º 2, todos da Lei n.º 16/2021, aplicar a medida de interdição de entrada na RAEM a A, pelo período de 3 anos.

Gabinete do Secretário para a Segurança do Governo da Região Administrativa Especial de Macau, aos 31 de Julho de 2025.

O Secretário para a Segurança

C”

7. O referido despacho foi notificado à Recorrente a coberto do Ofício com o n.º 113642/CPSP-CIRDCE/OFI/2025P datado de 15 de Agosto de 2025 com o seguinte teor:

“1. Em 24 de Abril de 2025, detectou-se que a interessada A era arguida dum caso de “burla”. Pelos relatos do caso: *Em 24 de Abril de 2025, a interessada, durante o período em que estava a jogar na mesa de roleta no Casino B, apostou uma ficha de HKD500,00 no n.º “34”, mas o resultado daquele jogo foi o n.º “31”. Assim, a interessada moveu logo a referida ficha para o lugar do n.º “31”, com o intuito de levar o croupier a entender que ela tinha apostado no n.º “31”, podendo obter um prémio (total de HKD8.500,00) equivalente a 17 vezes do valor apostado. O movimento da ficha praticado pela interessada foi imediatamente detectado pelo croupier, caso esse foi posteriormente transferido e acompanhado pela Polícia Judiciária. Após a*

investigação, a interessada confessou a prática do facto supramencionado, a par disso, verificou-se a compatibilidade entre os respectivos vídeos e os factos do caso.

2. Por a interessada ser considerada pessoa não residente inadmissível, por constituir perigo para a segurança ou ordem públicas, nos termos legais, deve ser interdita a entrada da mesma na R.A.E.M.
3. Ao longo do procedimento de audiência, a interessada, através do mandatário, apresentou a este CPSP a pronúncia escrita, expondo essencialmente: ***O facto praticado pela interessada não constituiu elementos constitutivos do referido crime, bem como os antecedentes e as situações familiares e sociais dela mostram que a sua reentrada na R.A.E.M. não constituirá prejuízo para a segurança e ordem públicas desta Região, pelo que se solicita que não lhe sejam aplicadas as medidas de restrições de entrada na R.A.E.M.***
4. Analisado o teor do relatório:

- À luz dos elementos constantes do processo, constata-se claramente que a interessada moveu a ficha apostada para o lugar do número vencedor depois de haver o resultado do jogo, facto esse foi sustentado pelos vídeos de vigilância. Além do mais, a interessada confessou a prática do facto depois da descoberta do caso. Pelas situações acima expostas, entende-se que os elementos em apreço revelam suficientemente a existência do dolo da interessada na prática do crime de burla do prémio atribuído por casino por meio desonesto, e, com base nisto, ajuíza-se que o facto praticado pela interessada constituiu perigo para a segurança ou ordem públicas da R.A.E.M., portanto, visando-se à salvaguarda dos interesses públicos desta Região, é necessário aplicar à interessada a medida preventiva de interdição de entrada na R.A.E.M..

- Concomitantemente, segundo a análise acima exposta, entende-se que não são convencíveis e são dificilmente acreditáveis as justificações expostas nas alegações – na ocorrência do facto, a interessada estava cansada e julgava erradamente que ainda podia mudar o lugar de aposta.

- A interessada apresentou o pedido por pretender viajar para Macau, porém, isto é apenas um motivo particular geral, e, evidentemente, os interesses pessoais em causa não ultrapassaram os interesses públicos legalmente protegidos.

- Finda a análise do caso, não se verifica o vício de inadequação ou desproporcionalidade na aplicação da lei ou na fixação do prazo de interdição de entrada na R.A.E.M.

Pelas situações acima expostas, por despacho de 31 de Julho de 2025, o Secretário para a Segurança da R.A.E.M. determinou, nos termos do art.º 23º, n.º 2, al. 2), em conjugação com os artigos 36º e 8º, n.º 2, todos da Lei n.º 16/2021, aplicar à interessada a medida de interdição de entrada na R.A.E.M. pelo período de 3 anos (até 24 de Abril de 2028).

Da aludida decisão poderá a interessada, nos termos do disposto no art.º 25º do Código de Processo Administrativo Contencioso, recorrer contenciosamente, no prazo previsto na lei, para o Tribunal de Segunda Instância.

Nos termos legais, a presente notificação postal considera-se feita no terceiro dia posterior ao do registo ou no primeiro dia útil a seguir a esse, quando o não seja.

Com os melhores cumprimentos

Comandante do Corpo de Polícia de Segurança Pública”.

b) Do Direito

Em síntese, os fundamentos do recurso reconduzem-se à afirmação que o acto recorrido resulta da errada conclusão que a recorrente praticou factos que consubstanciam crime de burla, do errado exercício do poder discricionário concluindo que a recorrente representa perigo para a ordem e segurança públicas e da violação do princípio da proporcionalidade afastando a recorrente abruptamente da RAEM apesar de aqui ter tido longa e frequente permanência há vários anos sempre com adequada conduta.

O erro sobre os factos ocorridos, o incorrecto uso do poder discricionário para concluir que a recorrente representa perigo para a segurança e ordem públicas e a desproporção entre a interdição por três anos e a conduta geral da recorrente na RAEM são os defeitos que a recorrente atribui ao acto recorrido para concluir pela sua anulabilidade.

Dos factos provados resulta indubitável que a conduta da recorrente consubstancia a prática de um crime de burla, ainda que na forma tentada, sendo a tentativa punível nos termos do disposto no art. 211º do Código Penal. Improcede, pois, o fundamento do recurso relativo ao erro sobre os factos e sobre a conclusão de que consubstanciam crime de burla.

A partir desta conclusão sobre a prática de crime e tendo em conta a relevância da actividade de jogo em casino para a RAEM, que na contestação é referida como “*indústria pioneira e artéria vital da economia social da RAEM*”, fica claro que não é manifestamente errada a conclusão que a presença da recorrente na RAEM representa algum perigo para a segurança e ordem públicas, assim como fica claro que o juízo de prognose do acto recorrido não resulta de uso manifestamente errado ou desrazoável do poder discricionário. Ficam, pois, também afastados os fundamentos do recurso relativos ao erro no exercício do poder discricionário e à desproporção entre a interdição de entrada por 3 anos e a conduta global da recorrente.

Todos os fundamentos do recurso foram objecto de clara e mais detalhada análise no douto parecer do Ministério Público de fls. 91 a 94 dos autos.

Por se concordar com o mencionado parecer e para melhor, mais fácil e mais precisa utilização do respectivo teor em fundamentação da presente decisão, transcreve-se de seguida¹:

“1.

A, melhor identificada nos autos, veio instaurar o presente recurso contencioso do acto praticado pelo **Secretário para a Segurança** datado de 31 de Julho de 2025, que determinou a interdição de entrada da Recorrente na Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China (RAEM) por um período de 3 anos, pedindo a respectiva anulação.

A Entidade Recorrida apresentou contestação.

2.

(i)

(i.1)

No presente recurso contencioso é colocado em crise o acto praticado pela Entidade Recorrida que impôs à Recorrente a medida de interdição de entrada na RAEM com fundamento nas normas conjugadas do artigo 36.º, do artigo 23.º, n.º 2, alínea 2) e do artigo 8.º, n.º 2 da Lei n.º 16/2021.

(i.2)

¹ No sentido da admissibilidade da fundamentação da decisão do recurso contencioso por remissão para o parecer do Magistrado do Ministério Público proferido nos termos do art. 69.º do Código de Processo Administrativo Contencioso decidiu o Acórdão do TUI de 14.07.2004, proferido no processo nº 21/2004, acessível online em www.court.gov.mo.

De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 36.º da Lei n.º 16/2021, a revogação da autorização de permanência com os fundamentos previstos no n.º 1 e nas alíneas 1) e 2) do n.º 2 do artigo anterior pode dar lugar à aplicação da medida de interdição de entrada, sendo que, tal aplicação pode ter lugar mesmo que já não seja possível proceder à revogação da autorização de permanência, designadamente por a mesma já ter caducado.

Entre aqueles fundamentos a que se refere o artigo 36.º, por remissão, encontra-se o previsto no artigo 23.º, n.º 2, alínea 2) do referido diploma legal, do qual resulta que a medida de interdição de entrada pode ser aplicada a pessoas não residentes consideradas não admissíveis, por constituírem perigo para a segurança ou ordem públicas, designadamente aquelas relativamente às quais existam razões sérias para crer que praticaram actos tipificados como crimes ou que tencionam cometer actos dessa natureza.

A Administração na sequência da investigação que efectuou, concluiu no sentido da existência de razões sérias para considerar que a Recorrente, durante a sua permanência na RAEM, teria tentado cometer um crime de burla previsto no n.º 1 do artigo 211.º do Código Penal. Com base nisso, considerou ainda a Administração que a presença da Recorrente na RAEM implicava um perigo para a segurança e ordem públicas e decidiu aplicar a medida de interdição aqui discutida.

(ii)

(ii.1)

O primeiro fundamento do recurso consiste na alegação de que a Administração incorreu em erro ao concluir pela existência de razões sérias de que a Recorrente praticou um crime.

De acordo com a Recorrente, o material recolhido pela Administração não permite suportar a imputação que lhe é feita de que existem razões sérias para crer que a mesma cometeu um crime de burla na forma tentada.

Com todo o respeito, parece-nos que, quanto a este fundamento, o recurso não deve proceder. Pelo seguinte.

(ii.2)

A nosso modesto ver, o material probatório recolhido pela Administração no decurso do procedimento administrativo cujos autos se encontram apensos ao presente recurso como processo instrutor, apesar de não ser abundante, permite suportar a conclusão quanto à forte indiciação ou à existência de razões sérias no sentido de que a Recorrente, enquanto jogava roleta no casino, mudou a ficha no valor de 500 dólares de Hong Kong colocada numa certa posição – no caso, a posição 31 - na direcção da posição vencedora – no caso, a posição 34 –, uma vez conhecida esta, tendo em vista, naturalmente, obter o ganho daí resultante, correspondente a 8.500 dólares de Hong Kong. Ora, esta conduta da Recorrente é susceptível de configurar, em abstracto, o crime de burla tal como tipificado no artigo 211.º, n.º 1 do Código Penal («quem, com intenção de obter para si ou para terceiros enriquecimento ilegítimo, por meio de erro ou engano sobre factos que astuciosamente provocou, determinar outrem à prática de actos que lhe causem, ou causem a outra pessoa, prejuízo patrimonial é punido com pena de prisão até 3 anos ou

com pena de multa»), cuja tentativa é punível (aliás, é do nosso conhecimento que a Recorrente foi efectivamente condenada pelo Tribunal de Segunda Instância por duto acórdão proferido nos processo n.º 172/2026, pela prática do dito crime na pena de 3 meses de prisão substituída por multa à taxa diária de 100 patacas, num total de 9000 patacas).

Permitimo-nos notar que a Administração pode concluir pela existência das faladas razões sérias, independentemente de qualquer procedimento criminal. Isto porque, o que aqui está em causa não é a aplicação de uma sanção penal, mas, antes, de uma medida administrativa de cariz securitário, relevando os factos apurados no procedimento apenas nessa perspectiva e nessa medida, ou seja, enquanto pressupostos para aplicação daquela medida (veja-se neste sentido da autonomia entre o processo penal e o procedimento administrativo, entre outros, o ac. do Tribunal de Segunda Instância de 13.06.2019, proc. n.º 542/2018 e o ac. do Tribunal de Segunda Instância de 26.3.2020, proc. n.º 162/2019. É certo que, se existir um processo penal, a decisão que aí vier a ser proferida pode vir a projectar-se na medida securitária, entretanto adoptada pela Administração. Com efeito encontra-se previsto no artigo 10.º da Lei n.º 16/2021, um procedimento de reavaliação das medidas securitárias aplicadas, a ser levado a cabo pelo Corpo de Polícia de Segurança Pública a requerimento do interessado, caso seja proferida decisão judicial ou despacho de arquivamento de inquérito penal de que resulte (1) não ter sido praticada a conduta que justificou a decisão ou que não foi o visado que a praticou ou (2) não ser imputável ao visado responsabilidade criminal com fundamento na verificação de causa de exclusão da ilicitude ou da culpa, procedimento esse que culminará com uma nova decisão administrativa).

(iii)

Se bem interpretamos a duta petição inicial, a Recorrente imputa também ao acto recorrido o vício de violação de lei resultante de erro grosseiro no exercício de poderes discricionários.

Diz a Recorrente que tomados em linha de conta «todos os acontecimentos e eventos relativos à vida da Recorrente, na RAEM e fora de Macau, concluímos que os mesmos não são minimamente susceptíveis de colocar em causa aqueles dois interesses protegidos pelas referidas normas» (cfr. artigo 71 da duta petição inicial), é dizer, a ordem e a segurança públicas.

Salvo o devido respeito, também neste ponto não a acompanhamos.

A norma contida no 23.º, n.º 2, alínea 2), da Lei n.º 16/2021 emprega conceitos jurídicos indeterminados, nomeadamente, para o que agora nos interessa, o conceito de «perigo para a segurança e ordem públicas».

A este propósito a jurisprudência do Tribunal de Última Instância, que acompanhamos, tem sido no sentido de que, «o juízo sobre se o interessado constitui ou não ameaça para a ordem pública ou para a segurança de Macau é um juízo de prognose, visto que envolve uma apreciação da hipotética conduta futura do interessado», e daí que se deva entender que o legislador defere à Administração uma margem de livre apreciação

na sua aplicação, ou, noutra perspectiva, que concede discricionariedade através da abertura normativa em que a utilização daquele conceito se traduz (cfr. o acórdão do Tribunal de Última Instância de 3.5.2000, processo n.º 9/2000 e, no mesmo sentido, veja-se o Ac. do TSI de 18.10.2012, processo n.º 127/2012 e Ac. do TSI de 29.1.2015, processo n.º 619/2013). Estão em causa, pois, não conceitos classificatórios, mas conceitos a que certa doutrina chama subjectivos, os quais se caracterizam pela sua extrema abertura e que, por isso, «devem presumir-se como delegações no poder administrativo, porque aí não há uma mera indeterminação conceitual e deve reconhecer-se uma prerrogativa de avaliação ou de um espaço de concretização próprio da Administração» (assim, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de Direito Administrativo*, 5.ª edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2018, p. 57).

Ora, no campo da actividade discricionária em sentido amplo, seja de decisão, seja de avaliação, os poderes de controlo do tribunal são, consabidamente, limitados. Para além do desvio de poder, do erro de facto e da falta de fundamentação, consideram-se também controláveis, a partir da fundamentação apresentada pelo órgão decisor, o erro manifesto ou total desrazoabilidade no exercício de poderes discricionários por parte da Administração, sendo que só em casos flagrantes de mau uso do poder discricionário e de evidentes e intoleráveis violações dos princípios gerais da actividade administrativa, como sejam o da proporcionalidade ou o da justiça, é que deve o acto contenciosamente atacado ser objecto de anulação judicial (assim, por todos, com ampla referência a jurisprudência anterior, veja-se o Ac. do Tribunal de Última Instância de 30.4.2019, processo 35/2019).

No caso, parece-nos que não há razão para censurar a actuação administrativa que se concretizou no acto recorrido no que tange a este particular aspecto. Por um lado, verifica-se uma das situações que o próprio legislador considerou como indiciadora da existência de perigo para a segurança e ordem públicas [concretamente, como antes vimos, a situação prevista na alínea 2) do n.º 2 da Lei n.º 16/2021: a existência de razões sérias para crer que a Recorrente praticou actos tipificados como crimes]. Por outro lado, não se vê que a Administração, partindo do pressuposto de que partiu e que, como dissemos, demonstrou, tenha operado, longe disso, de modo manifestamente errado ou totalmente desrazoável.

(iv)

Por último, a Recorrente alega a violação do princípio da proporcionalidade no que especificamente ao decretamento da medida de interdição (cfr. artigos 72.º e 73.º da douda petição inicial).

Não nos parece.

A questão, prende-se, agora, com o exercício da discricionariedade que se encontra no lado da estatuição da norma. Com efeito, esta contém uma abertura discricionária na sua hipótese, resultante da utilização de conceitos indeterminados, e também na sua estatuição, manifestada pela utilização do conector «pode». Verificado o pressuposto previsto na hipótese da norma, a Administração está vinculada a decretar a interdição.

Quando está em causa a sindicância do exercício de poderes discricionários por parte da Administração, a violação dos princípios da actividade administrativa só assume relevância invalidante nas situações em que a mesma seja manifesta, ostensiva, evidente [cfr. alínea d) do n.º 1 do artigo 21.º do CPAC]. Como explica a melhor doutrina, «no que concerne ao controlo efectuado com base nos princípios jurídicos, apenas a sua violação ostensiva ou intolerável (desvio de poder objectivo) poderá basear a anulação jurisdicional dos actos praticados ao abrigo de poderes discricionários, variando a intolerabilidade de tal violação na medida da densidade do princípio em causa e dos circunstancialismos concretos em presença» (assim, por todos, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *A Discricionariedade de Planeamento Urbanístico Municipal na Dogmática Geral da Discricionariedade Administrativa*, Coimbra, 2011, p. 105). É precisamente este, também, o sentido que tem sido, *nemine discrepante*, seguido pelos nossos Tribunais (por todos, e entre muitos outros, cfr. os acórdãos do Tribunal de Última Instância de 30.04.2019, processo n.º 35/2019, de 23.06.2021, processo n.º 55/2021, de 23.07.2021, processo n.º 89/2021, de 24.09.2021, processo n.º 110/2021).

Como o Tribunal de Última Instância já teve oportunidade de enunciar, na Avaliação da proporcionalidade «há que pôr em confronto os bens, interesses ou valores perseguidos com o acto administrativo restritivo ou limitativo e os bens e interesses individuais sacrificados por esse acto, para aferir da proporcionalidade da medida concretamente aplicada. E só no caso de considerar inaceitável e intolerável o sacrifício é que se deve concluir pela violação dos princípios orientadores do exercício de poderes discricionários, tais como da proporcionalidade, da razoabilidade e da justiça» (assim, Ac. do TUI de 5.12.2018, processo n.º 65/2018).

A verdade é que, no caso, a nosso modesto ver, e ao invés do que vem alegado pela Recorrente, o acto recorrido não infringiu de modo intolerável o princípio da proporcionalidade (segundo o disposto no n.º 2 do artigo 5.º do Código do Procedimento Administrativo, «as decisões da administração que colidam com direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos dos particulares só podem afectar essas posições em termos adequados e proporcionais aos objectivos a realizar») em qualquer dos três subprincípios em que tradicionalmente se desdobra: **(a)** da idoneidade ou adequação, a significar que as medidas restritivas sejam aptas a realizar o fim visado com a restrição ou contribuam para o alcançar; **(b)** da necessidade, que implica que de entre todos os meios idóneos e legalmente disponíveis e igualmente aptos a prosseguir o fim visado com a restrição, se deve escolher o que produza efeitos menos restritivos; **(c)** e o da proporcionalidade em sentido estrito, a implicar a justa medida entre o sacrifício imposto e o benefício prosseguido pela medida restritiva, pelo que também este vício imputado ao acto recorrido deve soçobrar.

3.

Face ao exposto, deve o presente recurso contencioso ser julgado improcedente”.

Do que fica exposto se conclui que não procedem os fundamentos do recurso.

*

IV – DECISÃO.

Pelo exposto, acordam os juízes do Tribunal de Segunda Instância em negar provimento ao recurso.

Custas a cargo da recorrente, fixando a taxa de justiça em 8 UC's.

Registe e notifique.

RAEM, 28 de Julho de 2026

Jerónimo Alberto Gonçalves Santos

Choi Mou Pan

Fong Man Chong

Álvaro António Mangas Abreu Dantas
(Fui Presente)