

卷宗編號：666/2019
(司法上訴卷宗)

日期：2020年5月28日

主題：說明理由之義務
適度及公正原則

摘要

上訴所針對之實體以明示方式扼要闡述有關決定之事實依據及法律依據，當中並不存在任何含糊、矛盾或不充分之處，因此上訴所針對之實體已遵守說明理由之義務。

維護社會穩定、公共秩序及治安，是行政當局的其中一項重要任務。當局有責任評估給予司法上訴人逗留的特別許可會否對本澳社會帶來負面影響。考慮到行政當局在行使自由裁量權時沒有出現明顯錯誤或絕對不合理的情況，當局不給予司法上訴人在澳門的逗留許可不屬於不適度或有違公正。

裁判書製作法官

唐曉峰

中華人民共和國
澳門特別行政區
中級法院合議庭裁判

卷宗編號：666/2019
(司法上訴卷宗)

日期：2020年5月28日

司法上訴人：A

上訴所針對之實體：保安司司長

一、概述

保安司司長於2019年5月2日作出批示，不批准向A，男性，持幾內亞比紹共和國護照，詳細身份資料載於卷宗內(以下簡稱“司法上訴人”或“上訴人”)發出為求學目的而提出的逗留許可。

上訴人不服，向本中級法院提起司法上訴，並在起訴狀中提出以下結論：

“I. No dia 21 de Maio de 2019 foi o ora Recorrente notificado pessoalmente do despacho proferido pelo Exmo. Senhor Secretário para a Segurança, datado do dia 2 de Maio de 2016, que indeferiu o pedido de renovação de autorização especial de permanência para fins de estudo, nos termos do disposto no artigo 8º, n.º 1 da Lei 4/2003.

II. A decisão proferida pelo Exmo. Secretário para a Segurança revela o seguinte:

“Na sequência do despacho da autoridade judiciária a fls. 40 e 41 de que o CPSP tomou conhecimento em Novembro de 2018, resulta suficientemente comprovado nos autos que, por volta das 23 horas de 2007.10.11, no local conhecido como “XX”, em Macau, o

cidadão A foi autor de agressões violentas contra uma outra pessoa, do sexo feminino, por motivo fútil, e sem que se tenha apurado posteriormente qualquer circunstancia que pudesse excluir a ilicitude dessa conduta.

Tal conduta é criminalmente punível, independentemente do concreto tipo penal que hipoteticamente possa preencher, sendo objectivamente indiciador de que o referido cidadão potencia, em si, perigo para a ordem e segurança públicas. Essa situação, que já há muito, aliás, deveria ter justificado a revogação do respectivo título de permanência na RAEM, é incompatível com a continuação do requerente na Região.

Assim, tudo ponderado, e ao abrigo do poder que me assiste, por via do artigo 8º/1, da Lei n.º 4/2003, decido indeferir o pedido de renovação de autorização especial de permanência para fins de estudo.”

III. O Recorrente não se conforma com o despacho de indeferimento proferido pelo Exmo. Sr. Secretário para a Segurança, pelas razões e fundamentos que infra se passam a expor, apresentando, deste modo, Recurso Contencioso do referido acto administrativo.

IV. O artigo 8º, n.º 1 da Lei 4/2003, dispõe que “A permanência na RAEM pode ser especialmente autorizada para fins de estudo em estabelecimento de ensino superior, de reagrupamento familiar ou outros similares julgados atendíveis.”

V. A autorização de permanência na Raem, para fins de estudo, foi autorizada ao aqui Recorrente para que o mesmo pudesse frequentar e finalizar o curso de gestão empresarial na Universidade de XX.

VI. Ora, em suma, a administração alega que, pela conduta descrita apenas por acesso a uma acusação do Ministério Público, que nem sequer provada está, como é bom de ver, o cidadão A, ora recorrente é um “perigo para a ordem e segurança públicas”.

VII. Esta alegação, sem base legal que a sustente, porque a mesma não é sequer indicada por remissão a qualquer diploma (Lei ou Regulamento Administrativo), carece de um

sólido fundamento pelos motivos e razões que se passam a expor.

VIII. O Requerente, natural da Guiné Bissau, é estudante Universitário em Macau, na Universidade de XX, estando prestes a concluir, com aproveitamento e excelentes notas, o primeiro ano da licenciatura em gestão empresarial (Business Administration), após ter efectuado e terminado, no ano lectivo 2017/2018, também com excelentes notas, um curso pré-universitário na referida instituição de ensino superior (Docs. 2 e 3 juntos com o procedimento cautelar de suspensão de eficácia do acto).

IX. O Recorrente veio para a RAEM apenas com um único intuito, o de estudar e concluir o curso superior a que se propôs, a licenciatura em gestão empresarial.

X. Apenas três dias após ter chegado a uma Região completamente desconhecida e no meio de uma cultura completamente diferente daquele onde sempre esteve inserido, e no dia de aniversário, no dia em que perpez 18 anos e atingiu a maioridade, viu-se envolvido num problema ocorrido na “XX”.

XI. Uma situação que originou a dedução de uma acusação contra o aqui Recorrente por um crime de roubo, previsto e punível nos termos do artigo 204º, n.º 1 do Código Penal.

XII. Neste momento, o referido julgamento ainda prossegue, sendo que após duas sessões de audiência, uma terceira está agendada para o dia 21 de Junho de 2019.

XIII. O Recorrente está a ser julgado no 4º Juízo Criminal do Tribunal Judicial de Base e, neste momento, não podemos deixar de alegar que nada está provado, desconhecendo mesmo se algo poderá vir a ser provado na acusação que foi deduzida.

XIV. Acresce ainda que porque assim resulta da acusação, inserida no processo administrativo a fls. 40 e 41 e na qual se baseia a fundamentação do despacho proferido pelo Exmo. Sr. Secretário para a Segurança, que os factos descritos na acusação são, em grande parte, a versão dos acontecimentos relatados pela ofendida que, com o devido respeito, apresenta uma credibilidade duvidosa.

XV. Dos autos desse processo-crime supra referido constam duas senhoras (fisicamente ofendidas), há a identificação e fotografias dessas duas senhoras, sendo que afirmam que, alegadamente, “foram alvo de um caso de “roubo”, perpetrado por dois indivíduos, um do sexo masculino, outro do sexo feminino com identidades e nacionalidades desconhecidas.”

XVI. Contudo, uma apresentou queixa alegando que foi o aqui Recorrente foi a pessoa que a agrediu, a outra diz que foi uma outra mulher, um terceiro, que a agrediu, não a identificando em momento algum.

XVII. Esta senhora, fisicamente ofendia, que consta dos autos e que revela que foi agredida por uma outra mulher, nem sequer é ofendida nos autos do processo-crime que corre termos pelo 4º Juízo criminal (CR4-18-0111-PCC).

XVIII. Na verdade, a dúvida permanece, ou seja, não terão sido as duas senhoras agredidas por um terceiro e, aproveitando-se de algum circunstancialismo, uma das senhoras veio alegar que foi o aqui Requerente que a agrediu?

XIX. A audiência de julgamento tem sido e será o local para se apresentar e produzir toda a prova, o que tem acontecido, e, nesse sentido, estando ainda o julgamento a decorrer não se pode sequer afirmar, sob pena de ideologicamente violarmos o princípio da presunção da inocência, que o Requerente é um condenado, ou está condenado pelos factos que vêm descritos na acusação.

XX. Apesar de ser credível a versão dos factos apresentada pelo aqui Recorrente, isto é, que jamais agrediu quem quer que fosse, apenas produziu um abanão no ombro, num toque que não é susceptível de preencher o conceito de violência plasmado no artigo 204º, n.º 1 do Código Penal, tendo a referida ofendida atirado para o chão, e de forma propositada, dois telemóveis, sendo que um dos aparelhos era do aqui Requerente, o outro da ofendida.

XXI. Mas esta questão está precisamente a ser discutida num juízo criminal, pelo que

não se compreende, nem tão pouco se percebe, como é que o Exmo. Sr. Secretário para a Segurança, apenas com base numa acusação, que nem sequer está provada, pode fundamentar no despacho que assinou dando como assente que “o cidadão A foi autor de agressões violentas contra uma outra pessoa, do sexo feminino, por motivo fútil, e sem que se tenha apurado posteriormente qualquer circunstancia que pudesse excluir a ilicitude dessa conduta.”

XXII. Tudo acrescido pelo facto de ser fundamentado, ainda, com a expressão “sem que se tenha apurado posteriormente qualquer circunstância que pudesse excluir a ilicitude dessa conduta.”

XXIII. Ora, para isso acontecer sempre seria necessária uma verdadeira investigação por parte da autoridade administrativa para que se pudesse afirmar, de forma peremptória e sem qualquer margem de dúvida, se existia, ou não, causas de exclusão da ilicitude, ao invés de ser reproduzida uma ideia, em acto administrativo assinado pelo Exmo. Sr. Secretário para a Segurança, um facto em si, de todo conclusivo, sem qualquer suporte factual e/ou de direito.

XXIV. Ora, alegar, como se alega, fundamentar em sede de despacho de indeferimento, tendo por base apenas a acusação, que nem sequer está provada, e acredita-se que não o venha a ser, é ser o próprio Exmo. Secretário para a Segurança a julgar, de facto e de direito, que o aqui Requerente cometeu um crime, porque no seu entender, para que isso aconteça, basta apenas que o Ministério Público deduza uma acusação.

XXV. E nem se pode dizer que em causa não está também (ferido) o princípio da presunção da inocência, porquanto, apesar de ser um princípio orientador do direito penal, encerra a mesma orientação sempre que se está perante um processo sancionatório administrativo, como é o processo em questão.

XXVI. E não se alegue que apesar de estarmos num procedimento administrativo a decisão não consubstanciar uma punição, mas apenas um acto desfavorável ao Requerente.

XXVII. Isto são apenas duas formas distintas para ser dita precisamente a mesma coisa, a essência é a mesma, ou seja, o aqui Requerente está a ser punido administrativamente pelo facto da entidade Administrativa ter o entendimento que o mesmo cometeu um crime, tendo sido apenas deduzida uma acusação.

XXVIII. É certo que existem indícios, por tal foi deduzida a acusação, mas qualificar esses indícios como certezas inabaláveis, sem qualquer mediação ou contraditório é, de todo, inaceitável num Estado de Direito.

XXIX. Nem tão pouco se pode, ou deve, alegar que em causa está uma questão securitária e não uma questão criminal, porque uma não pode ser necessariamente separada da outra, estão intimamente ligadas, ou caso contrário não faria qualquer sentido a fundamentação e a enunciação dos factos no despacho assinado pelo Exmo. Sr. Secretário para a Segurança que se apoia, precisamente, naquilo que considera ser, de forma essencial, os factos subjacentes e inseridos na acusação deduzida pelo Ministério Público, nomeadamente que o Requerente “foi o autor de agressões violentas contra outra pessoa, do sexo feminino”.

XXX. O acto administrativo tem de apresentar a enunciação dos factos ou actos que lhe deram origem, quando relevantes, e a fundamentação, quando exigível, tal como dispõe o artigo 113º do CPA.

XXXI. Mas mais um reparo, com a devida vénia, entende o Exmo. Sr. Secretário para a Segurança que “resulta suficientemente comprovado nos autos [...]”. No processo administrativo nada pode resultar “suficientemente comprovado”, tão só e apenas porque não foi efectuada qualquer investigação para se saber, do ponto e vista administrativo, se houve, ou não, a ocorrência daqueles factos que estão plasmados na acusação, isto é, se houve, ou não, a prática de uma conduta criminalmente punível.

XXXII. Sempre teria de ter existido uma razoável investigação, pois não se basta

apenas apresentar factos, dar os mesmos como (com) provados porque se diz que foi assim e assim foi.

XXXIII. Muito menos “suficientemente comprovado” apenas com base numa acusação deduzida, inserida a fls. 40 e 41 do processo administrativo, que não está comprovada ou provada.

XXXIV. Mas acresce ainda que o despacho assinado pelo Exmo. Sr. Secretário para a Segurança, revela que tal conduta é criminalmente punível e “essa situação, que já há muito, aliás, deveria ter justificado a revogação do respectivo título de permanência na RAEM, é incompatível com a continuação do requerente na Região.”

XXXV. Contudo, a Administração assim não entendeu e, no preenchimento do conceito indeterminado, sem invocar qualquer artigo referente ao perigo para a ordem e segurança públicas, fundamentou o acto de forma vaga, invocando, timidamente, que o Recorrente é “em si, perigo para a ordem e segurança públicas” e indeferiu o pedido de renovação de autorização especial de permanência para fins de estudo.

XXXVI. Contudo, jamais em momento algum, indicou a norma que enquadra o perigo para a ordem e segurança públicas, desconhecendo o aqui Recorrente se esse perigo é efectivo ou não.

XXXVII. Nesse sentido, salvo o devido respeito por opinião contrária, cremos existir falta de fundamentação legal, porquanto, a única norma indicada é precisamente a norma que permite que a permanência na RAEM possa ser autorizada para fins de estudo no ensino superior e dessa norma não se retira que o aqui Recorrente é, ou possa ser considerado, um perigo para a ordem e segurança públicas.

XXXVIII. Assim, mesmo considerando o amplo poder discricionário da Administração, a par dos (escassos) fundamentos legais que invoca, jamais se pode entender que existe proporcionalidade, adequação e justiça na decisão de indeferimento do pedido de renovação

de autorização especial de permanência para fins de estudo.

XXXIX. A permanência na RAEM pode ser especialmente autorizada para fins de estudo em estabelecimento de ensino superior, como pode não ser, contudo, esse “poder” de não ser tem de estar devidamente fundamentado e não se crê que possa estar apenas com base numa acusação que foi deduzida, sem a mesma estar sequer provada, muito menos comprovada, a par de toda a falta de fundamentação já supra alegada.

XL. Nesse sentido, quer-se crer que a decisão de indeferimento do pedido de renovação de autorização especial de permanência para fins de estudo do Requerente encontra-se inquinada do vício de violação de Lei, por violação dos Princípio da Proporcionalidade, Adequação e da Justiça (artigos 5º e 7º do CPA e artigo 21º, n.º 1, alínea d) do CPAC, artigo 8º, n.º 1 da Lei n.º 4/2003) bem como do vício de forma por falta de fundamentação (Artigo 21º, n.º 1, alínea c) do CPAC).

XLI. Mas acresce ainda que, no despacho exarado pelo Exmo. Secretário para a Segurança foi invocada uma questão prévia, quanto à diligência de audição de testemunhas.

XLII. O Aqui recorrente apresentou defesa escrita, nos termos dos artigos 93º e seguintes e na mesma arrolou testemunhas.

XLIII. O recorrente foi notificado para, “... no prazo máximo de 8 dias, vir aos autos demonstrar, fundamentadamente, nos termos do n.º 2 do artigo 87º do CPA, que utilidade tem a audição das duas testemunhas por si indicadas para o esclarecimento dos factos com interesse para a decisão, especificando, também, quais os factos sobre os quais cada testemunha pretende depor.”

XLIV. O recorrente cumpriu com o que foi determinado no despacho do Secretário para a segurança de 31 de Janeiro de 2019, apesar do referido artigo 87º, n.º 2 do CPA, sob a epigrafe, ónus da prova, referir “que os interessados podem juntar documentos e pareceres ou requerer diligências de prova úteis para o esclarecimento dos factos com interesse para a

decisão”.

XLV. O que não se concebe, e não se aceita, porquanto se trata da uma clara distorção de todo o sistema de direito administrativo, e até, de certa forma, de uma disfuncionalidade legal, que as testemunhas não sejam ouvidas, alegando-se que “não consubstancia mais prova útil e necessária para melhor esclarecimento dos factos relevantes...”.

XLVI. A prova apresentada pelo particular é um verdadeiro direito fundamental que o particular tem quer seja em processo administrativo, criminal ou civil.

XLVII. Entendeu a entidade recorrida que não era prova útil mas qual foi a base legal para se retirar tal entendimento? Não se sabe!

XLVIII. Se cabe aos interessados fazer prova do que alegam (artigo 87º CPA), essa prova dever ser legalmente permitida, sob pena de se violar um direito fundamental, o direito à defesa.

XLIX. Também é verdade, legalmente estabelecido, que cabe ao órgão competente procurar averiguar todos os factos cujo conhecimento seja conveniente para a justa e rápida decisão do procedimento, podendo, para o efeito, recorrer a todos os meios de prova admitidos em direito (art. 86º CPA).

L. Deve o órgão competente levar a efeito uma investigação para que possa decidir.

LI. Mesmo que se entenda que não carecem de prova nem de alegação os factos notórios bem como os factos de que o órgão competente tenha conhecimento em virtude do exercício das suas funções, na verdade, o órgão competente nunca fez constar tal facto no procedimento, como jamais o poderia fazer, porque uma acusação não está no âmbito das competências do Secretário para a Segurança, mas sim nas competências do Ministério Público.

LII. Contudo, para o Exmo. Senhor Secretário para a segurança parece estar, ou seja,

apenas com uma acusação que não está sequer provada, o mesmo entende que os factos ali expressos foram cometidos, foram reais e, independentemente de levar por mediante uma investigação própria, não só não o faz como rejeita meios de prova apresentados pelo particular.

LIII. Mesmo depois de notificar o particular para vir ao procedimento, “fundamentadamente” requerer a utilidade das testemunhas arroladas pelo particular para o esclarecimento dos factos.

LIV. Mas que factos? Apenas aqueles que interessam e foram elencados no n.º 2 da notificação para a audiência escrita? Ou seja, os factos vertidos numa acusação que não está provada? Os factos que a entidade recorrida escolhe? Os factos que quer?

LV. Mas acima de tudo, a notificação enviada pela entidade aqui recorrida exigia que essa indicação sobre a utilidade das testemunhas fosse “fundamentadamente”, para depois a decisão não surgir minimamente fundamentada em certos aspectos!

LVI. Em suma, a entidade recorrida ignorou um direito fundamental do particular, o direito de defesa, violando assim o artigo 3º do CPA, o princípio da legalidade.

LVII. Independentemente se serem, ou não, no entendimento da entidade recorrida, factos notórios, do senso comum, eram factos que na sua essência pretendiam fazer valer a personalidade do aqui Recorrente, na voz de terceiros que com o Recorrente privam e o conhecem, tal como acontece no âmbito de qualquer processo-crime, sendo que de certo modo até permitiriam uma certa investigação por parte da entidade recorrida, algo que não aconteceu.

LVIII. Mas mesmo assim, após ter sido notificado, após fundamentar a necessidade em se rem ouvidas as testemunhas, a entidade recorrida entendeu não serem as referidas testemunhas uma “prova útil e necessária”, violando o conteúdo de um direito fundamental, o direito à defesa, uma defesa que se apresenta em vários sentidos, quer seja pelo testemunho

direito, quer seja pelo testemunho da personalidade do aqui Recorrente.

LIX. Neste caso, através de factos que versavam também sobre a personalidade do Recorrente, deveriam as referidas testemunhas serem ouvidas.

LX. Não o foram, sendo que a violação do conteúdo de um direito fundamental, através de um acto exarado no despacho do Exmo. Secretário para a Segurança supra identificado e enquadrado como “questão prévia”, torna o acto em causa nulo, nos termos do artigo 122º, n.º 2, al. d) do CPA, o que se invoca.

LXI. Sendo igualmente um acto anulável, pela vertente da ofensa ao princípio da legalidade, plasmado no artigo 3º do CPA, o que se invoca também.

LXII. Nesse sentido, como supra legado, ao acto do Secretário para a segurança é desproporcional, desadequado, ilegal, gerando os vícios de anulabilidade e, por ofender o conteúdo de um direito essencial, gerando o vício de nulidade.

Nestes termos,

Requer a V. Exa. se digne anular o acto de indeferimento do pedido de renovação de autorização especial de permanência para fins de estudo, nos termos conjugados dos artigos 20º e 21º, n.º 1, alínea c) e d), ambos do CPAC, por se mostrar inquinado do vício de violação de lei, por violação dos princípios da proporcionalidade, adequação, Justiça e legalidade, bem como estar inquinado pelo vício de forma por falta do dever de fundamentação ou

Requer se digne declarar nulo o acto de indeferimento do pedido de renovação de autorização especial de permanência para fins de estudo, por ofensa ao conteúdo essencial de um direito fundamental, o direito de defesa, por preterição de audição de duas testemunhas no âmbito da audiência escrita, nos termos nos termos conjugados dos artigos 20º e 21º ambos do CPAC e violação do artigo 12º, n.º 2, al. d) e 123º ambos do CPA.”

*

上訴所針對之實體在答辯狀內提出以下結論：

“1. Quanto à questão do vício de nulidade, conclui-se que a diligência de audição de testemunhas foi indeferida com os fundamentos de que os factos a provar (as consequências negativas que adviriam para ele (Recorrente) da cessação da autorização de permanência na RAEM, nomeadamente a impossibilidade de manter a frequência das aulas na Universidade de XX, o que, portanto, colocaria em risco todo um ano lectivo) não careciam de comprovação, pois são notórios, do senso comum e não têm a ver com os factos referidos no n.º 2 da Notificação para Audiência Escrita (no essencial, a agressão perpetrada pelo Recorrente), que levaram a concluir pela sua perigosidade para a ordem e segurança públicas.

2. É improcedente, pois, a alegação de que o acto recorrido padece de vício de forma por preterição de formalidade essencial.

3. Quanto aos demais vícios, que igualmente se contestam, verifica-se que a conduta do Recorrente que esteve na base do acto recorrido está devidamente comprovada no processo administrativo instrutor,

4. e foi, aliás, comprovada posteriormente em sede judicial, em 2019.07.29, no âmbito do julgamento que decorreu no Juízo Criminal do Tribunal Judicial de Base.

5. Valorando essa conduta do Recorrente, a Entidade Recorrida entendeu que o mesmo é pessoa que praticou actos de agressão violenta contra outrem, não se abstendo, por isso, de violar regras fundamentais de boa convivência da sociedade, consagrada e protegida na lei penal; assim, demonstrou, afinal, que é pessoa que potencia, em si, perigo para a ordem e segurança públicas, e que, portanto, esse facto implicava a inamissibilidade da renovação de autorização de permanência.

6. A Entidade recorrida decidiu com a motivação de prevenir a prática de outras condutas violadoras de normas essenciais de convivência e de coesão da comunidade, salvaguardando a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas,

7. neste caso concreto, revogando o título precário de autorização de permanência,

assim proibindo o Recorrente de continuar a permanecer em Macau,

8. não se vendo que essa medida seja manifestamente desproporcional aos objectivos que pretende atingir com a prática do acto impugnado.

9. De resto, a decisão de não renovar a autorização de permanência para fins de estudo foi emitida no âmbito de um poder amplamente discricionário, nos termos do artigo 8º, n.º 1, da Lei n.º 4/2003.

10. Assim, o acto administrativo impugnado está irrepreensivelmente fundamentado, tanto de direito como de facto,

11. não havendo qualquer base para sustentar que, na prolação de tal acto, a Entidade Recorrida incorreu em erro manifesto, total desrazoabilidade e/ou desvio de poder.

Nestes termos, e nos mais de Direito que esse Venerando Tribunal doutamente suprirá, por não existir qualquer vício que deva conduzir à anulação do acto recorrido, deve manter-se integralmente a decisão impugnada, negando-se provimento ao presente recurso, assim se fazendo JUSTIÇA.”

上訴人隨後向本院提交非強制性陳述，並在陳述中重申有關立場。

*

本院依法將卷宗送交檢察院檢閱，尊敬的主任檢察官就上訴發表以下寶貴意見：

“1.

Nos presentes autos de recurso contencioso que foi interposto por A, melhor identificado nos autos, e que tem por objecto o acto do Secretário para a Segurança, datado de 2 de Maio de 2019, que indeferiu o pedido de renovação de autorização especial de permanência

do Recorrente na Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) para fins de estudo, vem o Ministério Público, ao abrigo do disposto na alínea d) do n.º 2 do artigo 69.º do Código de Processo Administrativo Contencioso (CPAC), emitir parecer nos termos seguintes:

2.

No dia 2 de Maio de 2019, a Entidade Recorrida proferiu um despacho (acto recorrido) do qual consta, entre o mais, o seguinte: «Na sequência do despacho da autoridade judiciária de fls. 40 e 41, de que a PSP tomou conhecimento em Novembro de 2018, resulta suficientemente comprovado nos autos que, por volta das 23 horas de 2017.10.11, no local conhecido como "XX", em Macau, o cidadão A foi autor de agressões violentas contra uma outra pessoa, do sexo feminino, por motivo fútil, e sem que se tenha apurado posteriormente qualquer circunstância que pudesse excluir a ilicitude dessa conduta.

Tal conduta é criminalmente punível, independentemente do concreto tipo penal que hipoteticamente possa preencher, sendo objectivamente indiciador de que o referido cidadão potencia, em si, perigo para a ordem e segurança públicas. Essa situação, que já há muito, aliás, deveria ter justificado a revogação do respectivo título de permanência na RAEM, é incompatível com a continuação do requerente na Região.

Assim, tudo ponderado, e ao abrigo do poder que me assiste, por via do artigo 8.º, n.º 1, da Lei n.º 4/2003, decido indeferir o pedido de renovação de autorização especial de permanência para fins de estudo».

Inconformado, o Recorrente impugnou contenciosamente esse acto,

alegando que o mesmo enferma dos seguintes vícios:

- *Violação dos princípios da proporcionalidade e da adequação e da justiça;*

- *Falta de fundamentação;*

- *Ofensa ao conteúdo essencial de um direito fundamental, qual seja o direito de defesa, em razão da preterição da audição de duas testemunhas indicadas pelo Recorrente no decurso do procedimento administrativo.*

3.

3.1.

Em primeiro lugar, iremos pronunciar-nos sobre o alegado vício da falta de fundamentação do acto recorrido.

Entende o Recorrente que existe falta de fundamentação legal porquanto da única norma indicada pela Entidade Recorrida no texto do acto agora impugnado é a norma que permite que a permanência na RAEM possa ser autorizada para fins de estudo, jamais tendo indicada qualquer norma que enquadre o perigo para a ordem e segurança públicas (cfr. artigos 52.º e 53.º da douda petição inicial).

Salvo o devido respeito, parece-nos que o Recorrente não tem razão.

A norma do artigo 114.º, n.º 1, alínea b) do Código do Procedimento Administrativo (CPA) impõe o dever legal de fundamentação, entre outros, dos actos administrativos que neguem, extingam, restrinjam ou afectem por qualquer modo direitos ou interesses legalmente protegidos.

Sobre os requisitos da fundamentação, a lei, na norma do artigo 115.º, n.º 1 do CPA, impõe que a mesma seja expressa e contenha uma sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão.

Como é sabido e é recorrentemente assinalado nas decisões judiciais que abordam a matéria, 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).

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. Na certeza de que o dever de fundamentação do acto administrativo é um conceito de geometria variável, pois que se molda e adapta conforme o tipo de acto e as circunstâncias do caso concreto.

Analisada a fundamentação do acto recorrido pensamos que foi observado o dever de fundamentação formal, único de aqui cuidamos e cuja violação foi alegada.

Na verdade, daquele acto resultam, com clareza, as razões de facto e de direito pelas quais a Entidade Recorrida o praticou e que, em síntese, são as seguintes: o Recorrente foi autor de agressões violentas contra uma outra pessoa, e que isso indicia que o mesmo, pelo menos

potencialmente, constitui perigo para a ordem e segurança públicas, algo que é incompatível com a continuação da sua permanência na Região. Por isso, a Entidade Recorrida indeferiu o pedido de renovação de autorização (rectius: o pedido de autorização) de permanência, ao abrigo da norma do artigo 8.º, n.º 1 da Lei n.º 4/2003.

Deste modo, um destinatário normal não pode deixar de ficar ciente dos motivos que levaram à actuação administrativa agora em causa, como, de resto o Recorrente também ficou, pelo que se percebe da leitura da douda petição inicial do seu recurso contencioso.

Parece-nos, por isso, que deve improceder o primeiro dos vícios alegados.

3.2.

A segunda questão que importa abordar prende-se com a alegada violação dos princípios da proporcionalidade e da adequação e da justiça por parte do acto recorrido.

Vejam os.

Por despacho do Chefe do Serviço de Migração, de 22 de Novembro de 2017, foi concedida ao ora Recorrente a autorização especial de permanência na RAEM a fim de frequentar um programa pré-universitário organizado pela Universidade de XX, com a duração de 1 ano e termo no dia 31 de Agosto de 2018, nos termos e ao abrigo da norma do n.º 1 do artigo 8.º da Lei n.º 4/2003 (cfr. fls. 9 do processo administrativo apenso).

Essa autorização era válida, por isso, até 31 de Agosto de 2018.

Assim, em 5 de Outubro de 2018, o Recorrente apresentou junto do

Serviço de Migração do Corpo de Polícia de Segurança Pública um requerimento para uma nova autorização especial de permanência (não de uma renovação da anterior que a lei, aliás, nem sequer prevê), até ao fim do curso superior com a duração de 4 anos que pretendia frequentar na Universidade de XX.

Esse requerimento foi indeferido através da decisão que constitui o acto recorrido, com fundamento na norma do artigo 8.º, n.º 1 da Lei n.º 4/2003.

Preceitua-se na dita norma que «a permanência na RAEM pode ser especialmente autorizada para fins de estudo em estabelecimento de ensino superior, de reagrupamento familiar ou outros similares julgados atendíveis».

Uma vez que a anterior autorização de permanência do Recorrente caducara em 31 de Agosto de 2018, e não se prevendo na lei a figura da renovação da autorização (excepção feita à hipótese prevista na parte final do n.º 3 do artigo 8.º da Lei n.º 4/2003), confrontada com um novo pedido de autorização de permanência, a Entidade Recorrida mobilizou, correctamente, aliás, como critério normativo da decisão sobre esse pedido, a disposição contida no n.º 1 do artigo 8.º da Lei n.º 4/2003, embora na perspectiva, não inteiramente exacta, como já se disse, da «renovação» da autorização.

Ora, a referida norma legal é atributiva de discricionariedade, revelada através da utilização da palavra «pode», uma vez que confere à Administração a faculdade de determinar, de entre as medidas possíveis e admissíveis, aquela que na situação concreta deve ser adoptada. No caso,

a Administração, face ao disposto no artigo 8.º, n.º 1, da Lei n.º 4/2003, pode escolher entre autorizar e não autorizar a permanência do requerente na Região. Sendo que, na ponderação conducente à decisão, a Administração deve tomar em consideração todas as circunstâncias relevantes na perspectiva da prossecução e salvaguarda do interesse público. E assim, se a Administração concluir que determinado requerente da autorização constitui um perigo para a segurança ou ordem públicas, nomeadamente pela prática de crimes, estará justificada a sua decisão de indeferimento.

Ora, no campo da actividade discricionária da Administração, para além do desvio de poder, do erro de facto e da falta de fundamentação, consideram-se 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 o da proporcionalidade ou o da justiça, deve o acto contenciosamente atacado ser objecto de anulação judicial (assim, por todos e por mais recente, com ampla referência a jurisprudência anterior, veja-se o Ac. do Tribunal de Última Instância de 30.4.2019, processo 35/2019).

Assim, considerando o modo como a nossa jurisprudência tem vindo, ao longo do tempo, a densificar os parâmetros de sindicância e controlo da actividade discricionária da Administração, estamos em crer que não se pode afirmar que, no caso concreto, a Entidade Recorrida

tenha ultrapassado as vinculações jurídicas que a limitam quando exerce o poder discricionário.

Ao Tribunal não compete dizer se, no caso, autorizaria ou não a permanência do Recorrente na RAEM se a lei lhe cometesse tal atribuição. Essa é uma avaliação que cabe exclusivamente à Administração. O papel do Tribunal é outro, é o de concluir se houve erro manifesto ou total desrazoabilidade no exercício de poderes discricionários», nomeadamente, por violação intolerável, flagrante, evidente do princípio da proporcionalidade ou outro (também assim, Ac. do TUI de 19.11.2014, processo n.º 112/2014 e Ac. do TUI de 5.12.2018, processo n.º 65/2018).

Nesta como noutras situações, «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, ainda que a propósito de situação que não é coincidente, Ac. do TUI de 5.12.2018, processo n.º 65/2018).

Ora, como dissemos, ainda que possamos conceder em que a decisão administrativa é severa e traz consequências certamente indesejáveis e muito penalizadoras para o Recorrente, a verdade é que, face aos factos que praticou e que levaram à sua punição em sede criminal, se não pode dizer que a Administração, na ponderação que fez

entre a salvaguarda da segurança e da ordem públicas e o sacrifício dos interesses particulares do Recorrente, ao negar-lhe a autorização de permanência na Região tenha agido de forma totalmente desrazoável ou em flagrante e intolerável violação do princípio da proporcionalidade ou do princípio da justiça.

Por isso nos parece que o vício de violação de lei que o Recorrente imputou ao acto recorrido não pode deixar de claudicar.

3.3.

A última questão que importa abordar é a da alegada nulidade do acto recorrido por violação do conteúdo essencial de um direito fundamental, no caso, o direito de defesa, resultante, no entender do Recorrente, da recusa da Entidade Recorrida em ouvir as testemunhas por si arroladas no âmbito do procedimento administrativo.

Também aqui nos parece, salvo o devido respeito, que a pretensão impugnatória não tem fundamento.

A indicação de testemunhas por parte do Recorrente ocorreu na fase da audiência prevista no artigo 93.º e seguintes do CPA e foi feita ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 94.º desse diploma legal, de acordo com o qual «na resposta, os interessados podem pronunciar-se sobre as questões que constituem objecto do procedimento, bem como requerer diligências complementares e juntar documentos».

Se é certo que o interessado pode requer diligências complementares de prova, como seja, por exemplo, a inquirição de testemunhas, não o é menos que, como assinala a melhor doutrina, o órgão instrutor é «o único a quem compete julgar da necessidade dessas

diligências em termos de instrução do procedimento administrativo e da consistência da comprovação já existente sobre as questões (de facto e de direito) relevantes» (assim, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA – PEDRO COSTA GONÇALVES – J. PACHECO DE AMORIM, Código do Procedimento Administrativo, Comentado, 2.ª edição, Coimbra, 1998, p. 459).

Assim, se o órgão instrutor ou a própria entidade decisora considera que as diligências probatórias complementares requeridas não são relevantes, tal não se traduz, como é evidente, numa violação do direito de defesa, antes representa o exercício de uma prerrogativa legalmente conferida, que, no entanto, não prejudica a possibilidade também legalmente assegurada ao interessado de impugnar contenciosamente o acto final, podendo aí demonstrar, se for caso disso, a insubsistência dos pressupostos de facto e de direito do dito acto.

Eis, porque, em nosso entender, também este último fundamento do recurso não pode ser acolhido por esse Venerando Tribunal.

4.

Face ao exposto, salvo melhor opinião, parece ao Ministério Público que o presente recurso deve ser julgado improcedente.”

*

本法院對此案有管轄權，且訴訟形式恰當。

雙方當事人享有當事人能力、訴訟能力、正當性及訴之利益。

不存在可妨礙審理案件實體問題的延訴抗辯及無效之情況。

*

二、理由說明

根據本卷宗及行政卷宗所載的資料，得以認定以下對審理本司法上訴案屬重要的事實：

司法上訴人持有幾內亞比紹共和國護照。

為就讀高等院校預備課程，上訴人於 2017 年 11 月 22 日獲給予在澳門特別行政區逗留的特別許可，有效期至 2018 年 8 月 31 日。

2018 年 10 月 5 日，上訴人向治安警察局提出申請，請求給予在澳門特別行政區逗留的特別許可，直至完成大學四年課程為止。

司法上訴人請求當局聽取兩名證人的證言。

保安司司長於 2019 年 5 月 2 日作出以下批示：（見行政卷宗第 64 至 65 頁）

“DESPACHO

Assunto: Pedido de renovação de autorização especial de permanência para fins de estudo

Requerente: A

Ref^a: Inf. 300002/SPDARPEST/2019P e 300003/SPDARPEST/2019P

1. Questão prévia, quanto à diligência de audição de testemunhas:

1) Na sequência do meu despacho a fls. 57, vem o cidadão A informar que as duas testemunhas por si propostas iriam depor sobre os factos referidos nos pontos 13, 14 e 15 da sua resposta em sede de audiência prévia. Os factos tidos em vista são as consequências negativas para a sua pessoa que advirão da cessação da autorização de permanência na RAEM, nomeadamente a impossibilidade de manter a frequência das aulas na Universidade de XX, o que, portanto, colocará em risco todo um ano lectivo.

2) Ora, estes factos não carecem de comprovação, pois são notórios, do

senso comum. Eles não têm a ver com os factos referidos no n.º 2 da Notificação para Audiência Escrita (fls. 37), que levam a concluir pela sua perigosidade para a ordem e segurança públicas.

3) Assim, conluo que a requerida audição de testemunhas não consubstanciaria mais uma prova útil e necessária para melhor esclarecimento dos factos relevantes, impondo-se, desde já, decidir.

2. Decisão, quanto à questão da autorização de permanência:

1) Na sequência do despacho da autoridade judiciária a fls. 40 e 41, de que o CPSP tomou conhecimento em Novembro de 2018, resulta suficientemente comprovado nos autos que, por volta das 23 horas de 2017.10.11, no local conhecido como “XX”, em Macau, o cidadão A foi autor de agressões violentas contra uma outra pessoa, do sexo feminino, por motivo fútil, e sem que se tenha apurado posteriormente qualquer circunstância que pudesse excluir a ilicitude dessa conduta.

2) Tal conduta é criminalmente punível, independentemente do concreto tipo penal que hipoteticamente possa preencher, sendo objectivamente indiciador de que o referido cidadão potencia, em si, perigo para a ordem e segurança a públicas. Essa situação, que já há muito, aliás, deveria ter justificado a revogação do respectivo título de permanência na RAEM, é incompatível com a continuação do Requerente na Região.

3) Assim, tudo ponderado, e ao abrigo do poder que me assiste, por via do artigo 8º/1, da Lei nº 4/2003, decido indeferir o pedido de renovação de autorização especial de permanência para fins de estudo.”

*

司法上訴人主張司法上訴所針對的行政行為沾有以下瑕疵：

- 欠缺說明理由；
- 違反適度、適當及公正原則；
- 侵犯基本權利之根本內容。

欠缺說明理由

《行政程序法典》第 114 條規定行政行為需要說明理由。

而同一法典第 115 條第 1 及第 2 款還規定：

“1. 說明理由應透過扼要闡述有關決定之事實依據及法律依據，以明示方式作出；說明理由亦得僅透過表示贊成先前所作之意見書、報告或建議之依據而作出，在此情況下，該意見書、報告或建議成為有關行為之組成部分。

2. 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。”

在本個案中，上訴所針對之實體以明示方式扼要闡述有關決定之事實依據及法律依據，不存在任何含糊、矛盾或不充分之處。

此外，司法上訴人亦已適時接獲有關批示的通知，且透過上訴狀亦可以顯示上訴人儘管不接受有關決定，但已完全明白導致其申請被否決的具體理由。

由此可見，上訴所針對之實體已遵守說明理由之義務，故本合議庭認為被訴之行政行為並無沾有所指之瑕疵。

*

違反適度、適當及公正原則

司法上訴人又指被訴的行政行為違反適度、適當及公正原則。

《行政程序法典》第 5 條第 2 款規定“行政當局之決定與私人之權利或受法律保護之利益有衝突時，僅得在對所擬達致之目的屬適當及適度下，損害該等權利或利益。”，而第 7 條則規定“公共行政當局從事活動時，應以

公正及無私方式，對待所有與其產生關係者。”

Diogo Freitas do Amaral¹ 提到：“*O princípio da proporcionalidade proíbe, pois, o sacrifício excessivo dos direitos e interesses legítimos dos particulares; as medidas restritivas devem ser proporcionais ao mal que pretendem evitar. Se forem desproporcionadas, constituirão um excesso de poder...*”

另外，Lino Ribeiro 及 José Cândido de Pinho² 亦表示：“*A decisão administrativa será injusta se impuser ao particular um sacrifício de direitos infundado ou desnecessário ou se usar dolo ou má fé (caso de manifesta injustiça)*”。

終審法院在第 38/2012 案的合議庭裁判中指出：“根據這一原則，對個人權利和利益的限制必須是對確保以公權為作出的行為所欲達致的目的來講屬合適且必需的。”

正如終審法院的一貫見解，如果被質疑的行政行為是以自由裁量權作出時，則只有在行使自由裁量權時出現明顯錯誤或絕對不合理，或以不能容忍的方式違反了行政法的基本原則時，法院才可以對此類行為的實質內容進行審查。³

終審法院在第 28/2014 號案的合議庭裁判中又提到：“終審法院一直認為在審議行政機關是否遵守適度原則時，只有在行政決定以不能容忍的方式違反該原則的情況下，法官才可介入。”

根據第 4/2003 號法律第 8 條第 1 款的規定：

“對於在高等院校求學、家庭團聚或其他可予考慮的類似情況，可給予在澳門特別行政區逗留的特別許可。”

對於審批逗留特別許可的申請，行政當局依法行使自由裁量權。

¹ Direito Administrativo, 1988 年，第 2 冊，第 203 頁

² Lino Ribeiro e José Cândido, Código do Procedimento Administrativo de Macau, Anotado e Comentado, p. 96

³ 終審法院第 9/2000 號案，第 14/2002 號案，第 1/2006 號案，第 36/2006 號案

在本個案中，司法上訴人因作出故意傷害他人身體完整性的行為而被行政當局認定對公共秩序及治安帶來影響。

事實上，維護社會穩定、公共秩序及治安，無疑是行政當局的其中一項重要任務。當局有責任評估給予司法上訴人逗留的特別許可會否對本澳社會帶來負面影響。基於行政當局有責任維護澳門居民的整體利益，司法上訴人的個人利益應當給予讓步。

考慮到上述理由，本院不認為行政當局在行使自由裁量權時出現明顯錯誤或絕對不合理的情況，當局不給予司法上訴人在澳門的逗留許可不屬於不適度或有違公正。

*

侵犯基本權利之根本內容

司法上訴人再辯稱被訴的行政行為因拒絕聽取上訴人所提供的證人而沾有侵犯基本權利之根本內容的瑕疵（《行政程序法典》第 122 條第 2 款 d 項）。

根據《行政程序法典》第 85 條第 1 款的規定，“有權限作出決定之機關負責領導調查之進行”。

另外，第 86 條第 1 款還規定“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”。

法律規定是由行政當局負責領導調查，同時亦是由她們決定應進行哪些調查措施。

在本案中，司法上訴人要求聽取證人的證言，但相關聲請被當局否決。

正如尊敬的主任檢察官在其意見中所述，法律賦予行政當局可因應情況批准或否決當事人提出的調查證據申請，所以不能夠說當局違反了上訴人的辯論權利。相反，如司法上訴人認為有關決定存在事

實或法律前提錯誤的瑕疵，可針對有關行政決定提出爭執，但如上所言，本院未見當局的決定沾有任何瑕疵。

有見及此，得以裁定本司法上訴理由不成立，准予維持被質疑的行政行為。

*

三、決定

綜上所述，本院合議庭裁定司法上訴人 A 針對保安司司長提起的司法上訴理由不成立，准予維持被質疑的行政行為。

司法上訴人須負擔六個計算單位的司法費。

登錄及作出通知。

澳門特別行政區，2020 年 5 月 28 日

唐曉峰

米萬英

賴健雄

馮文莊