

卷宗編號： 982/2015

日期： 2017 年 05 月 11 日

關鍵詞： 理由說明、善意原則、自由裁量權

摘要：

- 根據《行政程序法典》第 114 條第 1 款 c)項之規定，當作出與利害關係人所提出之要求或反對全部或部分相反之決定之行政行為，須說明理由。
- 而根據《行政程序法典》第 115 條第 1 款之規定，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。
- 立法者制定善意原則是希望行政當局和私人在行政活動中能建立互信關係，以實現有關行政活動所擬達致之目的。
- 然而，只有在行政當局之舉動傷害私人對該舉動長期寄予的信任時，主張違反善意原則才有意義。
- 自由裁量權的行使只有在權力偏差、明顯的錯誤或絕對不合理的情況下才受司法監管。

裁判書製作人

何偉寧

司法上訴裁判書

卷宗編號: 982/2015
日期: 2017 年 05 月 11 日
司法上訴人: A
被訴實體: 澳門特別行政區行政長官

*

一.概述

司法上訴人 A，詳細身份資料載於卷宗內，不服澳門特別行政區行政長官於 2015 年 09 月 16 日不批准其臨時居留許可申請，向本院提出上訴，理由詳載於卷宗第 2 至 28 頁，有關內容在此視為完全轉錄¹。

¹司法上訴人的上訴結論如下：

1. O presente recurso contencioso de anulação é interposto do despacho proferido em 16 de Setembro de 2015 pelo Senhor Chefe do Executivo da RAEM pelo qual foi indeferido o pedido de concessão de autorização de residência provisória formulado pelo recorrente.
2. O acto recorrido em causa foi proferido no culminar do Procedimento Administrativo N.º 0230/2014 (doravante abreviado por PA 0230/2014) instaurado pelo Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento de Macau na sequência do investimento realizado e do correspondente pedido de concessão de autorização de fixação de residência na RAEM.
3. Tal como demonstra o Documento N.º 4 em anexo ao presente recurso, o despacho recorrido foi proferido com base na concordância e adopção "ipis verbis" escalonada dos pareceres (jurídico e os de outra natureza) que foram sendo sedimentados ao longo do respectivo iter procedimental culminando no dito despacho, assim se tornando-os parte integrante deste último, passando a constituir a fundamentação fáctica e jurídica do acto recorrido.
4. No âmbito do referido procedimento, a técnica Sra. B (B) elaborou um parecer técnico endereçado ao seu superior hierárquico e no qual fez a sua análise sobre as diversas componentes e deu a sua opinião sobre o investimento realizado e o pedido de autorização do recorrente - cfr. Doc. N.º 4.
5. Esse parecer subiu as escadarias da máquina administrativa, tendo merecido por parte de cada um dos superiores hierárquicos os despachos/pareceres de concordância e proposta de indeferimento - cfr. Doc. N.º 4.
6. E, finalmente, preparado em papel timbrado do IPIM, veio o Sr Chefe do Executivo proferir o despacho de indeferimento de concessão de autorização de residência. O texto do despacho é idêntico ao do parecer do Presidente do IPIM e do parecer do técnico - cfr. Docs. N.ºs 1 e 4.
7. Se se entender que o despacho recorrido é apenas constituído pelo simples trecho de texto assinado pelo Chefe do Executivo - cfr. Docs. N.ºs 1, totalmente despido e desacompanhado dos sucessivos pareceres obrigatórios que o precederam no mesmo procedimento administrativo, então, é entendimento do recorrente que o mesmo despacho não está suficiente e esclarecidamente fundamentado fáctica e juridicamente, já que os pretensos argumentos de indeferimento não passam de alguns vagos termos genéricos ("... considerando o valor e espécie do investimento ... e as

-
- necessidades da RAEM ... "), o que fá-lo inquinar do vício de forma de falta de fundamentação, o que se pugna.
8. Porém, se se entender que os pareceres que constituem o Documento N.º 4 são partes integrantes do despacho recorrido, então o acto recorrido está inquinado do vício de violação de lei por erro nos pressupostos de facto, já que fez uma errónea apreciação e apuramento do valor de investimento feito pelo recorrente, ao arrepio do critério estabelecido no n.º 1 do artigo 7º do Regulamento Administrativo N.º 5/2003, que determina que na análise do pedido se tenha em conta, inter alia, o valor do investimento feito, e não o valor do investimento resultante do correspondente valor percentual da quota societária qu o recorrente detém.
 9. Com efeito, segundo o critério anómalo esgrimido pela técnica em seu parecer, o investimento feito pelo recorrente cifrou-se apenas no montante de MOP\$2.497.209,05.
 10. Todavia, tal como demonstra os Documentos N.ºs 8 e 9, o recorrente investiu a quantia de HKD\$4.000.000,00, capital esse integralmente realizado por injeção de fundos financeiros.
 11. Na análise ao investimento feito, a Administração não pode criar uma outra fórmula de cálculo de investimento ao arrepio do critério estabelecido no n.º 1 do artigo 7º do citado Regulamento, e com base nessa "fórmula" apurar um valor fictício de investimento e com esse número assim "apurado" e redutor concluir pelo menosprezo ou irrelevância do investimento feito.
 12. É notória a diferença dos valores apurados com base nesses 2 diferentes critérios. Seguindo o critério correcto do n.º 1 do artigo 7º, o valor de investimento do recorrente apurado é de HKD\$4.000.000,00. Segundo o critério redutor "criado" no parecer - cfr. Documento N.º 4 - o valor de investimento do recorrente "apurado" seria apenas de MOP\$2.497.209,05.
 13. O próprio IPIM, em uma das suas páginas disponibilizadas no seu site oficial na Internet, em instruções publicadas e destinadas a potenciais candidatos interessados nesse mesmo regime de investimento esclarece sobre os critérios a adoptar pelo IPIM na admissão, análise e decisão sobre pedidos de investimento feitos ao abrigo do Reg. Adm. N.º 3/2005. Um dos critérios de aferição do investimento é o do valor efectivo do investimento feito ou a fazer no projecto. Não refere a outro critério ou aquele adoptado no parecer técnico acima referido. Esclarece, ainda, que o investidor deve ser titular de uma determinada quota enquanto manifestação do seu interesse e participação no projecto e não como critério de aferição.
 14. O acto recorrido labutou em pressupostos fácticos errados e sobre esses mesmos erróneos pressupostos de facto construiu a sua decisão jurídica, desembocando o acto recorrido no vício de violação de lei por erro nos pressupostos de facto.
 15. O mesmo erro de raciocínio subjacente ao acto recorrido existe no parecer quando é feita a análise do contributo do investimento do recorrente na criação de postos de trabalho.
 16. Correcta e cientificamente feito, deve apurar-se o número de postos de trabalho criado pelo investimento na sua totalidade, incluindo postos de trabalho para locais e não-residentes. O investimento em causa criou 69 postos de trabalho, sendo 26 locais e 43 para não-residentes.
 17. Porém, e contrariamente, o parecer fez apenas multiplicar o número de empregados locais (26 postos) sobre a percentagem da quota detida (5,625%), e daí apura e afirma que o recorrente apenas contribuiu para a criação de 1,46 posto de trabalho local. Daí a sua insignificância e menosprezo. Ignorou por completo os 43 postos de trabalho criados para trabalhadores não-residentes.
 18. Assim, nessa vertente de apuramento da contribuição do investimento do recorrente na criação de postos de trabalho o acto recorrido labutou em pressupostos fácticos errados e sobre esses mesmos erróneos pressupostos de facto construiu a sua decisão jurídica (acto recorrido), fazendo desembocar o acto recorrido no vício de violação de lei por erro nos pressupostos de facto, o que se pugna. Por outro lado,
 19. O exercício do poder discricionário não corresponde ao livre arbítrio. A lei, in casu, o artigo 7º do Reg. Adm. N.º 3/2005, criou momentos vinculados ao exercício do poder discricionário conferido ao Senhor Chefe do Executivo na apreciação e decisão sobre os pedidos de atribuição de

*

被訴實體就上述之上訴作出答覆，詳見卷宗第 112 至 115 頁，有關內容在此視為完全轉錄。

*

檢察院認為應判處有關上訴理由不成立，有關內容載於卷宗第 137 至 139 頁，在此視為完全轉錄²。

-
- autorização de residência aos investidores.
20. O exercício desses poderes deve nortear-se pelos critérios claros e objectivos definidos por lei ou regulamento, e quando esses critérios existirem, como é o caso "sub judice", a sua inobservância flagrante torna contenciosamente sindicável o seu exercício.
 21. In casu, entendemos que o despacho recorrido labutou em erro quanto ao exercício do poder discricionário, o que faz inquirar o acto impugnado no vício de violação de lei por erro manifesto no exercício do poder discricionário.
 22. A restauração - na espécie de comida chinesa típica da Província de Cantão - constitui o tipo ou espécie de investimento realizado pelo recorrente.
 23. O restaurante em causa está instalado em plena zona central de Macau, na Zona Nam Van, comportando 2 pisos completos, com mais de 30 mesas para atendimento de clientes, funcionando diariamente em horário pleno, desde as 10 horas até às 22 horas.
 24. Para uma Cidade Turística e de Lazer como Macau aspira a ser, a restauração de qualidade constitui uma componente essencial e não despendiéndose para o desenvolvimento turístico local.
 25. O acto recorrido apenas refere em termos vagos e imprecisos que "... considerando as necessidades da RAEM..", não esclarecendo nem especificando quais são as necessidades actuais da RAEM no ramo de captação de investimento, e quais as razões porque o investimento de restauração do recorrente não se adequa às necessidades da RAEM ou se afasta do objecto por detrás da criação do regime constante do Reg. Adm. N.º 5/2003.
 26. O que faz com que o acto recorrido seja ferido do vício de falta de fundamentação ou equivalente.
 27. A decisão recorrida violou ainda o princípio fundamental da boa-fé que deve nortear a actividade administrativa, tal como vem plasmado no artigo 8º do Código do Procedimento Administrativo em vigor.
 28. No exercício da actividade administrativa, e em todas as suas formas e fases, a Administração Pública e os particulares devem agir e relacionar-se segundo as regras da boa fé. Devem ponderar-se os valores fundamentais do direito, relevantes em face das situações consideradas, e, em especial da confiança suscitada na contraparte pela actuação em causa (citado artigo 8º do CPA).
 29. Ao aplicar critérios de análise diferentes dos que estão enunciados no regulamento administrativo e nas instruções que o próprio IPIM publicou no seu site oficial da Internet, mormente no que diz respeito à forma de apreciação do valor do investimento, e da contribuição na criação de postos de trabalho e um aparente menosprezo pela actividade de restauração, induziu o recorrente em erro, fez criar-lhe uma expectativa jurídica atendível, que veio a naufragar.
 30. Entendemos que, desta forma, o despacho recorrido violou o princípio da boa fé, o que faz inquirar o acto impugnado no vício de violação de lei por erro manifesto e total desrazoabilidade no exercício do poder discricionário - cfr. alínea d) do nº 1 do artigo 21º do CPAC.

² 檢察院之意見如下：

Na petição inicial, o recorrente assacou sucessivamente um vício de forma por falta de fundamentação, dois (2) erros sobre os pressupostos de facto, bem como uma violação de lei por erro manifesto e total desrazoabilidade no exercício do poder discricionário, ao despacho lançado pelo Exmo. Senhor Chefe do Executivo, em 16/09/2015, no Processo Administrativo n.º230/2014 (vide. doc. de fls.45 a 50 dos autos).

*

1. Vicissitude processual

Na pendência do presente recurso, o acto impugnado *ab initio* viu revogado e substituído pelo despacho lançado em 07/10/2016 pelo Exmo. Senhor Chefe do Executivo na Informação n.º177/GC-SEF/2016 (vide. doc. de fls.129 a 132 dos autos, que se dá aqui por integralmente reproduzido para todos os efeitos), onde declarando peremptoriamente «同意建議書的依據及建議。」

No Requerimento de fls.135 dos autos, o recorrente solicitou, nos termos do disposto na alínea a) do n.º1 do art.79º do CPAC, apenas que o recurso contencioso em apreço prossiga nos seus ulteriores termos, tendo como objecto o sobredito despacho substitutivo, sem invocar quaisquer novos vícios ao actual objecto.

*

2. Quanto a erros de facto e vício de forma

Antes de mais, importa realçar que em virtude da apontada modificação do objecto, se impõe e basta indagar se tal despacho substitutivo padecer de um ou algum dos vícios arrogados na petição inicial, caindo na impertinência e irrelevância os que só afectem o objecto original.

2.1- Percorrendo atenciosamente o texto integral da na Informação n.º177/GC-SEF/2016, temos por indisputável que o despacho substitutivo não enferma do erro de facto no que respeite ao valor do investimento do recorrente (cfr. as 9 e 10 conclusões da petição). Pois, nessa Informação se menciona propositadamente «考慮到申請人提出居留許可申請的依據為取得“香港食神集團有限公司”一份額股份，投資金額為港幣四百萬元。」 (sublinha nossa).

2.2- Ora, a Informação n.º177/GC-SEF/2016 revela que o abono mais decisivo da negação do pedido de autorização de residência da recorrente traduz no juízo de «考慮到申請人在該公司的投資沒為澳門引進了什麼特別所需», não sendo a quantidade dos empregados do dito restaurante.

Na nossa óptica, não há dúvida de que para avaliar o contributo aos postos de trabalho de qualquer investimento, o critério determinante consiste no concreto aumento de postos de trabalho para os residentes da RAEM, sendo irrelevante a quantidade dos trabalhadores-não-residentes efectivamente empregados por um titular de investimento que pretenda autorização de residência de acordo com o prescrito na alínea 2) do art.1º do Regulamento Administrativo n.º3/2005.

Tudo isto faz-nos crer que o actual objecto do recurso não padece do assacado erro de facto no que concerne a contributo aos postos de trabalho, com efeito, a próprio recorrente reconhece que o restaurante «XXXX» emprega apenas 26 trabalhadores locais, sendo legítimo que a Administração não valorizou os 43 trabalhadores-não-residentes.

2.3- Bem, a Informação n.º177/GC-SEF/2016 assevera e explica, de maneira clara, que «考慮到申請人提出居留許可申請的依據為取得“香港食神集團有限公司”一份額股份，投資金額為港幣四百萬元» e «考慮到申請人在該公司的投資沒為澳門引進了什麼特別所需», bem como alude o preceituado na alínea 2) do art.1º do Regulamento Administrativo n.º3/2005.

Inculca a brilhante jurisprudência: «A fundamentação é um conceito relativo que depende do tipo legal do acto, dos seus termos e das circunstâncias em que foi proferido, devendo dar a conhecer ao seu destinatário as razões de facto e de direito em que se baseou o seu autor para decidir nesse sentido e não noutro, não se podendo abstrair da situação específica daquele e da sua possibilidade, face às circunstâncias pessoais concretas, de se aperceber ou de apreender as referidas razões, mormente que intervém no procedimento administrativo impulsionando o itinerário cognoscitivo da autoridade decidente.» (Acórdão do STA de 10/03/1999, no processo n.º44302)

Em esteira da citada e das doutrinas autorizadas sobre os requisitos de fundamentação, colhemos

*

二. 訴訟前提

本院對此案有管轄權。

本案訴訟形式恰當及有效。

訴訟雙方具有當事人能力及正當性。

不存在待解決之無效、抗辯或其他先決問題。

*

que não existe *in casu* o vício de forma por falta de fundamentação. Pois, aquela Informação possibilita o recorrente apreender os fundamentos de facto e de direito do despacho em crise.

*

3. Da arguição da total desrazoabilidade

Recorde-se que o recorrente solicitou autorização de residência ao abrigo do preceito na alínea 2) do art.1º do Regulamento Administrativo n.º3/2005. Para tal efeito, ela investe o montante de HKD\$4,000,000.00 no restaurante denominado «XXXX».

Ora, o n.º1 do art.6º do citado Regulamento Administrativo prevê que é discricionária a competência do Chefe do Executivo para decidir os pedidos de residência temporária apresentados ao abrigo deste diploma, independentemente dos respectivos fundamentos. De outro lado, não há dúvida de ser indeterminado de prognose o conceito «investimentos relevantes», gozando a Administração da ampla margem de livre apreciação na interpretação deste conceito.

Sem prejuízo do respeito pela opinião diferente, afigura-se-nos que o despacho recorrido que traduz em indeferir o pedido de autorização de residência do recorrente não enferma nem de erro manifesto, nem de total desrazoabilidade, e nem de injustiça intolerável.

Em primeiro lugar, atendendo ao sector económico e à quantia do investimento do recorrente – traduzidos respectivamente em restaurante e em HKD\$4,000,000.00, entendemos sossegadamente que a conclusão da Administração de «考慮到申請人在該公司的投資沒為澳門引進了什麼特別所需» é prudente e acertado, não merecendo censura alguma.

Em segundo, importa ter presente que o restaurante «XXXX» constitui a origem de 4 requerimentos de autorização de residência que, tendo todos sido indeferidos, germinam 4 recursos contenciosos que correm termos nesse Venerando TSI, a saber:

- Processo n.º982/2015, o recorrente A (A) requereu a autorização de residência para si própria, investindo HK\$4,000,000.00;

- Processo n.º983/2015, o recorrente C (C) pediu autorização de residência para si e sua mulher, investindo HK\$3,500,000.00;

- Processo n.º984/2015, o recorrente D (D) pediu autorização de residência para si e dois familiares, investindo HK\$4,000,000.00;

- Processo n.º986/2015, o recorrente E (E) requereu a autorização de residência para si e dois familiares, investindo a quantia de HK\$4,000,000.00.

Analisando sinteticamente tais 4 recursos contenciosos, parece-nos que os 4 recorrentes tentaram fazer investimentos mais lucrativos do que negócios usurários, e sendo assim, é indisputável que não se verificam *in casu* o erro manifesto ou a total desrazoabilidade.

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

三.事實

根據卷宗及附隨之行政卷宗的資料，本院認定以下事實：

1. 司法上訴人以持有“XXXX”的 5.625%股權為依據，申請本澳臨時居留許可。
2. 澳門貿易投資促進局人員提起第 0230/居留/2014 號建議書，因認為司法上訴人所提出的投資項目未能視為重大，故建議否決其臨時居留之申請，有關內容如下：

“...

一、申請依據和利害關係人的身份資料

申請人，按照第 3/2005 號行政法規規定，以持有“XXXX”的“5.625%”股權(見第 39 及 43 頁文件)為依據，申請臨時居留許可，下述為利害關係人的身份資料:

序號	姓名	關係	證件	編號	有效期
1	A (A)	申請人	中國護照	GXXXX6	2020/12/12
			幾內亞比紹准入證	RGB/B-020451	10 年

二、對申請人提交的重大投資計劃書及相關證明文件

1. 所投資公司的商業登記資料(見第 25 頁至第 48 頁及第 106 頁文件)

機構名稱：	XXXX
註冊資本：	80,000.00 澳門元
登記設立：	2006 年 9 月 15 日
估股比例：	4,500.00 澳門元
開業日期：	2006 年 9 月 14 日
所營事業：	酒樓
營運地點：	(租賃).....
營運牌照：	由旅遊局發出編號為 0201/2015，有效期至 2015 年 12 月 31 日的餐廳二級牌照

2. 申請人投資計劃之描述(見第 23 至 24 頁文件):

該司未來方向將投入新資金重新裝修，成為一間提供火鍋及高級中菜的超五星的食肆。另外，該司已準備於本澳物識新地址，開啟連鎖酒樓，繼續擴大投資。

3. 申請人2013年1月1日至2013年12月31日投資狀況(見第100頁至第106頁文件):

序號	項目	金額(澳門元)
1	資產總值	32,535,250.77
2	營業費用	5,883,420.17
3	人員薪金	5,888,602.80
4	營運總開支	87,553.73
投資總金額		44,394,827.47
申請人佔“5.625%股權”，申請人的總投資金額		2,497,209.05

三、因澳門特別行政區需要所作出之分析

1. 治安警察局意見(見第152至159頁文件):

澳門治安警察局依據前澳督第120-I/GM/97號批示內容，對利害關係人之旅行證件作出意見書，並通知本局利害關係人符合投資居留申請之身份條件。然而，經翻查該廳檔案資料發現其曾於2009年2月至2009年10月在利來製衣廠工作，工作期間被司法警察局攔截，原因涉嫌觸犯刑法典第244條《偽造文件》罪(以不法途徑購買偽造非本地勞工身份卡)，並於2010年11月29日被送交檢察院偵訊。檢察院已對有關案件開展偵查卷宗編號11729/2009，但至今亦在審理中。

2. 基於安全需要考慮的情況:

至目前為止，未有任何文件證明申請人是次臨時居留許可申請將對本澳安全構成影響。

3. 相關部門意見:

不適用

4. 有關投資對本澳就業市場的貢獻:(見第86頁文件)

根據該可於2014年第1季的社會保障基金供款憑單所示，證實該司於該季度內已聘請了26名本地員工，按股權比例計算，申請人聘請本地人員數目為1.46名;

5. 對申請人的投資項目作分析如下:

(1) 業務:

酒樓。

(2) 投資金額:

根據該司提交 2013 年 1 月 1 日至 2013 年 12 月 31 日期間的會計師財務報表所示，證實該司於上述期間的總投資金額為 44,394,827.47 澳門元，而按申請人所佔 5.625% 股權計算，即申請人的投資總金額為 2,497,209.05 澳門元，投資金額並不顯著;

(3) 就業市場:

根據該司於 2014 年第 1 季的社會保障基金供款憑單所示，證實該司於該季度內聘請了 26 名本地員工，而按申請人所佔的股權比例計算，認為申請人對本地勞動市場貢獻不大;

(4) 具體在本個案中，考慮到有關投資項目之所營事業於本澳並不缺乏，投資金額並不顯著，對本地勞動市場的貢獻不大。因此，未能體現有關投資項目對本澳有利。

四、總結

1. 考慮到申請人是項申請的有關投資項目所從事之業務性質於本澳並不缺乏，且申請人僅持有該投資項目的 5.625% 股權，按申請人所佔的股權比例計算，投資金額並不顯著，對本地勞動市場貢獻不大。再者，綜合分析申請人所投資的狀況，並無較多對本澳有利的因素，且未能體現有關投資為重大。
2. 基於上述分析，不利於利害關係人是項居留申請，故進行了書面聽證(見第 165 頁文件)，而利害關係人提交回覆(見第 160 至 164 頁文件)，主要內容如下:
 - (1) 申請人指所提交的投資計劃表只是初步投資計劃，公司正在試業期間，通過所有股東會議作出結論，投資額為港幣陸仟萬元;

- (2) 申請人提交證明文件證實該司獲澳門特別行政區政府旅遊局頒發「稱心服務團隊獎」
 - (3) 申請人並表示，因公司正等待公務局收則，所以維持 25 至 40 名員工，且該司不斷登廣告聘請員工，但因澳門本地員工實在缺乏，所以在本公司現階段還在進行，正式營業後會增至本地員工 65 至 70 個，因此請求本局待該司正式營業後再行定案。
3. 就上述書面聽證作分析如下:
- (1) 申請人所提交的回覆並未有對該司的投資類別在本澳並不缺乏且並不存在對本澳有利的因素提出任何意見，只說明了該司尚於試業期間，正式營業後將增加投資額及本地員工;
 - (2) 然而，按申請人僅佔該司 5.625% 股權計算，即使該司增加投資金額至港幣陸仟萬元，相關投資金額仍未見顯著，且申請人未有提交任何證明文件證實該司具備足夠資金實現相關投資計劃;
 - (3) 同樣地，按申請人的股權比例，即使該司增加本地員工至 65 至 70 名，亦未有對本地勞動市場有太大貢獻。
4. 按照第 3/2005 號行政法規的規定:設立工業單位，但其活動的性質須對澳門特別行政區經濟的發展及多元化有所貢獻;設立服務性單位，尤其是提供金融服務、顧問服務、運輸服務及為工商業提供輔助服務的單位，但須對澳門特別行政區有利;設立酒店業單位及其他被認為有利於旅遊業的類似單位。在此情況下，相關的投資計劃或投資可被視為重大。
5. 然而，具體在本個案中，申請人的投資計劃或投資的價值及類別，仍不足以被視為有利於本澳。為此，建議不視之為重大。
6. 綜上所述，一方面考慮到利害關係人投資的價值及類別，另一方面考慮到澳門特別的需要，現依據上述行政法規之規定，建議不批准是項臨時居留許可申請...”。

3. 澳門特別行政區行政長官於2015年09月16日作出以下批示：

“按照第3/2005號行政法規規定，一方面考慮到利害關係人投資的價值及類別，另一方面考慮到澳門特區的需要，現不批准下列利害關係人的臨時居留許可申請。

序號	姓名	關係
1	A (A)	申請人

....”

4. 司法上訴人於2015年11月13日向本院提起上訴。

5. 於2016年09月30日，經濟財政司司長辦公室人員繕寫了第177/GC-SEF/2016號建議書，有關內容如下：

“...行政長官2015年9月16日在貿促局第P0230/2014號卷宗上所作的批示，內載的理由說明部份是以簡明的方式敘之。該批示不批准A的居留許可申請，申請依據為投資於經營一所酒樓的XXXX，投資金額為400萬港元。

Uma forma sucinta de fundamentação foi adoptada no despacho do senhor Chefe do Executivo de 16.09.2015, exarado no processo n.º P0230/2014 do IPIM, o qual indeferiu o requerimento em que A pediu autorização de residência com fundamento no investimento de 4 000 000 HKD numa sociedade comercial, designada XXXX, Lda., que explora um restaurante.

該批示內容如下：“按照第3/2005號行政法規規定，考慮到利害關係人投資的價值及類別，以及澳門特區的需要，現不批准臨時居留許可申請”。

Diz o despacho o seguinte: “Nos termos do Regulamento Administrativo n.º 3/2005, considerando o valor e tipo do investimento feito pelo interessado, bem como as necessidades da RAEM, indefiro o pedido de autorização de residência”.

為此，利害關係人向中級法院提起司法上訴，卷宗編號為 982/2015，現仍在審理中。

O interessado interpôs recurso contencioso para o TSI, o qual corre actualmente os seus termos sob o n.º 982/2015.

不過，一直以來，同樣的行政行為均被中級法院撤銷，因該院認為當中的理由說明部份太過簡單。中級法院此一見解更獲終審法院在另一案卷中予以肯定(2016 年 7 月 22 日關於第 45/2016 號司法裁判上訴卷宗的合議庭裁判)。

No entanto, o TSI tem vindo a anular actos administrativos idênticos, por entender que a respectiva fundamentação é demasiado sucinta - entendimento esse que foi, entretanto, confirmado pelo Tribunal de Última Instância num outro processo (acórdão de 22.07.2016, nos autos do recurso jurisdicional n.º 45/2016).

所以，我們建議廢止 2015 年 9 月 16 日決定 A 居留許可申請的行政行為，並按以下內容重新評估其申請：

Consequentemente propomos a revogação do acto administrativo de 16.09.2015 que decidiu o pedido de autorização de residência formulado por A e, simultaneamente a re-apreciação desse requerimento, nos seguintes termos:

考慮到中華人民共和國 GXXXX6 號護照持有人 A，根據第 3/2005 號行政法規第一條(二)項規定以投資為依據向澳門貿易投資促進局申請居留澳門特別行政區的許可；

Considerando que A, portador do passaporte da República Popular da China n.º GXXXX6, requereu ao Instituto de Promoção do Comércio e do investimento de Macau (IPIM) autorização de residência na Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), com fundamento em investimento,

ao abrigo da alínea 2) do artigo 1.º do Regulamento Administrativo n.º 3/2005;

考慮到第 3/2005 號行政法規容許行政長官對作出有利澳門特別行政區重大投資的權利人在批給臨時居留許可方面擁有自由裁量權；

Considerando que o Regulamento Administrativo n.º 3/2005 permite ao Chefe do Executivo conceder, discricionariamente, autorização temporária de residência aos titulares de investimentos que sejam considerados relevantes para a RAEM;

考慮到該法規旨在引進對澳門特別行政區特別有利的投資，是以不得認為所有或任何的投資都是重大投資；

Considerando que tal normativo se destina a atrair à RAEM investimentos que sejam de particular interesse para esta, não se podendo, no entanto, entender que todo e qualquer investimento é relevante;

考慮到申請人提出居留許可申的依據為取得“XXXX”一份額股份，投資金額為港幣四百萬元；

Considerando que o requerente fundmmentou o seu pedido de autorização de residência com um investimento de 4 000 000 dólares de Hong Kong na sociedade comercial XXXX, Lda., na qual adquiriu uma quota;

考慮到該公司經營一間專門提無精緻粵菜的酒樓；

Considerando que essa sociedade se dedica à exploração de um restaurante especializado em comida cantonense requintada;

考慮到澳門特別行政區餐廳食肆林立，佳餚美饌各色其色，豐儉由人，遠近聞名；

Considerando que, como é do conhecimento público, a RAEM está muitíssimo bem servida de restaurantes, das mais variadas categorias e para todas as bolsas;

考慮到申請人在該公司的投資沒為澳門引進了甚麼特別所需；

Considerando que o investimento do requerente na referida sociedade não vem trazer a Macau nada de que esta esteja especialmente necessitada;

最後，考慮到澳門特別行政區現時的經濟狀況為全民就業；

Considerando, finalmente, que a economia da RAEM se encontra numa situação de pleno emprego,

為適用第3/2005號行政法規的規定，茲決定不視A的投資為重大投資，不批准其居留許可申請。

Decide-se que o investimento feito por A não é relevante, para efeitos do RA n.º 3/2005, e indefere-se o respectivo pedido de autorização de residência.

呈上考慮。

À consideração superior.”

6. 澳門特別行政區行政長官於2016年10月07日在上述建議書內作出以下批示：“同意建議書的依據及建議”。

*

四.理由陳述

本案以澳門特別行政區行政長官於2016年10月07日作出的新決定為訴訟標的。

由於司法上訴人在行使《行政訴訟法典》第79條所規定之訴訟權能時並沒有提出新的司法上訴依據，故以其在最初起訴狀提出之依據作出審理。

*

司法上訴人認為被訴行為沒有遵守說明理由的義務、在認定其投資金額方面存有事實前提之錯誤、違反善意原則及行使自由裁量權時存在明顯錯誤或絕對不合理行使自由裁量權。

且讓我們逐一分析相關司法上訴理由是否成立。

1. 關於欠缺說明理由方面：

根據《行政程序法典》第 114 條第 1 款 c) 項之規定，當作出與利害關係人所提出之要求或反對全部或部分相反之決定之行政行為，須說明理由。

而根據《行政程序法典》第 115 條第 1 款之規定，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。

在本個案中，被訴實體在第 177/GC-SEF/2016 號建議書中作出同意批示，故該建議書成為被訴行為的組成部分。

從有關建議書的內容可見，被訴行為是基於考慮到“澳門特別行政區餐廳食肆林立，佳餚美饌各色其色，豐儉由人，遠近聞名”、“申請人的投資金額為港幣 4,000,000.00 元，以取得一間已存在公司的股份”、“申請人在該公司的投資沒為澳門引進了甚麼特別所需”及“現時的經濟狀況為全民就業”等綜合因素而不批准司法上訴人的臨時居留申請。

我們認為相關的理由說明是清晰和充分的，故這部份的上訴理由並不成立。

2. 關於事實前提錯誤方面：

新的被訴行為已認定司法上訴人的投資金額為港幣 4,000,000.00 元，與其所訴說的投資金額相同，故有關事實前提錯誤已不復存在。

3. 關於違反善意原則及行使自由裁量權時存在明顯錯誤或絕對不合理行使自由裁量權方面：

關於善意原則方面，《行政程序法典》第 8 條規定如下：

- 一、 在任何形式之行政活動中，以及在行政活動之任何階段，公共行政當局與私人均應依善意規則行事及建立關係。

二、 遵守上款規定時，應考慮在具體情況下需重視之法律基本價值，尤應考慮：

- a) 有關活動使相對人產生之信賴；
- b) 已實行之活動所擬達致之目的。

立法者制定上述原則是希望行政當局和私人在行政活動中能建立互信關係，以實現有關行政活動所擬達致之目的。

就此，本院曾作出司法見解，認為“只有在行政當局之舉動傷害私人對該舉動長期寄予的信任時，主張違反善意原則才有意義”³。

在本案中，我們沒有發現被訴實體曾作出任何舉動令司法上訴人相信其臨時居留申請會獲得批准。

因此，看不到善意原則是怎樣被違反了。

就行使自由裁量權時存在明顯錯誤或絕對不合理行使自由裁量權方面，眾所周知，自由裁量權的行使只有在權力偏差、明顯的錯誤或絕對不合理的情況下才受司法監管。

從被訴行為的理由說明中可見被訴實體是綜合考慮多個因素後才作出不批准決定的，當中看不見在行使自由裁量權時存有濫用、明顯錯誤或絕對不合理的情況。

事實上，如被訴行為所言，司法上訴人僅是投資了港幣 4,000,000.00 元以取得一已存在酒樓的股份，當中沒有為澳門引進了什麼特別所需。

單純以投資金額而言，港幣 4,000,000.00 元在澳門現今的經濟體系中不被認定為重大投資這一裁量結果並沒有任何可指責之處。

³ 詳見中級法院分別於 2011 年 03 月 31 日及 2015 年 05 月 07 日在卷宗編號 693/2010 及 686/2012 所作出之裁判。

司法上訴人認為其投資屬重大且對澳門有利只是其個人的觀點，不能因被訴實體不認同該觀點就認定後者在審批其投資居留申請時濫用自由裁量權或存有明顯裁量錯誤。

基於此，這一部份的司法上訴理由同樣不成立。

*

五.決定

綜上所述，裁判本司法上訴不成立，維持被訴行為。

*

訴訟費用由司法上訴人支付，司法費定為 8UC。

作出適當通知及採取適當措施。

*

2017 年 05 月 11 日

何偉寧

簡德道

唐曉峰

米萬英