

**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：405/2020
(司法上訴卷宗)

日期：2021 年 3 月 25 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 2020 年 3 月 25 日作出批示，廢止 A (女性，持菲律賓護照，詳細身份資料載於卷宗內，以下簡稱“司法上訴人”) 以僱員身份持有的逗留許可。

司法上訴人不服，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 2 de Abril de 2020 foi a ora Recorrente notificada pessoalmente do despacho proferido pelo Exmo. Senhor Secretário para a Segurança, datado do dia 25/03/2020, que confirmou o acto de revogação de autorização de permanência na Região, enquanto trabalhadora não residente, nos termos do disposto nos artigos 11º, n.º 1, paragrafo 3) da Lei n.º 6/2004 e 15º, n.º 1 do Regulamento Administrativo n.º 8/2010.

II. No referido despacho é alegado que a aqui recorrente “é uma pessoa

desonesta que potencia em si perigo para a ordem e segurança públicas da RAEM, porquanto e em síntese, juntamente com seu pai, a Recorrente também fez sua uma ficha de jogo (que se revelou ser falsa) no valor de 100 mil dólares de Hong Kong, sem que a tenha entregue às autoridades policiais ou sequer avisado estas, violando assim o dever de honestidade exigível a um bom cidadão, ficha essa que foi entregue a um terceiro para que este, mediante contrapartida, a trocasse num casino.”

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

“[...] Na sua petição de recurso vem a recorrente assacar ao acto recorrido vários vícios, entre eles a falta de fundamentação e a violação de vários princípios.

Quanto à alegada falta de fundamentação, basta uma leitura atenta da citada Informação complementar para se verificar que nela estão clara e suficientemente descritos os actos praticados pela ora recorrente, de molde a concluir que objectivamente a sua conduta indicia que ela é pessoa desonesta que potencia em si perigo para a ordem e segurança públicas da região Administrativa Especial de Macau (RAEM), porquanto e em síntese, juntamente com o seu pai, a Recorrente também fez sua uma ficha de jogo (que se revelou ser falsa) no valor de 100 mil dólares de Hong Kong, sem que a tenha entregue às autoridades policiais ou sequer avisado estas, violando assim o dever de honestidade exigível a um bom cidadão, ficha essa que foi entregue a um terceiro para que este, mediante contrapartida, a trocasse num casino.

Ora, prevê-se no n.º 1 do artigo 15º do regulamento Administrativo 8/2010 que a autorização de permanência, na qualidade de trabalhador, pode ser revogada quando se verificarem os pressupostos previstos na lei para a revogação da autorização de permanência de quaisquer não residentes.

Sem que a autorização de permanência de uma pessoa não residente pode ser revogada, nos termos do disposto na alínea 3) do n.º 1 do artigo 11º da lei n.º 6/2004, quando essa pessoa constitua perigo para a segurança e ordem públicas, nomeadamente pela prática de crimes, ou a sua preparação, a na RAEM. Sempre se diga que a prática de crimes, ou a sua preparação, constitui apenas uma das formas possíveis da demonstração, e não a única forma, da existência de perigo para a segurança ou ordem públicas da RAEM, pois o legislador utilizou a palavra “nomeadamente”.

[...] Na sua petição de recurso, vem a Recorrente trazer à colação o “inquérito n.º 12049/2017, que corre termos pelo Ministério Público”. Ora tal afirmação é inexacta, pois em concreto o que desencadeou o acto ora impugnado foi o Ofício n.º 29749/S/2019, da Polícia Judiciária, onde vem relatada, entre outras, a conduta da Recorrente.

A recorrente argumenta também que o acto é ilegal porque, não tendo sido julgada nem condenada, tem a Administração a obrigação de observar o princípio da presunção da inocência. O Argumento não procede, pois estamos no domínio de um procedimento administrativo, de carácter securitário (não sancionatório), onde não relevam considerações sobre a efectiva punição criminal dos factos subjacentes, nem está em causa a apreciação da responsabilidade penal da Recorrente.

O que está em causa, repete-se, é a adopção de medidas securitárias – que não têm natureza penal, nem sequer sancionatória-, tendentes a assegurar a boa ordem e tranquilidade públicas, afastando-se da RAEM pessoas que constituem perigo para esses bens jurídicos.

Deste modo, tudo ponderado, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 161º do Código de Procedimento Administrativo, decido negar provimento ao recurso

hierárquico, confirmando o acto de revogação de autorização de permanência, por entender que o mesmo está bem motivado e devidamente fundamentado, quer de facto, quer de direito.”

IV. Na verdade, para as autoridades a Recorrente terá praticado um crime de burla, p.p. pelo artigo 211º do Código Penal, sendo que o Exmo. Sr. Secretário para a segurança considerou que o comportamento da Recorrente constituía, assim, um perigo para a segurança e ordem públicas da RAEM e, como tal, deveria ser revogada a autorização de permanência enquanto trabalhador não residente, conforme o disposto nos artigos n.º 1 do artigo 15º do Regulamento Administrativo n.º 8/2010, e da alínea 3), do n.º 1, do artigo 11º, da Lei n.º 6/2004.

V. A 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.

VI. O artigo 11º, n.º 1, parágrafo 3) da Lei n.º 6/2004, dispõe o seguinte: A autorização de permanência na RAEM pode ser revogada, sem prejuízo da responsabilidade criminal e das demais sanções previstas na lei, por despacho do Chefe do executivo, quando a pessoa não residente: 3) Constitua perigo para a segurança ou ordem públicas, nomeadamente pela prática de crimes, ou sua preparação, na RAEM.

VII. Por outro lado, o artigo 15º, n.º 1 do Regulamento Administrativo n.º 8/2010, estabelece que “A autorização de permanência na qualidade de trabalhador é recusa ou revogada quando se verificarem os pressupostos previstos na lei, respectivamente, para a recusa ou interdição de entrada a quaisquer não residentes, ou para a revogação da respectiva autorização de permanência.”

VIII. Na vertente do Princípio da legalidade, “Os órgãos da administração devem actuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes estejam atribuídos em conformidade com os fins para que os mesmos poderes lhes forem conferidos.” (art. 3º, n.º 1 do CPA)

IX. Por referência ao Princípio da prossecução do interesse público e dos direitos e interesses dos residentes, compete aos órgãos administrativos prosseguir o interesse público respeitando os direitos e os interesses legalmente protegidos. (art. 4º CPA)

X. Dispõe ainda o artigo 5º, n.º 2 do Código de Procedimento Administrativo que “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”.

XI. Também o artigo 7º do CPA determina que “no exercício da sua actividade, a Administração Pública deve tratar de forma justa e imparcial todos os que com ela entrem em relação”.

XII. Mas na verdade, esta decisão levada a cabo pelo Exmo. Sr. Secretário para a Segurança, ou seja, a revogação da autorização de permanência, foi manifestamente desproporcional, acrescida pelo facto do preenchimento do conceito indeterminado de “perigo para a segurança ou ordem públicas da RAEM” ter sido preenchido de uma forma pela qual se fez um mau uso de uma actividade vinculada, devendo este tribunal, nesse sentido, controlar esta actividade vinculada, devendo este tribunal, nesse sentido, controlar esta actividade vinculada da Administração, respeitando o Princípio da separação de poderes, não devendo contudo permitir, como se crê que aconteceu, um “erro manifesto” nem “uma total desrazoabilidade no exercício de poderes discricionários”.

XIII. Considerou a Administração, na pessoa do Secretário para a Segurança, no seu amplo poder discricionário, que a aqui recorrente é um perigo para a segurança e ordem públicas da RAEM e, nesse sentido, não se pode permitir que a mesma se mantenha na Região.

XIV. A Administração no preenchimento de um conceito indeterminado apresenta uma total desrazoabilidade no exercício de poderes discricionários, consubstanciado, assim, numa clara violação dos princípios da proporcionalidade e da justiça, o que constitui uma ilegalidade por vício de violação de lei e determina, por conseguinte, a anulabilidade da decisão proferida pela Administração nos termos do disposto no artigo 124º do CPA.

XV. A Administração considerou que a Recorrente é um “perigo para a segurança ou ordem públicas da RAEM” apenas com base numa informação que foi providenciada pela Polícia Judiciária, elaborando um juízo de prognose que em muito extravasa o preenchimento do conceito indeterminado e, bem assim, o âmbito de discricionariedade em que deveria ter actuado, sem sequer ter efectuado uma investigação própria no âmbito do processo administrativo por forma a poder concluir que assim era de facto, ou seja, que a interessada era, na verdade, um “perigo para a segurança ou ordem públicas da RAEM”.

XVI. A Recorrente foi apenas indiciada pelo crime de burla, não tendo sequer sido, ainda, acusada ou julgada.

XVII. Na óptica da Administração, com uma escassa fundamentação, se refere que “basta uma leitura atentada da citada informação complementar para se verificar que nela estão clara e suficientemente descritos os actos praticados pela ora recorrente, de molde a concluir objectivamente que a sua conduta indicia que ela é uma pessoa desonesta que potencia em si perigo para a ordem e segurança públicas

da RAEM, porquanto e em síntese, juntamente com o seu pai, a Recorrente fez sua uma ficha e jogo (que se revelou ser falsa) no valor de 100 mil dólares de Hong Kong, sem que a tenha entregue às autoridades policiais ou sequer avisado estas, violando assim o dever de honestidade exigível a um bom cidadão, ficha essa que foi entregue a um terceiro para que este, mediante contrapartida, a trocasse num casino.”

XVIII. Esta fundamentação, diga-se, escassa, porque apenas se baseia num relatório elaborado unilateralmente pela Polícia Judiciária no âmbito de um processo-crime, não indicia a prática de um crime de burla, mas talvez, e sem conceder, na alegada prática de um crime de “apreciação ilegítima em caso de acessão ou de coisa achada”.

XIX. Mas mais, a tudo isto acresce que o referido processo-crime vem sendo investigado pelo Ministério Público desde, pelo menos, o ano de 2017, e que é de todo credível que a ficha tenha sido de facto encontrada pelo pai da Recorrente, como o próprio também confirmou à Polícia Judiciária, mas no qual a Recorrente teve um envolvimento mínimo.

XX. Nesse sentido a medida agora proposta é desproporcional à actuação da aqui Recorrente.

XXI. E não tendo sequer existido uma investigação devida e própria no âmbito do processo administrativo, quer-se crer que o referido acto carece de fundamentação, porquanto apenas se baseou num relatório elaborado pelo Polícia Judiciária, para ser concluído, que a Recorrente foi desonesta, tendo a mesma violado um dever que é moral, sendo que pelo facto de se ser desonesto nem sempre essa mesma actuação se enquadra na prática de um crime como quer fazer crer o Exmo. Sr. Secretário para Segurança.

XXII. E de momento a Recorrente nem sequer foi acusada, e não deverá ser

acusada tão cedo, pelo menos a apreciar e considerando o ano em que a investigação deste processo-crime teve início, ou seja, 2017.

XXIII. Apenas se fundamenta que a Recorrente constitui perigo para a segurança e ordem públicas da RAEM por ter sido indiciada de um crime pela Polícia Judiciária, pelo crime de burla, numa investigação que decorre desde 2017.

XXIV. E apesar de não existir ainda qualquer acusação, mal se percebe como é que o Exmo. Sr. Secretário para a Segurança, apenas com base num ofício da Polícia Judiciária pode fundamentar no despacho, e concluir, que objectivamente “a sua conduta indicia que ela é uma pessoa desonesta que potencia em si perigo para a ordem e segurança públicas da RAEM, porquanto e em síntese, juntamente com o seu pai, a Recorrente fez sua uma ficha e jogo (que se revelou ser falsa) no valor de 100 mil dólares de Hong Kong, sem que a tenha entregue às autoridades policiais ou sequer avisado estas, violando assim o dever de honestidade exigível a um bom cidadão, ficha essa que foi entregue a um terceiro para que este, mediante contrapartida, a trocasse num casino.”

XXV. 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, crime, ao invés de ser reproduzida uma ideia vaga e generalizada, 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.

XXVI. E nem se pode dizer que em causa não está também 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, valendo de pouco

argumentar que se trata “de um procedimento administrativo, de carácter securitário (não sancionatório), onde não relevam considerações sobre a efectiva punição criminal dos factos subjacentes, nem está em causa a apreciação da responsabilidade penal da recorrente.”

XXVII. Para o Exmo. Sr. Secretário para a Segurança preencher o conceito indeterminado, bastou um mero ofício da Polícia Judiciária e uma alegada “informação complementar” para concluir como acabou por concluir, fundamentado, a final, que em causa está a adopção de medidas securitárias – que não têm natureza penal, nem sequer sancionatória, tendentes a assegurar a boa ordem e tranquilidade públicas, afastando-se da RAEM pessoas que constituem perigo para esses bens jurídicos.

XXVIII. Acresce ainda que não se pode concordar com a alegação que em causa está uma questão securitária e não uma questão criminal, porque uma não pode ser necessariamente dissociada da outra, estão intimamente ligadas, tanto mais que foi o ofício da Polícia Judiciária que deu origem ao procedimento administrativo.

XXIX. Contudo, a Administração no preenchimento dos conceitos indeterminados de “perigo para a segurança e ordem públicas”, fundamentou o acto de forma vaga, invocando, apenas, que a Recorrente é “em se, perigo para a ordem e segurança públicas” porquanto “violou o dever de honestidade”, culminando com a revogação da autorização de permanência.

XXX. Mas mais, acresce que a forma citada pela Administração, a saber o parágrafo 3) do artigo 11º da lei n.º 6/2004, nem sequer enquadra legalmente o perigo efectivo, daí que no preenchimento do conceito indeterminado maior cautela deveria ter existido.

XXXI. Salvo o devido respeito por opinião contrária, cremos existir falta de fundamentação tal como exige a lei.

XXXII. Mesmo considerando o amplo poder discricionário da Administração, jamais se pode entender que existe proporcionalidade, adequação e justiça na decisão de revogação da autorização de permanência.

XXXIII. Num primoroso e excelente parecer do Ministério Público, no âmbito do processo 775/2018, se alegou o seguinte: “Donde, partir de uma condenação penal em 45 dias de multa por um crime que, mesmo em abstracto, é dos crimes mais levemente puníveis dentre os que integram o nosso ordenamento Jurídico-penal, de uma pessoa que não tem antecedentes criminais e que, tudo indica, tem uma vida profissional estabilizada na região, para considerar que a sua permanência na Região constitui um perigo para a ordem e segurança públicas tal como acima definiram, representa, estamos em crer e salvo melhor juízo, um erro manifesto de apreciação, ou seja, um claro erro de avaliação cometido na concreta aplicação de um conceito indeterminado com margem de livre apreciação e sobre o qual não pode existir dúvida por parte do julgador (no sentido de que, designadamente na aplicação de conceitos indeterminados, apenas se exige erro manifesto e não já erro evidente, imediato, essencial ou “Palmar”. Sendo que, “avaliar prognosticamente, apenas com base nas razões externadas no acto recorrido, a permanência do recorrente na RAEM como um perigo para a segurança e ordem públicas constitui, parece-nos e sem prejuízo de melhor opinião, um erro manifesto no exercício de poderes discricionários de avaliação ou no preenchimento de um conceito indeterminado com margem de livre apreciação que se enquadra na alínea d) do n.º 1 do artigo 21º do CPAC e que é conducente à anulação do acto impugnado”.

XXXIV. Pelo que, a decisão de revogação da autorização de permanência da recorrente encontra-se inquinada do vício de violação de Lei, por violação do Princípio da Legalidade – artigo 3º do CPA –; da Protecção dos Direitos e Interesses dos

Residentes – artigo 4º do CPA –; da Proporcionalidade nas vertentes da adequação, necessidade e proporcionalidade strictu senso e da Justiça e imparcialidade – artigo 15º, n.º 1 do Regulamento Administrativo n.º 8/2010, artigo 11º, n.º 1, paragrafo 3) da Lei n.º 6/2004 e artigos 5º e 7º do CPA e artigo 21º, n.º 1, alínea d) do CPAC e do Vício de forma – artigo 21º, n.º 1, alínea c) do CPAC – por falta de fundamentação, sendo, assim, um acto anulável.

Nestes termos,

Requer a anulação do acto de revogação da autorização de permanência, nos termos conjugados dos artigos 20º e 21º, n.º 1, alínea c) e d), ambos do CPAC, por se mostrar inquinado dos vícios violação de Lei, por violação do Princípio da Legalidade – artigo 3º do CPA –; da Protecção dos Direitos e Interesses dos Residentes – artigo 4º do CPA –; da Proporcionalidade nas vertentes da adequação, necessidade e proporcionalidade strictu senso e da Justiça e imparcialidade – artigo 15º, n.º 1 do Regulamento Administrativo n.º 8/2010, artigo 11º, n.º 1, paragrafo 3) da Lei n.º 6/2004 e artigos 5º e 7º do CPA e por falta do dever de fundamentação.”

*

上訴所針對之實體在答辯時提出以下結論：

“I. A Administração actua em obediência à lei, dentro dos limites dos poderes que lhe são conferidos e em conformidade com os respectivos fins, o que se verifica no presente caso, pelo que o acto impugnado não está inquinado do vício de violação do princípio da legalidade.

II. Face aos actos praticados pela Recorrente, aos indícios da prática de um crime, considerou a Entidade Recorrida que ela potencia perigo para a ordem e segurança públicas da Região.

III. A própria Recorrente reconhece o seu envolvimento nos factos que

estiveram na origem da revogação da sua autorização de permanência, e não afasta a possibilidade da verificação de um ilícito criminal.

IV. Perante factos concretos que possam pôr em causa a segurança e a ordem públicas da RAEM, qualquer que seja a sua vertente, à Administração é conferido o poder de revogar uma autorização de permanência, pois uma das funções da Administração é garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições.

V. O acto administrativo impugnado não é o resultado de nenhuma arbitrariedade, nem se funda em erro grosseiro e manifesto na utilização de poderes discricionários, pois constituiu uma medida adequada e necessária para assegurar objectivos gerais de segurança e ordem públicas e de protecção dos interesses da comunidade.

VI. O acto recorrido não viola o princípio da proporcionalidade pois os factos que estiveram na sua origem justificam a sua prolação, não havendo outra medida que pudesse ser alternativamente aplicada, com menos prejuízo ou gravame para os interesses da Recorrente.

VII. O acto recorrido não está inquinado do vício de violação do princípio da prossecução do interesse público, pois a revogação da autorização de permanência da Recorrente foi a consequência necessária da realização do interesse público específico de salvaguarda dos bens jurídicos da segurança e ordem públicas.

VIII. A Entidade Recorrida ponderou todos os interesses juridicamente protegidos envolvidos no caso concreto, e manteve-se equidistante em relação aos interesses particulares tendo-se absterido de os considerar em função de valores estranhos à sua função, isto é, à prossecução do interesse público, pelo que não

procede o alegado vício de violação do princípio da imparcialidade.

IX. A prossecução do interesse público norteou a decisão proferida, não podendo deixar de alcançar a sua prevalência sobre os interesses particulares da Requerente, donde a decisão está imbuída de imparcialidade, de racionalidade, de adequação e de proporção, configurando-se como materialmente justa.

X. O acto recorrido está devidamente fundamentado, a Entidade Recorrida não incorreu em erro manifesto, nem em total desrazoabilidade, e do acto constam os factos e as razões de direito que fundamentaram a sua prolação.

XI. A declaração de concordância com os fundamentos de anteriores pareceres e informações é adequada à fundamentação da decisão da Administração.

XII. O procedimento administrativo é totalmente independente do procedimento criminal que possa vir a ter origem nos mesmos factos e a circunstância de não ter sido ainda deduzida acusação em sede de processo penal não impede a Administração de valorar autonomamente os factos para efeitos de procedimento administrativo, não se verificando violação do princípio da presunção de inocência.

XIII. A revogação da autorização de permanência não é um acto punitivo porque não visa a aplicação de uma sanção, de uma multa, de privação de liberdade ou outra, nem é um acto judicial, proferido em sede de processo penal.

XIV. À regulação da permanência de não-residentes está subjacente o interesse comum da tranquilidade securitária da RAEM e dos seus residentes e não os interesses fundamentais de que cuida o direito criminal.

XV. O comportamento da Administração não enferma de nenhum dos vícios que lhe são imputados ou de quaisquer outros que devem ser sindicados por este Venerando Tribunal.

Nestes termos e nos mais de direito, ainda com o douto suprimento de V.

Exas., 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 a costumada JUSTIÇA.”

*

司法上訴人及上訴所針對之實體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，尊敬的檢察院助理檢察長就上訴發表以下寶貴意見：

“Na petição e nas suas alegações facultativas, a recorrente solicitou a anulação do despacho em escrutínio, assacando ao mesmo a violação dos princípios da legalidade, da protecção dos direitos e interesses dos residentes, da proporcionalidade, da justiça e da imparcialidade, bem como os preceitos no n.º 1 do art. 15º do Regulamento Administrativo n. 8/2010 e alínea 3) do n.º 1 do art. 11º da Lei n. 6/2004.

*

Ora bem, a alínea 3) do n.º 1 do art. 11º da Lei n.º 6/2004 determina peremptoriamente que a autorização de permanência na RAEM pode ser revogada, sem prejuízo da responsabilidade criminal e das demais sanções previstas na lei, por despacho do Chefe do Executivo, quando o não residente constitua perigo para a segurança ou ordem públicas, nomeadamente pela prática de crimes ou sua preparação na RAEM. Por sua vez, prevê o n.º 1 do art. 15º do Regulamento Administrativo n.º 8/2010 que a autorização de permanência na qualidade de trabalhador é recusada ou revogada quando se

verifiquem os pressupostos previstos na lei, respectivamente, para a recusa ou interdição de entrada a quaisquer não residentes, ou para a revogação da respectiva autorização de permanência.

No caso sub judice, o ofício n.º 29749/S/2019 da Polícia Judiciária indicia suficientemente que a recorrente tomou a iniciativa de praticar a burla e, em conluio com seu pai e seu ex-namorado, pôs a sua iniciativa em efectiva execução, e a não consumação do crime de burla era, de todo em todo, estranha à vontade dela (doc. de fls. 25 a 26 do P.A.).

Sem embargo do merecido respeito pelo melhor entendimento em sentido contrário, afigura-se-nos que a referida iniciativa da recorrente e a respectiva execução deles três podem ser equacionadas na previsão da alínea 3) do n.º 1 do art. 11º da Lei n.º 6/2004 e também da alínea 3) do n.º 2 do art. 4º da Lei n.º 4/2003, por isso, o despacho in quaestio não infringe o preceituado na alínea 3) do n.º 1 do art. 11º da Lei n.º 6/2004 e no n.º 1 do art. 15º do Regulamento Administrativo n.º 8/2010.

*

Habilmente interpretado, o verbo “pode” usado nos n.º 1 do art. 11º da Lei n.º 6/2004 e n.º 2 do art. 4º da Lei n.º 4/2003 significa, sem sombra de dúvida, que o legislador atribui poderes discricionários à Administração (cfr. aresto do TSI no Processo n.º 642/2017), de outro lado, a expressão de “ordem e segurança públicas” que o acto disse visar garantir não podem ser sindicados na zona de incerteza e prognose sobre o comportamento futuro das pessoas visadas, salvo em caso de manifesto e ostensivo erro grosseiro, tosco e intolerável (cfr. aresto do TSI no Processo n.º 827/2014).

Na nossa óptica, é mutatis mutandis válida para o vertente caso a

*prudente jurisprudência que reza (cfr. Acórdão do TSI no Processo n.º 468/2019):
Perante a existência de fortes indícios da prática de um crime de burla imputado
ao Recorrente por estar envolvida uma quantia de valor elevadíssimo (...), a
Entidade Recorrida concluiu que a presença do Recorrente periga a ordem e
segurança pública da RAEM, juízo este que assenta nos pressupostos de facto e
de direito acertados, razão pela qual é de manter a decisão administrativa
recorrida.*

*Em harmonia com estas brilhantes jurisprudências, inclinamos a
concluir que o despacho em causa é irrefutável, não infringindo nenhum dos
princípios da legalidade, da protecção dos direitos e interesses dos residentes,
da proporcionalidade, da justiça e da imparcialidade.*

*E afigura-se-nos que em boa verdade, a arguição da violação dos
princípios da legalidade e da protecção dos direitos e interesses dos residentes
é vazia e oca, sem substanciar como e em que medida é que o acto recorrido
contenda com estes dois princípios.*

*Por todo o expendido acima, propendemos pela improcedência do
presente recurso contencioso.”*

*

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

根據本案卷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：

司法上訴人持有編號為 2123XXXX 的澳門特別行政區外地僱員身份認別證，有效期至 2020 年 11 月 20 日。

治安警察局居留及逗留事務廳於 2019 年 10 月 3 日通知司法上訴人，指有強烈跡象顯示司法上訴人觸犯澳門《刑法典》第 211 條第 3 款所規範及處罰的詐騙罪，擬廢止司法上訴人以僱員身份的逗留許可。(見行政卷宗第 34 頁)

治安警察局外地僱員分處於 2019 年 11 月 21 日製作以下補充報告書：(見行政卷宗第 48 至 50 頁)

“事由：廢止以僱員身份逗留的許可

補充報告書編號: 400384/STNRDARP/2019P

日期: 22/11/2019

1. 關於外地僱員 A 涉嫌觸犯“詐騙”罪一事，本分處繕寫了報告書，編號 MIG.716/2019/TNR，建議廢止其以僱員身份逗留的許可。

2. 於 2019 年 10 月 3 日，根據《行政程序法典》第 94 條的規定，以“書面聽證”形式，將報告書擬定的意見正式通知了利害關係人 A，而其可在收到通知書後的 10 天內，對建議內容以書面表達意見。此外，亦透過公函把可能廢止其獲發以僱員身份的逗留許可之情況通知其僱主。

3. 於 2019 年 10 月 14 日，利害關係人之代表律師在上述所規定之期限提交書面意見，撮要內容如下(詳情請參閱附件一):

1) 利害關係人所涉及的案件檢察院已存有相關卷宗編號 12049/2017，檢察院亦在跟進中；

2) 行政當局對利害關係人涉嫌觸犯的有關犯罪行為所根據的法律法規

條文與有關的事實不符；

3) 行政當局以利害關係人對公共安全或公共秩序所構成的危險作為廢止其以僱員身份逗留的許可之前提條件，當中所指的“危險”並非是最危險的類別；

4) 行政當局指利害關係人實施有關犯罪，而在檢察院 2017 年存有的相關卷宗編號: 12049/2017 中，利害關係人未被控訴，所以行政當局並不能指利害關係人實施了有關犯罪，尤其在有關卷宗尚未作出判決前，除非在法院判決確定後才可指利害關係人實施了有關犯罪；

5) 現在僅為有關案件的調查階段，須按照無罪推定原則；

6) 行政當局不應該倉促將利害關係人定義為罪犯；

7) 利害關係人聲明有關籌碼是其父親在街道上拾得的，並不知道有關籌碼之真偽，所以行政當局不可能片面地指利害關係人詐騙，尤其在其並不知情的情況下；

8) 行政當局若廢止利害關係人以僱員身份逗留的許可，會對有關法律的立法原意相違背，亦會對利害關係人的日常生活造成影響；

9) 利害關係人是一個遵守法紀的人，無犯罪紀錄，亦無想去實施犯罪；有關籌碼是由利害關係人的父親在街道上拾得後轉交給她，而她也只是將該枚籌碼轉交給自己的朋友，並不可能構成犯罪。即使這樣，也並不至於能夠對澳門構成安全的影響；

10) 根據《刑事訴訟法典》第 76 條，有關犯罪仍處於司法保密階段；

11) 根據《基本法》第 29 條，在法院判罪之前均假定無罪；

12) 有關行政當局廢止利害關係人以僱員身份逗留的許可的行政行為是不恰當和不合情理的，行政當局應該全面察看；

13) 故此，希望本局考慮以上陳述的理由，不採取廢止其以僱員身份逗留的許可的措施。

4. 根據司法警察局發出之公函編號 29749/S/2019 的內容顯示：

1) 於 2019 年 8 月 16 日，案中嫌犯一與嫌犯二取著一枚拾萬港元永利娛樂場假籌碼到娛樂場賬房兌換，期間，被賬房職員揭發該籌碼為假籌碼而將嫌犯二截獲，嫌犯一則逃去無蹤。據嫌犯二稱，該籌碼是嫌犯一交予其到賬房兌換的，並答應給予伍仟港元報酬；

2) 於 2019 年 9 月 26 日約 15 時 30 分，嫌犯一在葡京娛樂場內被司法警察局警員截獲。經訊問後，其承認上述假籌碼是利害關係人 A 交給其到娛樂場進行兌換的，當時利害關係人表示是其父親(嫌犯三)在替他人洗車期間在車內拾獲的，之後交給嫌犯一，再由嫌犯一本人找來嫌犯二到娛樂場內進行兌換；

3) 於 2019 年 9 月 27 日約 21 時，利害關係人及嫌犯三被截獲帶返司法警察局調查。他們均稱該枚籌碼是由嫌犯三在沙梨頭南街斑馬線附近的垃圾收集箱旁拾獲的，之後嫌犯三著利害關係人找朋友嘗試到娛樂場兌換。之後輾轉經嫌犯一交給嫌犯二到永利娛樂場兌換，期間被揭發行使假籌碼詐騙永利娛樂場；

4) 綜合本案調查，利害關係人為了隱瞞身份輾轉經嫌犯一而故意找到嫌犯二進行兌換，當中更應承給予壹萬港元予嫌犯二作報酬，即使事敗，亦不會暴露身份，故利害關係人明顯知道該枚籌碼有問題，甚至明知該枚籌碼為假籌碼，而故意找來不是菲律賓人的嫌犯二進行兌換；

5) 根據本案之錄影片段，清楚拍攝到嫌犯一尾隨著嫌犯二進入娛樂場內兌換，期間在附近監視著嫌犯二的一舉一動，當事敗後便立即離開；

6) 基於此，有強烈跡象顯示利害關係人觸犯了澳門《刑法典》第 211 條(詐騙)第三款所規範及處罰的犯罪行為，案件已被移送檢察院偵辦。

5. 經分析案情及有關書面意見後，本分處認為：

1) 有關案件已被移送檢察院偵辦，因此有正當理由相信其曾作出有關犯罪行為；

2) 經分析所提交之書面意見，並無充分理由可豁免廢止其以僱員身份逗留的許可。

6. 綜上所述，利害關係人的有關行為對本澳的公共安全及公共秩序構成危險，故維持原來之建議，根據第 8/2010 號行政法規第 15 條第 1 款，結合第 6/2004 號法律第 11 條第 1 款 3 項的規定，廢止其獲發以僱員身份逗留的許可。

謹呈上級審批。“

治安警察局居留及逗留事務廳代廳長於 2019 年 11 月 29 日提出以下意見：(見行政卷宗第 50 頁)

“1. 利害關係人 A，於 05/03/2019 獲發“外地僱員身份認別證”，編號：2123XXXX，有效期至 20/11/2020，於忠信清潔管理任職清潔員。

2. 根據司法警察局發出之公函編號 29749/S/2019 的內容顯示：

1) 於 2019 年 8 月 16 日，案中嫌犯一與嫌犯二取著一枚拾萬港元永利娛樂場假籌碼到娛樂場賬房兌換，期間，被賬房職員揭發該籌碼為假籌碼而將嫌犯二截獲，嫌犯一則逃去無蹤。據嫌犯二稱，該籌碼是嫌犯一交予其到帳房兌換的，並答應給予伍仟港元報酬；

2) 於 2019 年 9 月 26 日約 15 時 30 分，嫌犯一在葡京娛樂場內被司法警察局警員截獲。經訊問後，其承認上述假籌碼是利害關係人 A 交給其到娛樂場進行兌換的，當時利害關係人表示是其父親(嫌犯三)在替他人洗車期間在車內拾獲的，之後交給嫌犯一，再由嫌犯一本人找來嫌犯二到娛樂場內進行兌換；

3) 於 2019 年 9 月 27 日約 21 時，利害關係人及嫌犯三被截獲帶返司法警察局調查。他們均稱該枚籌碼是由嫌犯三在沙梨頭南街斑馬線附近的垃圾收集箱旁拾獲的，之後嫌犯三著利害關係人找朋友嘗試到娛樂場兌換。之後輾轉經嫌犯一交給嫌犯二到永利娛樂場兌換，期間被揭發行假籌碼詐騙永利娛樂場；

4) 綜合本案調查，利害關係人為了隱瞞身份輾轉經嫌犯一而故意找到嫌犯二進行兌換，當中更應承給予壹萬港元予嫌犯二作報酬，即使事敗，亦不會暴露身份，故利害關係人明顯知道該枚籌碼有問題，甚至明知該枚籌碼為假籌碼，

而故意找來不是菲律賓人的嫌犯二進行兌換；

5) 根據本案之錄影片段，清楚拍攝到嫌犯一尾隨嫌犯二進入娛樂場內兌換，期間在附近監視著嫌犯二的一舉一動，當事敗後便立即離開；

6) 基於此，有強烈跡象顯示利害關係人觸犯了澳門《刑法典》第 211 條(詐騙)第三款所規範及處罰的犯罪行為，案件已被移送檢察院偵辦。

3. 基於上指事實，有關行為對本地區公共安全和公共秩序構成危險，本局提起擬廢止利害關係人以僱員身份逗留的許可之程序。

4. 在書面聽證程序中，利害關係人之代表律師在規定之期限提交書面意見(詳見附件一)。

5. 經綜合分析後(詳見本報告書第 4 至 6 點)，根據第 8/2010 號行政法規第 15 條第 1 款，結合第 6/2004 號法律第 11 條第 1 款 3 項的規定，建議廢止利害關係人以僱員身份逗留的許可。

謹呈上級審批。”

治安警察局局長於 2019 年 12 月 16 日作出以下批示:(見行政卷宗第 50 頁)

“同意本報告書之意見，在此已視為完全轉錄。根據第 8/2010 號行政法規第 15 條第 1 款，結合第 6/2004 號法律第 11 條第 1 款 3 項的規定，並行使保安司司長轉授予的權限，本人決定廢止利害關係人以僱員身份逗留的許可。”

司法上訴人於 2020 年 3 月 4 日向保安司司長提出必要訴願。(見行政卷宗第 53 至 63 頁)

保安司司長於 2020 年 3 月 25 日作出以下批示 (見行政卷宗第 78 至 80 頁)：

“DESPACHO

Assunto: Recurso hierárquico necessário – Revogação de autorização de permanência de trabalhador não residente

Recorrente: A

Processo: P935XXX

Avaliada a Informação de 16 de Março de 2020 do Senhor Comandante do Corpo de Polícia de Segurança Pública, com a qual concordo e que aqui se dá por reproduzida, compulsado o respectivo processo instrutor e analisada a petição de recurso hierárquico, verifico que a Recorrente não apresenta razões de molde a fazer ponderar a revogação da decisão impugnada.

A Recorrente vem impugnar o despacho de 16 de Dezembro de 2019, exarado sobre a Informação complementar n.º 400384/STNRDARP/2019 (que aqui se dá por reproduzida), que revogou a sua autorização de permanência na qualidade de trabalhadora não residente, nos termos das disposições conjugadas do n.º 1 do artigo 15º do Regulamento Administração n.º 8/2010 e da alínea 3) do n.º 1 do artigo 11º da Lei n.º 6/2004.

Na sua petição de recurso vem a Recorrente assacar ao acto recorrido vários vícios, entre eles a falta de fundamentação e a violação de vários princípios.

Quanto à alegada falta de fundamentação, basta uma leitura atenta da citada Informação complementar para se verificar que nela estão clara e suficientemente descritos os actos praticados pela ora Recorrente, de molde a concluir que objectivamente a sua conduta indicia que ela é pessoa desonesta que potencia em si perigo para a ordem e segurança públicas da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), porquanto e em síntese, juntamente com o seu pai, a Recorrente também fez

sua uma ficha de jogo (que se revelou ser falsa) no valor de 100 mil dólares de Hong Kong, sem que a tenha entregue às autoridades policiais ou sequer avisado estas, violando assim o dever de honestidade exigível a um bom cidadão, ficha essa que foi entregue a um terceiro para que este, mediante contrapartida, a trocasse num casino.

Ora, prevê-se no n.º 1 do artigo 15º do Regulamento Administrativo n.º 8/2010 que a autorização de permanência, na qualidade de trabalhador, pode ser revogada quando se verificarem os pressupostos previstos na lei para a revogação da autorização de permanência de quaisquer não residentes.

Sendo que a autorização de permanência de uma pessoa não residente pode ser revogada, nos termos do disposto na alínea 3) do n.º 1 do artigo 11º da Lei n.º 6/2004, quando essa pessoa constitua perigo para a segurança ou ordem públicas, nomeadamente pela prática de crimes, ou a sua preparação, na RAEM. Sempre se diga que a prática de crimes, ou a sua preparação, constitui apenas uma das formas possíveis da demonstração, e não a única forma, da existência de perigo para a segurança ou ordem públicas da RAEM, pois o legislador utilizou a palavra “nomeadamente”.

A situação concreta que culminou com o despacho de 16 de Dezembro de 2019 é enquadrável na alínea 3) do n.º 1 do artigo 11º da Lei n.º 6/2004, donde se conclui que não se verifica o alegado vício de falta de fundamentação, pois o acto recorrido está adequadamente fundamentado, de facto e de direito.

Na sua petição de recurso, vem a Recorrente trazer à colação o «inquérito n.º 12049/2017, que corre termos pelo Ministério Público». Ora tal afirmação é inexacta, pois em concreto o que desencadeou o acto ora impugnado foi o Ofício n.º 29749/S/2019, da Polícia Judiciária, onde vem relatada, entre outras, a conduta da Recorrente.

A Recorrente argumenta também que o acto impugnado é ilegal porque, não

tendo sido julgada nem condenada, tem a Administração a obrigação de observar o princípio da presunção de inocência.

O argumento não procede, pois estamos no domínio de um procedimento administrativo, de carácter securitário (pelo sancionatório), onde não relevam considerações sobre a efectiva punição criminal dos factos subjacentes, nem está em causa a apreciação da responsabilidade penal da Recorrente.

O que está em causa, repete-se, é a adopção de medidas securitárias – que não têm natureza penal, nem sequer sancionatória -, tendentes a assegurar a boa ordem e tranquilidade públicas, afastando-se da RAEM pessoas que constituem perigo para esses bens jurídicos.

Deste modo, tudo ponderado, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 161º do Código do Procedimento Administrativo, decido negar provimento ao recurso hierárquico, confirmando o acto de revogação de autorização de permanência, por entender que o mesmo está bem motivado e devidamente fundamentado, quer de facto, quer de direito.”

*

現在讓我們就司法上訴人提出的問題作出分析。

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，故本院認為被訴的行政行為並無沾有所指之瑕疵。

*

錯誤適用法律

司法上訴人認為被訴的行政行為錯誤適用第 6/2004 號法律第 11 條第 1 款第 3 項及第 8/2010 號行政法規第 15 條第 1 款的規定，理由指沒有任何事實依據顯示其本人對公共安全或公共秩序構成危險。

第 6/2004 號法律第 11 條規定如下：

“一、在下列情況下，透過行政長官批示可廢止非本地居民在澳門特別行政區的逗留許可，但不妨礙其應負的刑事責任及接受法律規定的其他處罰：

- (一) 未獲許可而在澳門特別行政區工作；
- (二) 因重複進行違反法律或規章的活動，尤其作出有損居民健康或福祉的活動，而明顯與許可在澳門特別行政區逗留的目的不符者；
- (三) 有關人士對公共安全或公共秩序構成危險，尤其在澳門特別行政區實施犯罪或預備實施犯罪者。

二、被廢止逗留許可的人士須盡可能於最短且不超過二日期限內離開澳門特別行政區，但下列情況除外：

- (一) 在不妨礙下一項規定的情況下，在澳門特別行政區合法逗留超過六個月者，可於不少於八日時間離開澳門特別行政區；
- (二) 對公共安全或公共秩序構成嚴重威脅者，可命令其立即離開澳門特別行政區。

三、廢止逗留許可的批示須訂定有關人士最後離開澳門特別行政區的日期。

四、第一款所指的權限可授予他人。”

再根據第 8/2010 號行政法規第 15 條第 1 款的規定：

“一、如出現法律規定的拒絕或禁止非本地居民入境或廢止有關逗留許可的前提，須拒發或廢止以僱員身份逗留的許可。”

根據上述規定，如有關人士對公共安全或公共秩序構成危險，尤其在澳門特別行政區實施犯罪或預備實施犯罪，行政當局可廢止非本地居民在澳門特區的逗留許可。

事實上，第 6/2004 號法律第 11 條第 1 款 3 項允許行政當局可因應每個具體個案，對利害關係人是否對澳門公共秩序或安全構成威脅作出一個預測性的判斷，如是者應以公共利益為依歸，透過批示廢止相關人士在澳的逗留許可。

正如終審法院在第 28/2014 號合議庭裁判中所指，行政當局被賦予在面對具體情況時，就是否對公共安全或公共秩序確實構成危險作出預測性判斷的自由審議空間，該預測性判斷不可被法院審查。

在本個案中，經刑事警察機關進行調查後，發現有強烈跡象顯示司法上訴人與其父親及男友合謀將一枚十萬元的賭場假籌碼拿到賭場賬房兌換。

基於以上情況，本院不認為被訴的行政行為存在所指的瑕疵。

*

違反適度及公正原則

司法上訴人又指被訴的行政行為違反適度及公正原則。

《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 Amaral 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...”¹

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。”

另外，正如終審法院一貫的司法見解，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。²

終審法院在第 28/2014 號合議庭裁判又提到，“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。”

在本個案中，經刑事警察機關進行調查後，發現有強烈跡象顯示司法上訴人觸犯一項詐騙罪。

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

² 終審法院第 9/2000 號案, 第 14/2002 號案, 第 1/2006 號案, 第 36/2006 號案

事實上，維護社會穩定、公共秩序及治安，無疑是行政當局的重要任務，當局有責任評估維持司法上訴人的逗留許可會否對本澳社會帶來負面影響。基於行政當局須恪守維護整體澳門居民的利益，司法上訴人的個人利益應當給予讓步。

考慮到卷宗內所載的資料，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，從而當局廢止司法上訴人在澳門的逗留許可不屬於明顯不適度或有違公正。

*

最後，司法上訴人又質疑被訴的行政行為違反《行政程序法典》第 3 條的合法性原則及第 4 條的保護公民權益原則。

正如尊敬的助理檢察長所言，司法上訴人沒有清楚說明被訴的行政行為有哪些方面違反上述規定，因此本院不認為存在所指的瑕疵。

有見及此，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**駁回**司法上訴人 A 針對保安司司長提起的司法上訴，予以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，2021 年 3 月 25 日

唐曉峰

李宏信

賴健雄

Fui presente

鄧澳華