

卷宗編號：73/2018
(司法上訴卷宗)

日期：2019年5月2日

主題：欠缺充分調查措施
事實前提錯誤

摘要

儘管行政程序的調查有別於刑事程序的偵查，但亦不能夠過於草率，因為只有在進行充分的調查措施後，行政當局才具備條件對司法上訴人是否曾實施違法行為作出判斷。

行政當局不應單靠一份公函就斷定上訴人實施了偽造文件的違法事實，而是應該對事件作進一步了解，例如要求有關警察部門提供更多資料或作出更深入的調查，包括但不限於查清楚上訴人的具體作案方式、犯案動機或理由、事件是因故意或過失所引致、上訴人與舉報人之間是否存在私人或商業糾紛等問題，然而，這些細節完全被忽略。

有鑒於行政程序調查措施的不充分，導致欠缺有力證據支持上訴人實施了偽造文件的事實，加上考慮到被訴的行政行為是建基於對上訴人實施了偽造文件事實的認定，因此本院認為上訴所針對的實體所作的判斷存在事實前提的錯誤，被訴的行政行為應當予以撤銷。

裁判書製作法官

唐曉峰

澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

卷宗編號：73/2018
(司法上訴卷宗)

日期：2019年5月2日

司法上訴人：A

上訴所針對之實體：保安司司長

I. 概述

保安司司長於2017年10月26日作出批示，駁回A(男性，持新加坡居民身份證，詳細身份資料載於卷宗內，以下簡稱“司法上訴人”或“上訴人”)提出的訴願，從而維持治安警察局局長作出的廢止該上訴人的逗留許可以及對其採取禁止入境措施的批示。

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：

“A. Nenhum facto se descreve suficientemente na decisão recorrida, seja para explicar a infracção alegadamente cometida, seja para justificar a medida de interdição aplicada ao recorrente. Nomeadamente, que identidades distintas, alegadamente, usou o recorrente; que factos indiciam ser verdade o uso de distintas identidades, e que tal não era admitido por lei; em que circunstancialismo os factos sucederam; quando; de que modo; onde; porque razão(ões), etc.

B. O único fundamento da decisão recorrida é a própria decisão do Comandante do CPSP (de cujo recurso hierárquico negou provimento), que considerou estar devidamente fundamentada..., e onde, por sua vez, se dizia que a

Polícia Judiciária «(...) detém elementos probatórios e indícios bastantes, da prática do crime de falsificação dos documentos, constante no artigo 244º do Código Penal».

C. Sem que se concretizem quais os alegados «elementos probatórios» e «indícios bastantes», com o que fica o interessado impedido de sindicar como foram obtidos esses elementos probatórios, nomeadamente se por meios legais ou ilegais (por exemplo escutas telefónicas obtidas por meios ilícitos), e, bem assim, entre outras características, a veracidade e relevância desses elementos.

D. Fundamentar uma qualquer decisão administrativa deste modo é obviamente ilegal, por total falta de fundamentação. O acto recorrido, como os anteriormente impugnados que este confirmou, apresenta-se destituído de fundamentação, quer quanto aos pressupostos de facto quer quanto à norma aplicada (art.º 11º, n.º 1, al. 3) da Lei n.º 6/2004).

E. Com efeito, diz-se na alínea 3) do n.º 1 do citado art.º 11º da Lei n.º 6/2004 que a autorização de permanência pode ser revogada ao não residente que «constitua perigo para a segurança ou ordem públicas, nomeadamente pela prática de crimes, ou sua preparação», na RAEM.

F. Ora, não só é indevido afirmar ou pressupor que o Interessado praticou qualquer crime – pois é de registar que nem sequer acusado está da comissão de qualquer delito penal, - como em lugar algum se alega, e muito menos se justifica, que (a permanência na RAEM d') o Interessado constitua perigo para a segurança e ordem públicas da RAEM, inexistindo qualquer menção ao inverificado perigo.

G. Pois, evidentemente, não basta a afirmação, para mais sustentada em presunções, de que o recorrente quis «furtar-se às suas responsabilidades perante as leis da RAEM», e de que tal «é, por si só, revelador da sua perigosidade para a segurança e ordem públicas.»

H. Sem a enunciação clara, bastante e convincente dos factos imputados ao Interessado, e a devida justificação da aplicação da norma citada, é mister concluir que o acto está destituído de fundamentação ou, pelo menos, que esta é manifestamente insuficiente.

I. Como é entendimento unânime da jurisprudência dos tribunais de Macau, o ordenamento jurídico vigente (cfr., designadamente, o art.º 114º do Código do Procedimento Administrativo) impõe à Administração o dever de fundamentar, de facto e de direito, as decisões que afectem os direitos ou interesses legalmente protegidos dos administrados, visando-se, claramente, o perfeito esclarecimento destes em ordem a permitir-lhes a aceitação ou impugnação do acto, devendo, por tal motivo, a fundamentação ser expressa, clara, suficiente e congruente.

J. Julga-se, portanto, existir erro sobre os pressupostos de facto, e de direito, quando se aplica norma que tem como pressupostos constituir o Interessado perigo para a segurança e ordem pública da RAEM, conclusão que só é susceptível de vir a ser produzida se e quando o agente for julgado e, eventualmente, condenado, na acção crime (ora ainda em fase de inquérito, sob o n.º 9812/2015) em que é arguido e no âmbito da qual, por ora, é presumivelmente inocente.

Pois,

K. Nos termos das disposições penais em vigor na RAEM, e, designadamente, do art.º 29º da Lei Básica, todo o cidadão deve «presumir-se inocente até ao trânsito em julgado da sentença de condenação pelo tribunal.»

L. O acto apresenta-se, ainda, viciado por violação de lei, e ferido de nulidade, na medida em que sem justificação válida a Administração coarctou o núcleo essencial de direitos fundamentais do Interessado, entre eles, a liberdade de circulação e de reunião familiar, consagrados na Lei Básica para os residentes, e extensíveis aos

não residentes que se encontrem na RAEM.

Pelo exposto, deve proceder o presente recurso e, por conseguinte, ser revogado o acto recorrido, com as legais consequências, fazendo V. Exas. a costumada JUSTIÇA!”

*

本院依法向上訴所針對之實體作出傳喚，其適時提出答辯，並且在答辯中提出以下結論：

“I. Refuta-se a alegada dependência da decisão administrativa em relação à possível acusação formal de natureza criminal contra o recorrente.

II. O facto de não ter sido deduzida até ao momento acusação em sede de processo penal não impede a administração de valorar autonomamente os factos para efeitos de procedimento administrativo.

III. Verifica-se total independência face ao procedimento criminal que possa vir a ter origem nos mesmos factos.

IV. À regulação da entrada e 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.

V. A interdição de entrada consiste numa medida que tem consequências desfavoráveis para o recorrente, traduz-se na privação, através de acto de autoridade pública, do seu acesso e circulação na RAEM.

VI. 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.

VII. Não existe violação do princípio da presunção de inocência.

VIII. A revogação da autorização de permanência é fundamentada na alínea 3)

do n.º 1 do artigo 11º da Lei n.º 6/2004, por se entender que a sua presença constitui um risco para a segurança ou ordem públicas da RAEM.

IX. O perigo efectivo para a segurança ou ordem públicas traduz um conceito indeterminado, pelo que o juízo de perigosidade efectivo formulado é legítimo e adequado à realização de um fim legal, visa a prossecução do interesse público e a protecção dos direitos e interesses dos residentes.

X. Não se aceita que o acto recorrido tenha sido proferido em erro sobre os pressupostos de facto, com base em factos inexistentes.

XI. Os elementos de facto que fundamentam a verificação dos fortes indícios e a formulação do juízo de perigosidade são os constantes do processo instrutor.

XII. A declaração de concordância com os fundamentos de anteriores pareceres, informações ou propostas que constituem neste caso parte integrante do respectivo acto é adequada à fundamentação da decisão da administração.

XIII. Não se pode imputar à ora recorrida um errada interpretação do conceito de “fortes indícios”, previsto na alínea 3) do n.º 2 do artigo 4º da Lei n.º 4/2003, e que daí possa resultar um erro de direito, consubstanciado numa violação de lei.

XIV. O potencial perigo para a segurança ou ordem públicas que a presença na RAEM do recorrente pode representar deve ser avaliada com base num juízo de prognose em relação ao seu comportamento futuro caso aqui permanecesse.

XV. Esse perigo é avaliado administrativamente, no âmbito da Lei n.º 6/2004, e demarca-se dos critérios legais e princípios que assistem à aplicação de medidas de natureza penal como as penas privativas de liberdade ou medidas de coacção.

XVI. 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.

Pelo que, negando provimento ao presente recurso contencioso farão VV. Ex.^{as} a costumada JUSTIÇA.”

*

上訴人隨後提出嗣後書狀，並指出：

“A. Os actos administrativos recorridos ficaram destituídos de objecto, por impossibilidade legal, enquadrando-se na previsão da norma do art.º 122º, n.º 2, al. c) do Código do Procedimento Administrativo, tornando-se, pois, nulos (nulidade superveniente) e, conseqüentemente, absolutamente ineficazes.

B. Porque se verificam os pressupostos da aplicação do regime previsto nos art.ºs 132º e ss. do Código de Processo Administrativo Contencioso, estando em causa, entre outros, a tutela de direitos fundamentais do recorrente, designadamente o direito de reunião com a sua esposa e filha menor.

C. Deve a entidade recorrida ser notificada para praticar, de imediato, todos os actos administrativos e materiais necessários, e, bem assim, tomar todas as medidas, - nomeadamente ordenando-se a imediata comunicação aos Serviços de Migração junto dos postos fronteiriços da RAEM, - de modo a garantir que não será o ora Recorrente impedido ou por qualquer modo perturbado, quando da sua subsequente entrada em Macau, e, bem assim, para que lhe seja concedida autorização de permanência da RAEM.

Termos em que, e nos mais de Direito aplicáveis, deve ser admitido o presente articulado e, conseqüentemente, serem os actos recorridos declarados nulos, nos termos expostos, e, bem assim, ser a entidade recorrida intimada para a prática dos supra requeridos actos, nos termos e ao abrigo do disposto nos art.ºs 132º e ss. do Código de Processo Administrativo Contencioso, assim se fazendo JUSTIÇA!”

*

上訴所針對之實體針對該書狀內容作出答覆。

*

本院依法將卷宗送交檢察院檢閱，尊敬的助理檢察長就上訴發表以下寶貴意見：

“Na petição inicial, o recorrente assacou, embora de forma um pouco confusa, a insuficiência da fundamentação, o erro sobre os pressupostos de facto e de direito, bem como a ofensa do conteúdo essencial dos seus direitos fundamentais, entre eles, a liberdade de circulação e de reunião familiar, consagrados na Lei Básica, ofensa geradora da nulidade.

Em obediência ao princípio pro actione ou de favorecimento do processo, inclinamos a considerar ser irrelevante a ilegalidade do pedido de “ser revogado o acto recorrido”, interpretando tal pedido no sentido de solicitar a declaração da nulidade e a anulação do despacho em causa.

*

1. Dos vertentes do despacho atacados nestes autos

Note-se que o despacho objecto do recurso contencioso em apreço consiste em negar provimento ao recurso hierárquico interposto pelo ora recorrente e confirmar o acto praticado pelo Comandante do CPSP no processo n.º 6228/2013 (cfr. fls. 71 do P.A.). Por sua vez, esse acto do CPSP traduz em revogar a autorização de permanência nos termos da alínea 3) do n.º 1 do art. 11º da Lei n.º 6/2004 e, ainda, aplicar a recusa de entrada nos termos da alínea 3) do n.º 2 do art. 4º da Lei n.º 4/2003 (cfr. fls. 32 a 33 do P.A.).

Por seu necessário o apontado recurso hierárquico, a confirmação declarada pelo Exmo. Senhor Secretário para a Segurança implica que o despacho recorrido absorve e incorpora em si o sobredito acto praticado pelo CPSP em 10/08/2017 na sua íntegra, deste modo, contém igualmente duas decisões que são talqualmente paralelas às decisões estabelecidas pelo Comandante do CPSP no processo n.º 6228/2013.

*

2. Da pretensão da declaração da nulidade

Antes de mais, convém salientar que de entre todas as arguições do recorrente, só a ofensa do conteúdo essencial dos direitos fundamentais tem a virtude de gerar a nulidade (art. 122.º, n.º 1, d) do CPA); existindo, os restantes vícios arrogados conduzem apenas a anulabilidade do acto em crise.

Ora, as doutrinas constitucionais mais reputadas inculcam pacificamente que são fundamentais apenas os direitos e liberdades que tenham assento em lei constitucional – Constituição ou de denominação equivalente – duma soberania ou de jurisdição supernacional.

No actual ordenamento jurídico da RAEM, perfilhamos a brilhante jurisprudência que assevera peremptoriamente: «Os direitos previstos no Capítulo III da Lei Básica e aqueles que os complementem, previstos noutros locais da Lei Básica, devem ser considerados direitos fundamentais, para os efeitos previstos na alínea d) do n.º 2 do art. 122.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA).» (vide Acórdão do TUI no Processo n.º 22/2005)

É conquista consolidada a inculca de que os actos que ofendam o

conteúdo essencial de um direito fundamental, sancionados com nulidade de acordo com o preceituado na alínea d) do n.º 2 do art. 122.º do CPA, são aqueles actos que afectem decisivamente, de maneira desproporcionada, o núcleo essencial de um direito fundamental (cfr. Acórdãos do Venerando TUI nos Processos n.º 22/2005 e n.º 7/2007, e no mesmo sentido vide. Acórdão do TSI no Processo n.º 119/2001).

E sufragamos inteiramente a douta tese jurisprudencial do TSI que afirma: «O “direito fundamental à constituição e reunião familiar” não pode ser entendido como um direito absoluto e ilimitado, ou como forma de se considerar a Administração vinculada a uma decisão favorável às pretensões de trabalhadores não residentes que tendo optado livremente por virem para Macau trabalhar, pretendem que aqui passe também a residir o seu agregado familiar.» (cfr. Acórdãos nos Processos n.º 82/2006 e n.º 176/2005)

Vale também ter em vista a alerta no sentido de que “A equiparação constitucional dos direitos entre residentes e não residentes não confere ipso facto um direito constitucional de o filho de um não residente ou estrangeiro a viver num determinado país, mutatis mutandis, região política e administrativamente autónoma.” (cfr. Acórdão no Processo n.º 269/2012)

Em consonância, e sem prejuízo do elevado respeito pela melhor opinião em sentido diferente, inclinamos a entender que o despacho em escrutínio não ofende o conteúdo essencial da sua liberdade de circulação e de reunião familiar, ou de outro direito fundamental, pelo que não tem cabimento o pedido da declaração de nulidade.

*

3. Da arguição da falta (insuficiência) da fundamentação

Na petição, o recorrente invocou ainda o vício da insuficiência da fundamentação, argumentando que a Administração não lhe explicou a razão que levava a entidade recorrida a concluir que ele quis furtar às suas responsabilidades perante as leis da RAEM.

A jurisprudência autorizada assevera (cfr. Acórdão do STA de 10/03/1999, no Processo n.º 44302): 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.

Repare-se que não se deve confundir a falta de fundamentação com a falta de fundamentos, a primeira se refere à forma do acto e a segunda ao seu conteúdo; a questão de saber se os fundamentos do acto recorrido estão correctos ou não, já é uma questão de fundo (cfr. Acórdão do TSI no Processo n.º 663/2009). De outro lado, convém não olvidar que concordar é uma coisa, e compreender é outra, a discordância duma posição não se equivale à incompreensão ou à incompreensibilidade, daí a não concordância com a posição da Administração não germina a falta de fundamentação.

No caso sub judice, assinale-se, em primeiro lugar, que a entidade recorrida indicou expressamente a base factual da qual extraiu a sua conclusão de o recorrente querer furtar às suas responsabilidades perante as leis da RAEM, base que se traduz em o recorrente ter comprovadamente utilizado duas identidades distintas. Convém igualmente frisar que o próprio recorrente reconheceu ter utilizado duas identidades distintas.

Para além disso, interessa apontar que a notificação para audiência comunicou o recorrente de que “1. 根據澳門治安警察局所獲得之資料，顯示利害關係人 A 或名 B（男性，出生日期：19XX 年 XX 月 XX 日）為一宗偽造文件罪案的涉嫌人，曾在澳門實施犯罪，於 2015 年 08 月 07 日，被害人向司法警察局舉報，稱利害關係人以一份懷疑假冒其簽名的更改工程報價單及支票收據，向本澳司法機關控告其沒有履行該工程合約而追討賠償，於 2017 年 05 月 31 日，成功截獲利害關係人，經調查，利害關係人承認將涉案兩份文件交予一名人士，但無法解釋上述文件之來源，有關行為對本地區公共安全或公共秩序構成危險。2. 為着保護澳門特別行政區之社會秩序及預防犯罪，行政當局根據第 6/2004 號法律第 11 條第 1 款 3 項及第 12 條第 2 款 2 項之規定，將對利害關係人作出 3 年之禁止入境的決定。”(doc. de fls. 10 do P.A.)

Ponderando tais factos à luz das inspirativas jurisprudências, temos por certo que a fundamentação do despacho em questão permite o recorrente a compreender cabalmente o itinerário cognoscivo e valorativo da entidade recorrida, portanto não há insuficiência da fundamentação.

*

4. Da revogação da autorização da permanência

Bem, a alínea 3) do n.º 2 do art. 4º da Lei n.º 4/2003 prescreve que pode ser recusada a entrada dos não residentes quando existirem “fortes indícios” de terem praticado ou de se preparem para a prática de quaisquer crimes. Acrescenta-lhe o n.º 3 do art. 12º da Lei n.º 4/2004 o requisito da “existência de perigo efectivo para a segurança ou ordem públicas”.

De acordo com a disposição na alínea 3) do n.º 1 do art. 11º da Lei n.º 6/2004, a revogação da autorização de permanência pressupõe apenas que a pessoa não residente constitua perigo para a segurança ou ordem públicas, nomeadamente pela prática de crime ou sua preparação.

Bem, é notório que a alínea 3) do n.º 2 do art. 4º da Lei n.º 4/2003 se distingue da alínea 3) do n.º 1 do art. 11º da Lei n.º 6/2004: a revogação da autorização de permanência não depende de “fortes indícios” da prática de crime ou da sua preparação, pelo contrário, os quais são impostos para a recusa de entrada e a interdição da mesma, como pressuposto.

Na nossa óptica, é fácil compreender a ratio desta distinção. Pois, o efeito provocado por uma autorização de permanência à sociedade de Macau é mais duradouro do que o derivado de permissão de entrada (pese embora seja menos intensivo do que a autorização de residência). Daí que a autorização de permanência depende de mais requisitos e pressupostos que a permissão de entrada, e o desaparecimento superveniente dum requisito e pressuposto poderá conduzir à sua

revogação; naturalmente, a revogação de autorização de permanência dever ser mais fácil do que a recusa e a interdição da entrada de indivíduo não residente, em virtude de tal recusa ou interdição depender de pressupostos mais exigentes.

Nesta linha de vista, subscrevemos a sábia jurisprudência que preconiza (cfr. aresto do Venerando TSI no Processo n.º 125/2017): A prática de crimes, ou a sua preparação, na RAEM constitui simplesmente como uma das formas possíveis da demonstração, e não como a forma única, da existência do perigo abstracto para a segurança ou ordem pública da RAEM, pois o legislador utilizou a palavra “nomeadamente”. Ou seja, não estão excluídos outros meios possíveis da demonstração da existência do perigo para a segurança ou ordem pública.

O que nos leva a inferir que a revogação de autorização de permanência não pressupõe em existirem fortes indícios da prática de crime ou da sua preparação na RAEM, basta a razoável suspeita de que uma pessoa não residente constitua perigo para a segurança e ordem públicas.

No caso sub judice, fica suficientemente provado que o recorrente reconheceu ter utilizado duas identidades distintas e que “利害關係人承認將涉案兩份文件交予一名人士，但無法解釋上述文件之來源”. À luz da regra de experiência, é racional extrair que a manutenção da autorização de permanência do recorrente põe em perigo a segurança e ordem públicas.

Nestes termos, inclinamos a entender que o despacho recorrido no que respeite à revogação da autorização de permanência anteriormente

concedida ao ora recorrente não infringe o preceito na alínea 3) do n.º 1 do art. 11º da Lei n.º 6/2004 que, repita-se, não prescreve fortes indícios da prática de crime ou da sua preparação na RAEM.

*

5. Da recusa de entrada

Recorde-se que a decisão do Sr. Comandante do CPSPS aplicou ao recorrente ainda a medida de recusa de entrada, alegando “nos termos do artigo 4º n.º 2, alínea 3), da Lei n.º 4/2003, até à decisão final deste processo” (cfr. fls. 32 a 33 do P.A.), e tal decisão de aplicar a recusa de entrada encontra igualmente confirmada no despacho em sindicância.

Acentua-se, mais uma vez, que a alínea 3) do n.º 2 do art. 4º da Lei n.º 4/2003 estabelece imperativamente o pressuposto de existirem fortes indícios de terem praticado ou de se prepararem para a prática de quaisquer crimes. É sem dúvida que o ónus de prova cabe à Administração.

A sensata jurisprudência alerta: “III. Se os indícios podiam existir na ocasião em que a situação foi detectada, eles podem vir a ser desmontados ou abatidos por revelação factual em contrário mais tarde, seja no próprio procedimento, seja no recurso contencioso, seja até noutra domínio, como o penal. O que queremos dizer é que a medida pode deixar de subsistir se, supervenientemente, se vier a apurar que, ou os indícios não eram fortes, ou desapareceram por prova em sentido diferente. IV. Indícios são factos que encaminham presuntivamente o intérprete para uma determinada realidade. E nesse sentido, os mesmos factos, enquanto subsistirem intocáveis, podem constituir indícios para

efeitos administrativos e indícios diferentes para efeitos criminais. V. Se não se provarem os factos que densificam a existência de fortes indícios de alguém ter cometido ou se preparar para o cometimento de um ilícito, o acto que aplica a medida de interdição padece de erro nos pressupostos de facto.” (vide. Acórdão do TSI no Processo n.º 769/2015)

Pois bem, “sendo o processo-crime instaurado no Ministério Público em que o recorrente foi constituído arguido arquivado por falta de indícios suficientes para deduzir uma acusação, isso vem evidenciar a inexistência de fortes indícios de que o recorrente se preparava para consumir produtos estupefacientes.” (vide. Acórdão do TSI no Processo n.º 770/2015)

Em consonância com tais brilhantes parâmetros jurisprudenciais que, segundo nos parece, representa a interpretação mais conforme com o princípio da coerência do ordenamento jurídico, e tendo em conta o despacho de arquivamento proferido no Inquérito n.º 9812/2015 (cfr. fls. 53 a 54 dos autos), opinamos que não existem in casu os fortes indícios em que se fundou a decisão de impor a recusa de entrada por período de três anos.

*

Por todo o expendido acima, propendemos pela parcial procedência do presente recurso contencioso, confirmando o despacho recorrido no que respeite à revogação da autorização de permanência, e anulando-o na parte atinente à recusa de entrada por período de três anos.”

*

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。
不存在其他可妨礙審理案件實體問題的延訴抗辯及無效之情形。

*

II. 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：

司法上訴人為一名新加坡居民。

治安警察局於 2017 年 8 月 11 日通知司法上訴人，表示因為有強烈跡象顯示上訴人觸犯“偽造文件罪”，從而廢止其個人的逗留許可，同時又拒絕上訴人入境澳門，直至有最後結果為止。(見行政卷宗第 31 至 35 頁)

上訴人於 2016 年 10 月 17 日向保安司司長提出必要訴願。

治安警察局局長就有關訴願製作以下報告：(見行政卷宗第 64 至 69 頁)

“Informação

Assunto: Recurso hierárquico necessário. Revogação de autorização de permanência. Proposta de aplicação de medida de interdição.

Recorrente: A

1. O recorrente, visitante da República de Singapura, titular do Passaporte n.º E XXXXX74K, vem interpor recurso hierárquico necessário do despacho através do qual lhe foi revogada a sua autorização de permanência, como também da medida de recusa de entrada, invocando, para tanto, o seguinte:

2. Que, o despacho recorrido sofre do vício de falta de fundamentação quanto

aos pressupostos de facto, quer também quanto à norma legal aplicada, pois é indevido afirmar ou pressupor que o recorrente praticou o referido crime quando nem sequer foi acusado da prática de qualquer ilícito, pelo que não se justifica como possa constituir perigo para a segurança e ordem pública da RAEM.

3. Que, só se pode concluir que o que recorrente praticou o crime de falsificação de documento de especial valor – art.º 244º do CP, depois de julgamento e eventual condenação por via dos tribunais criminais, como também e desde logo pela imposição do princípio da presunção da inocência.

4. Pelo que o autor do acto recorrido assim incriminando o recorrente, usurpou o poder dos tribunais, ferindo o acto do vício de usurpação de poder, o que o torna nulo nos termos do art.º 122º do CPA.

5. Que, no art.º 11º, n.º 1, alínea 3) da Lei n.º 6/2004, refere ... pela prática de crimes, mas o recorrente nunca confessou perante as autoridades judiciais a autoria de qualquer crime, pelo que não existindo uma decisão judicial a referida norma é-lhe inaplicável, pela imposição do princípio da presunção da inocência consagrado no art.º 29º da LB.

6. O que resulta no vício do erro sobre os pressupostos de facto, pois só depois de uma condenação judicial se pode concluir que o recorrente praticou os factos, vedando-se até aí à Administração qualquer restrição aos direitos do recorrente, nomeadamente de ser alvo de expulsão ou de medida de interdição de entrada.

7. Que, por outro lado, está casado com uma residente da qual tem uma criança nascida em 2016, pelo que a aplicação da medida afectará de forma intolerável a posição da menor e da esposa que ficam sem a presença e o amparo do recorrente, resultando na ruptura da vida familiar.

8. Pedindo, pelos fundamentos acima invocados, a revogação do acto recorrido

e desde já a suspensão da eficácia do mesmo como também da medida de recusa de entrada, não só durante este procedimento mas também até à decisão do processo criminal.

---XXX---

9. Compulsado o presente processo, verifica-se o seguinte:

10. De acordo com os factos participados pela Polícia Judiciária no ofício n.º 518/NDI/2017, enviado à corporação em 2 de Junho, um cidadão da RAEM, de apelido XX, no ano de 2015, foi notificado pelas autoridades judiciais de que tinha sido julgado por incumprimento contratual, por não ter realizado umas obras de construção a que se obrigara, e para as quais recebera o respectivo pagamento.

11. Determinada empresa contactou com o cidadão XX, para a realização de obras de construção, a um determinado preço.

12. Para o preço final e condições, elaborou-se uma nova estimativa juntamente com o respectivo pagamento, que foram entregues ao recorrente para ir ter com o tal Sr. XX, a fim desde aceitar o entendimento final, o pagamento e emitir o respectivo recibo, rubricando a sua assinatura nesses documentos.

13. Como o cidadão XX, não se tinha obrigado a nada, por estimativa/contrato, ou por recebimento de um determinado montante ou que ainda tenha emitido o correspondente recibo, suspeitando que alguém lhe falsificara a assinatura nesses documentos, apresentou queixa na Polícia Judiciária.

14. Que após investigações, reuniu elementos probatórios fortes (de entre eles vários testemunhos de colegas a indicar que o recorrente estava com a missão de contactar o referido cidadão XX, para recolher a sua assinatura nos documentos, a fim deste assumir o seu compromisso).

15. Para indiciar o recorrente, então com o nome B, da prática do crime de

falsificação de documentos, conforme art.º 244º do CP.

16. O recorrente saiu da RAEM em Setembro de 2016, e veio a ser interceptado no passado dia 31 de Maio de 2017, desta feita utilizando um novo nome, A.

17. Perante a Polícia Judiciária, prontamente admitiu que foi ele que ficou encarregue de contactar com o referido cidadão para recolher as suas assinaturas na estimativa e no recibo, e assim fez, mas que depois entregou os documentos a um colega de trabalho. Porém, nunca identificou esse tal colega de trabalho.

18. Pelo exposto, após o recebimento da participação desses factos no referido ofício, considerou-se necessário revogar a autorização de permanência do recorrente, nos termos do art.º 11º, n.º 1, alínea 3), da Lei n.º 6/2004, por razões de ordem e segurança públicas.

19. Entretanto, através do seu mandatário, o recorrente começou por invocar a irregularidade da notificação do acto de revogação da autorização de permanência, o que veio a ser corrigido por despacho exarado em 10 de Agosto de 2017, no âmbito do qual se impôs a medida de recusa de entrada para assegurar o efeito útil da revogação do visto de permanência.

20. Quanto aos fundamentos invocados impugnando este despacho e descritos na primeira parte desta informação considera-se que não procedem, pelo seguinte:

21. Refere a alínea 3), do n.º 1, do art.º 11º da Lei n.º 6/2004, que pode ser revogada a autorização de permanência de um não-residente quando constitua perigo para a segurança ou ordem públicas, nomeadamente pela prática de crimes, ou sua preparação, na RAEM.

22. Como se retira da presente norma, é necessário e apenas que a conduta do não-residente, constitua perigo para a segurança ou ordem pública e, pelos autos, conclui-se claramente que os indícios da prática de crime de falsificação de

documentos são bastantes e de gravidade.

23. Por outro lado, é o próprio legislador a autorizar que por fortes indícios da prática de crime pode ser recusada a entrada a um não-residente, isto é, antes de uma decisão judicial, pelo que não existe qualquer conflito com o invocado princípio da presunção de inocência, ou usurpação de poderes judiciais, além deste se tratar de um procedimento administrativo.

24. Pelo exposto, considera-se que o despacho através do qual foi revogada a autorização de permanência do recorrente, não sofre de qualquer vício que possa levar à sua anulabilidade, não devendo por isso ser concedido provimento ao presente recurso.

25. Igualmente pelo exposto, e pelas circunstâncias que rodearem a prática dos ilícitos, e pela falta de confiança de que o recorrente observará as leis da Região, considera-se que não deve ser concedida a suspensão da eficácia do acto recorrido porque tal causaria grave prejuízo ao interesse público.

26. Por fim, tendo em conta a nacionalidade do recorrente, no caso de V. Exa. concordar com os fundamentos que levaram à revogação da autorização de permanência do recorrente, e entender necessário, solicita-se a autorização de V. Exa., para prosseguir com o procedimento com vista a aplicação de medida de interdição de entrada.

27. À superior consideração de V. Exa.”

保安司司長於 2017 年 10 月 26 日作出以下批示（見行政卷宗第 71 頁）：

“DESPACHO

Recurso hierárquico – Revogação de autorização de permanência e aplicação de

medida de recusa de entrada

Recorrente: A

Processo n.º 6228/2013

Considerando o teor do recurso hierárquico apresentado pelo recorrente A, onde impugna o acto administrativo praticado no processo supra indicado pelo Comandante do CPSP em 10.08.2017, que lhe revoga a autorização de permanência e lhe aplica uma medida de recusa de entrada, nos termos do artigo 4º, n.º 2, alínea 3) da Lei n.º 4/2003.

Considerando o parecer de 19.10.2017 do Comandante do CPSP que conclui existir fundamento para a revogação da autorização de permanência do recorrente, nos termos do artigo 11º, n.º 1, alínea 3) da Lei n.º 6/2004, e bem assim pela inexistência de qualquer vício que possa levar à anulabilidade do acto ora impugnado.

Determino o seguinte:

A censurabilidade que impende sobre o recorrente ao ter comprovadamente utilizado duas identidades distintas, demonstrando querer furtar-se às suas responsabilidades perante as leis da RAEM, é, por si só, revelador da sua perigosidade para a segurança e ordem públicas.

O facto de não ter sido deduzida até ao momento qualquer acusação em sede de processo penal não impede a administração de valorar autonomamente os factos para efeitos de procedimento administrativo, conducente à aplicação das medidas previstas nas Leis n.ºs 4/2003 e 6/2004, em consequência da total independência face ao procedimento criminal que possa vir a ter origem nos mesmos factos.

Afigura-se que o acto recorrido, praticado pelo Comandante do CPSP em 10.08.2017, no processo n.º 6228/2013, está devidamente fundamentado, inexistindo

qualquer vício que possa levar à sua anulabilidade, razão pela qual decido confirmá-lo, negando provimento ao presente recurso hierárquico.

Notifique-se nos termos dos artigos 70º a 72º do Código do Procedimento Administrativo.”

*

現讓我們就上訴人提出的問題作出分析。

越權瑕疵

上訴人辯稱被訴的行政行為沾有《行政程序法典》第 122 條第 2 款 a 項所指的越權瑕疵，因認為上訴人是否需要承擔刑事責任應由司法機關，而非由行政當局作出判斷。

毫無疑問，在未經法院審判及獲確定判決前，上訴人不應受到刑事處罰，但在行政程序中，行政當局並非針對上訴人的刑事行為作出審查，而是按照實際情況並為實現公共利益而行使法律賦予的自由裁量權。

根據第 6/2004 號法律第十一條第一款第三項的規定，行政長官可因應非本地居民是否對公共安全秩序構成危險，尤其在澳門特別行政區實施犯罪或預備實施犯罪，來決定廢止有關人士在澳門特區的逗留許可。

另外，在根據第 4/2003 號法律第四條第二款第三項的規定，明確指出如存有強烈跡象顯示非本地居民曾經實施或預備實施任何犯罪，可被拒絕進入澳門特別行政區。

毫無疑問，行政當局並不著眼於利害關係人是否已被法院判罪，而僅是按照其所認定的事實來考慮對有關人士採取適當的行政措施。

基於此，本院認為被訴的行政行為並不存在越權瑕疵。

*

因侵犯一項基本權利的根本內容而構成無效

上訴人認為行政當局的決定侵犯《基本法》所賦予的出入境自由以及家庭團聚自由，從而構成《行政程序法典》第一百二十二條第二款 d 項規定的因侵犯一項基本權利的根本內容的無效。

首先，上訴人並非澳門居民，根據《基本法》第四十三條的規定，須依法享有澳門居民的權利及自由。

事實上，針對入境制度方面，第 6/2004 號法律及第 4/2003 號法律正好是按照《基本法》的規定對澳門居民以外的其他人士制定一套逗留制度，當中的廢止逗留許可及禁止入境措施顯然是為確保澳門特區的公共安全、秩序及社會穩定而設，換言之，對於有意取得澳門逗留許可的人士，必須符合相關法律規定，因此上訴人所謂的入境自由並非一項絕對權利。

至於上訴人指稱被訴的行政行為違反《基本法》中關於成立家庭權利的規定，本院同樣不予認同。

《基本法》第三十八條規定澳門居民的婚姻自由、成立家庭和自願生育權利受法律保護。

如上所述，非澳門居民須依法享有澳門居民的權利及自由。

家庭是基本的社會單元，應受到社會和特區的保護，而當局亦有義務促進家庭的團結及穩定，但在移民政策實施的過程中，各個國家或地區可以按照自身的社會、經濟及政治狀況設定一些條件，其中國家或地區的安全及穩定發展屬於移民居留政策必然的考慮因素，當出現抵觸，必須以國家或地區的利益作優先考慮。

對於非澳門居民來說，如欲以成立家庭或家庭團聚為由取得特區的居留許可，必須符合現行法律規定。

基於此，本院認為上訴人所主張的權利並不屬於一項絕對權利，因此被訴的行政行為沒有違反《行政程序法典》第一百二十二條第二款 d 項的規定。

*

欠缺說明理由

《行政程序法典》第一百一十四條規定行政行為需要說明理由。

而同一法典第一百一十五條第一及第二款還規定：

“一. 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。

二. 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（包括相關附件），且透過上訴狀亦可以顯示上訴人雖然不接受有關決定，但完全明白導致其逗留許可被廢止及對其實施禁止入境的具體理由。

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

*

違反無罪推定原則

上訴人認為在未經法院審判及獲確定判決前，上訴人不應該被以涉嫌犯罪為由而受到不利對待，直指上訴所針對之行為違反無罪推定原則。

我們認為，無罪推定原則一般適用於刑事訴訟程序，即是在有罪判決確定前推定嫌犯無罪，但在行政程序中，行政當局並非針對上訴人的刑事行為作出審查，而是按照實際情況並為實現公共利益而行使法律賦予的自由裁量權，對有關人士採取適當的行政措施。

事實上，根據第 6/2004 號法律第十一條第一款第三項的規定，如有關人士對公共安全或公共秩序構成危險，可以廢止居留許可。

另外，按照第 4/2003 號法律第四條第二款第三項的規定，當存有強烈跡象顯示非本地居民曾實施或預備實施任何犯罪，也可以拒絕其進入澳門特別行政區。

上述措施並不具刑事性質，而行政當局亦不會著眼於上訴人是否已被法院判罪，因此本院認為不存在違反無罪推定原則的情況。

*

事實前提錯誤

上訴人辯稱行政卷宗內的資料不足以認定其實施了相關違法事實以及其本人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，因此認為被上訴的行政行為沾有事實前提錯誤的瑕疵。

本院審查了行政卷宗內的所有資料，得悉上訴所針對的實體是依據司法警察局提供的一份公函而認定上訴人作出了偽造文件罪。

在充分尊重不同見解的情況下，我們認為單靠該份函件就斷定上訴人實施了偽造文件的違法事實，似乎過於武斷。

司法警察局的公函載有以下內容：

“於 2015 年 8 月 7 日，本局接獲一名本澳 XX 姓男子檢舉，報稱懷疑有人以一份懷疑假冒 XX 姓男子簽名的更改工程報價單及支票收據，向初級法院第三民事法庭控告 XX 姓男子沒有履行該工程合約而追討 XX 姓男子賠償。

經調查後，綜合各證人口供及相關調查證據，均指向由 A 負責與 XX 姓男子簽署更改工程報價單，故去函治安警察局對涉嫌人 A 進行攔截。

於 2017 年 5 月 31 日，本局成功透過治安警察局出入境事務廳截獲涉嫌人 A，並將其帶返本局協助調查。

經調查後，嫌犯 A 表示原名為 B (持澳門居民身份證: 1XXXXX9(4))，因與前澳門居民妻子離婚而被取消上述身份證，故其於 2015 年底到新加坡相關政府部門更改姓名為 A，並持星加坡護照(編號: EXXXXX74K)入境澳門。由於嫌犯 A 承認曾將涉案兩份文件交予案中一名證人，而嫌犯卻無法解釋上述兩份文件之來源，綜合相關調查所得，有理由相信嫌犯 A 是製作偽造涉案兩份文件之人，涉嫌觸犯本澳刑法典第 244 條(偽造文件)罪行。為此，於今天下午將該名男子送往檢察院處理。

經檢察院偵辦後，檢察院將該名男子移送本局，批示將該名男子作適當處理。為遵循有關批示，現將該名男子移送貴局處理。”

本院認為，上訴所針對的實體應該對事件作進一步了解，例如要求司法警察局提供更多資料或作出更深入的調查，包括但不限於查清楚上訴人的具體作案方式、犯案動機或理由、事件是因故意或過失所引致、上訴人與舉報人之間是否存在私人或商業糾紛等問題，然而，這些細節完全被忽略。

根據《行政程序法典》第八十六條第一款的規定，“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以此等事實；為調查該等事實，得使用法律容許值一切證據方法。”

事實上，儘管行政程序的調查有別於刑事程序的偵查，但亦不能夠過於草率，因為只有在進行充分的調查措施後，行政當局才具備條件對利害關係人是否曾實施違法行為作出判斷。

在本案中，上訴所針對的實體認定上訴人對公共安全或公共秩序構成危險，同時又認為存有強烈跡象顯示上訴人曾實施或預備實施犯罪，繼而廢止上訴人的居留許可及拒絕其進入澳門特別行政區。

然而，有鑒於行政程序調查措施的不充分，導致欠缺有力證據支持上訴人實施了偽造文件的事實，加上考慮到被訴的行政行為是建基於對上訴人實施了偽造文件事實的認定，因此本院認為上訴所針對的實體所作的判斷存在事實前提的錯誤，被訴的行政行為應當予以撤銷。

*

III. 決定

綜上所述，本院裁定上訴人 A 提起的司法上訴理由成立，准予撤銷被訴之行政行為。

被訴實體依法享有訴訟費用的豁免。

登錄及作出通知。

澳門特別行政區，2019年5月2日

唐曉峰

米萬英

賴健雄

馮文莊