

Processo n.º 812/2021

(Autos de suspensão da eficácia do acto administrativo)

Data : 11 de Novembro de 2021

Requerente : A

Entidade Requerida : **Secretário para a Administração e Justiça**

* * *

ACORDAM OS JUÍZES NO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA DA RAEM:

I - RELATÓRIO

A, Requerente, devidamente identificado nos autos, discordando do despacho do **Secretário para a Administração e Justiça**, datado de 26/08/2021, que declarou nulo o acto de emissão do BIRM e do respectivo passaporte a favor do Recorrente, veio em 07/10/2021 junto deste TSI pedir a suspensão da eficácia do referido despacho, com os fundamentos constantes de fls. 2 a 11, tendo formulado as seguintes conclusões:

1. O recorrente nasceu em Macau, sendo nesta Região que reside a sua família, constituída, como se disse, pela sua mãe e pelo seu irmão gémeo;
2. O requerente não detém ligação a outra região ou país, razão pela qual não possui qualquer outro documento de identificação, além do BIR de Macau;
3. A manutenção da decisão recorrida conduz a que o requerente fique destituído de qualquer identidade na medida em que deixa de deter o documento que, durante mais de 21 anos, lhe conferia e reconhecia essa identidade, em Macau e no exterior;

4. A falta do documento de identificação de Macau provoca, por isso, inúmeras consequências e prejuízos negativos na vida do requerente, tanto a nível pessoal, familiar, social e profissional.

5. Com efeito, além de ficar sem qualquer documento legal de identificação em Macau, o requerente fica também privado de usufruir da residência na RPC por não ter censo naquele país;

6. Ficando igualmente o requerente definitivamente impossibilitado de terminar, em 2022, os seus estudos na Austrália, considerando que é através do BIR (e do respectivo passaporte) que lhe é concedido o visto anual para fins de estudo naquele país;

7. Não poderá também o requerente concluir esses estudos nem em Macau nem em qualquer outro país ou região, atendendo a que a falta de um documento de identificação não lhe permite ser admitido numa instituição de ensino superior;

8. O requerente transformar-se-á, assim, num *apátrida*, definitivamente impossibilitado de adquirir a residência noutro país ou região, por não deter qualquer documento de identificação;

9. Fica igualmente impossibilitado de viver legalmente em Macau e de aqui usufruir do apoio e do convívio dos seus familiares e amigos;

10. Não podendo, sequer, procurar um emprego permanente na Região nem, por essa via, auferir rendimentos que lhe permitam sobreviver autonomamente sem o auxílio da sua mãe;

11. São, por isso, de fácil percepção os elevados prejuízos que o requerente sofrerá face à manutenção da decisão ora recorrida.

*

Citado, veio o senhor Secretário para a Administração e Justiça contestar nos seguintes termos (fls.92 a 104):

1. 被聲請實體認為聲請人代表律師提出中止行政行為的理據未符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a)項所指的要件。

2. 聲請人於 1999 年在澳門出生，其出生記錄登載父親為澳門居民 B，身份證明局根據 5 月 10 日第 19/99/M 號法令第 5 條第 1 款及第 26 條第 1 款 a)項的規定，因聲請人出生時父親為澳門居民，其具澳門居民身份，故向其發出澳門居民身份證。

3. 其後，身份證明局按第 8/1999 號法律第 9 條第 2 款(一)項，以及第 8/2002 號法律第 2 條第 2 款(一)項和第 23/2002 號行政法規第 23 條的規定，批准聲請人換發及續期澳門特區永久性居民身份證。

4. 然而，初級法院家庭及未成年人法庭基於已證實聲請人不是 B 的親生兒子，宣告聲請人出生登記內 B 作為聲請人親生父親的紀錄無效，並命令將之註銷，民事登記局亦已按上述判決更正聲請人的出生登記。

5. 由於未能證明聲請人在澳門出生時其父親或母親為澳門居民或在澳門合法居住，故聲請人不符合上述法例規定，不具澳門居民身份，不應獲發澳門居民身份證；其亦不具澳門特區永久性居民身份，不應獲發澳門特區永久性居民身份證。

6. 根據《民事登記法典》第 66 條 a)項及第 67 條 b)項，以及第 70 及 71 條的規定，由於聲請人的出生登記屬虛假而無效，且已被註銷，已註銷的登記不產生作為已登記事實之憑證之任何效力。

7. 此外，由於聲請人出生登記內載的父親身份並非真實，未能證明聲請人在澳門出生時其父親或母親為澳門居民或在澳門合法居住，無法滿足法定要件，故身份證明局的發證行為完全欠缺法律基礎，相關行為基於違反公共利益及損害的嚴重性而沾有無效的瑕疵。

8. 因此，身份證明局向聲請人發出澳門居民身份證、換發及續期澳門特區永久性居民身份證的行政行為，根據《行政程序法典》第 122 條第 1 款和第 2 款 i)項的規定屬無效行為，自始不產生效力，身份證明局必須依法註銷聲請人的澳門特區永久性居民身份證。

9. 另，聲請人不符合第 8/2009 號法律第 5 條的規定，不應獲發澳門特區護照，因此，身份證明局亦必須依法註銷聲請人的澳門特區護照。

10. 在本程序中，代表律師認為立即執行被聲請行為，會對聲請人造成難以彌補的損失，包括無法完成澳洲的學業、無法返回澳門，以及成為無國籍人士。對此，被聲請實體不予認同。

11. 首先，代表律師只是空泛地指出，聲請人將失去澳洲政府發出的學生簽證(簽證需每年續簽)，無法完成預期在 2022 年畢業的大學課程，但代表律師沒有就有關難以彌補的損失提供任何實質的證明。

12. 根據澳洲內政安全部(Department of Home Affairs)官方網站的資料顯示，澳洲學

生簽證的有效期限取決於課程的年期，最長有效期為 5 年；有關簽證不能夠續簽，在簽證到期後需申請新的簽證。

13. 換言之，聲請人持有的學生簽證很大可能在其大學課程完結之後有效期方屆滿，亦即是說，即使立即執行被聲請行為，聲請人亦繼續持有有效的學生簽證，可以繼續完成在澳洲的大學課程。

14. 因此，在代表律師沒有提供任何實體證明的情況下，無法證明因執行被聲請行為，其將立即失去持有的澳洲學生簽證的事實，亦無法得出因失去學生簽證而被迫放棄在澳洲的學業的結論。

15. 選擇在澳洲升學僅屬聲請人個人意願，即使聲請人確實因立即執行被聲請行為而失去澳洲的學生簽證，但不代表聲請人不能夠繼續完成在澳洲的學業，又或在其他國家或地區繼續升學。

16. 原因在於，聲請人母親曾表示，早年以其本人作為主申請人申請移民澳洲，去年已滿足當局規定的 5 年內於澳洲居住滿 200 日的移民條件，並指與聲請人及另一名兒子 C 於本年入籍澳洲。可見，聲請人及其母親其條件在澳洲合法居住，在證件被註銷的情況下，聲請人仍可繼續在澳洲完成相關課程。

17. 此外，據資料顯示，聲請人母親原為內地居民，2005 年持瑙魯永久居留證透過在澳門進行重大投資而獲批在澳門的臨時居留許可。原則上，聲請人母親仍具有內地戶籍，聲請人是具條件隨其母親在內地落戶。聲請人在落戶後，可選擇在內地或其他國家和地區繼續升學。

18. 因此，被聲請實體不認同代表律師指聲請人無法在澳洲完成大學課程屬難以彌補的損失。

19. 此外，代表律師於聲請書中指，立即執行被聲請行為，聲請人將無法返回澳門，剝奪其與母親團聚及在澳門生活的權利，以及令聲請人無法在澳門尋找工作，無法在沒有母親的幫助下獨立生活，對其造成難以彌補的損失。

20. 聲請人在澳門特區永久性居民身份證和澳門特區護照被註銷的情況下，其所享有的自由通行的權利會在某種程度上受到限制，但這並不會必然導致其遭受難以彌補的損失。（參考終審法院第 3/2018 號案的合議庭裁判的內容）

21. 事實上，立即執行被聲請行為並不會妨礙聲請人與其家人團聚。如上所述，聲

請人與其兄弟 C 及其母親於 2021 年具條件入籍澳洲，可在當地合法居住，故即使聲請人的澳門特區永久性居民身份證及澳門特區護照被註銷，聲請人仍可與其家人在澳洲團聚。

22. 加上，聲請人在證件被註銷後有條件隨母親在內地落戶，若聲請人返回內地生活，聲請人可申請來澳門探親，而其母親亦可在內地與聲請人團聚，猶如當初聲請人持有澳門居民身份證，但其母親未獲澳門居留許可的情況一樣，當時聲請人亦是與母親在內地團聚。

23. 而聲請人現為 22 歲青年，具完全行為能力，即使其不具有澳門居民身份，亦不妨礙其以內地居民的身份在澳門、內地或其他地方選擇職業和工作，故不認同喪失在本澳的就業及發展機會屬難以彌補的損失。

24. 此外，聲請人的證件被註銷不會導致其成為無國籍人士，根據《中華人民共和國國籍法》第 4 條的規定，聲請人母親為中國公民，聲請人具有中國國籍；另，聲請人具條件透過入籍申請而取得澳洲國籍。因此，代表律師指聲請人因無國籍而承擔難以彌補的損失不成立，且缺乏理據。

25. 事實上，聲請人的澳門居民身份是透過虛假資料而取得，其本來便不享有在澳居留的“權利”及《基本法》賦予澳門居民的基本權利，不存在對聲請人基本權利構成損害。即使不認同上述理解，非財產損失只在達到巨大或嚴重到需要法律保護的程度時才屬重要，如代表律師在聲請書所述，聲請人出生後與母親在內地生活和就讀，只在澳門完成一個學年的課程，可見，並非一直在澳門長大及生活，故即使執行被聲請行為，亦不會對聲請人造成難以彌補的非財產性損失。

26. 值得指出的是，法律直接規定了什麼人士具有澳門永久性居民資格，身份證明局只能依法向合資格人士發出澳門永久性居民身份證，由於聲請人的澳門居民身份是透過虛假資料而取得，身份證明局只能依法宣告向聲請人發出澳門永久性居民身份證的行為無效，作出有關無效行為的宣告是身份證明局的義務，屬被限定行為，沒有任何自由裁量的空間，身份證明局不能基於人道理由而作出不註銷聲請人的澳門特區永久性居民身份證及澳門特區護照的決定。

27. 聲請人母親透過提供虛假身份資料而讓聲請人取得澳門特區永久性居民身份證及特區護照的行為，不為法律所容許，該等違法行為嚴重損害相關文件的公信力及危害澳門特別行政區的利益，故身份證明局作出註銷聲請人澳門特區永久性居民身份證及澳門特區護照的決定，旨在消除不法的法律效果。

28. 須強調，聲請人不符合法律規定，其自始不具有澳門居民身份，聲請人不能再在澳門合法居住及生活的問題，不應由澳門特區政府承擔。

29. 最後，代表律師在本程序中表示行政當局的行政行為非有效，顯然，這是本程序中明顯無關的事宜，且不屬本案中中止行為效力的請求的標的。

30. 綜上所述，聲請人代表律師指立即執行被聲請行為將對聲請人基本權利及利益造成無法復原且非以金錢可以補償的損失，並不成立，其提出的理據不符合《行政訴訟法典》第121 條第 1 款 a)項所指的要件，故其中止效力的主張不能成立。

綜上所述，聲請人提出的請求應被駁回。

*

O Digno. Magistrado do MP oferece o seu douto parecer de fls. 125 e 126, pugnando pelo deferimento do pedido.

* * *

II - PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS

Este Tribunal é o competente em razão da nacionalidade, matéria e hierarquia.

O processo é o próprio e não há nulidades.

As partes gozam de personalidade e capacidade judiciária e são dotadas de legitimidade *“ad causam”*.

Não há excepções ou questões prévias que obstem ao conhecimento do mérito da causa.

* * *

III - FACTOS

São os seguintes factos considerados assentes com interesse para a

decisão do pedido, conforme os elementos juntos no processo:

事由：關於宣告向 A 發出澳門特區永久性居民身份證和澳門特區護照的行為無效的訴願

羅栢安律師/馬師利律師：

就 台端代表 A(以下簡稱當事人)針對本局宣告向當事人發出澳門居民身份證、換發及續期澳門特區永久性居民身份證，以及發出澳門特區護照的行政行為無效，並註銷其澳門特區永久性居民身份證和澳門特區護照的決定向**行政法務司司長**提起的必要訴願，**行政法務司司長**於 2021 年 8 月 26 日作出批示，同意本局第 36/DAG/DJP/D/2021 號意見書的內容，駁回 台端提起的訴願，維持本局上述決定。

第 36/DAG/DJP/D/2021 號意見書內容如下：

“關於 A(以下簡稱當事人)的代表律師就本局宣告向當事人發出澳門居民身份證、換發及續期澳門特區永久性居民身份證，以及發出澳門特區護照的行為無效，並註銷其澳門特區永久性居民身份證和澳門特區護照的決定向**行政法務司司長**提起的必要訴願，根據《行政程序法典》第 159 條第 1 款規定，意見如下：

一、事實部份

1. 當事人於 19XX 年 X 月 X 日在澳門出生，持有出生登記局發出的第...號出生記錄，內載父親為澳門居民 B【持澳門特區永久性居民身份證第...號】；母親為內地居民 D【現持首次發出日期為 20XX 年 X 月 X 日的澳門特區永久性居民身份證第...號】。

2. 1999 年 9 月 28 日，當事人父親 B 代表當事人向本局首次申請澳門居民身份證，本局按上述出生記錄的資料，首次向當事人發出第...號澳門居民身份證。

3. 其後，本局按上述出生記錄的資料，於 2006 年 12 月 6 日為當事人換發第...號澳門特區永久性居民身份證。

4. 及後，本局找到內地部門送交當事人父親 B 之內地配偶 E 來澳定居的申請文件，為核實 B 的婚姻狀況，本局要求 B 於 2009 年 8 月 26 日到本局作聲明筆錄，其聲稱並不認識當事人母親 D 及當事人。

5. 由於本局對當事人和 B 的父子關係存疑，故要求當事人與 B 及 D 進行親子鑑定測試，並函請司法警察局協助三人作親子鑑定測試。

6. 2010 年 4 月 19 日，本局收到司法警察局對當事人、B 及 D 進行的親子鑑定報告，報告結論指“B 不是 A 的生父”；另有中度證據支持“D 是 A 的生母”。

7. 基於此，本局於 2010 年 5 月 11 日去函將上述親子鑑定結果通報檢察院，並請檢

察院依《民法典》的規定提起確認當事人父親身份爭議之訴。另，於同月 17 日將上述涉嫌虛報身份資料事宜及親子鑑定結果通報民事登記局。

8. 2011 年 12 月 16 日，當事人母親 D 代表當事人向本局提出澳門特區永久性居民身份證的續期申請，並獲批准。

9. 2012 年 3 月 1 日，當事人向本局提交檢察院第 4418/2010 號偵查案卷的歸檔批示，當中指因未能搜獲足夠證據證實 D 實施了偽造具特別價值文件罪，故檢察院決定將個案歸檔。另一方面，雖然有跡象顯示 B 冒認當事人的生父，並為當事人辦得澳門居民身份證，涉嫌觸犯了偽造具特別價值文件罪，但由於該犯罪行為發生至今已逾刑事追訴時效，故檢察院亦決定將個案此部分歸檔。

10. 為作出跟進，本局於 2013 年 6 月 17 日和 8 月 26 日致函檢察院查詢有否提起對當事人父親身份爭議的訴訟；另於同年 6 月 19 日去函要求 D 提供載有正確父親資料的當事人的出生記錄正本。

11. 2013 年 11 月 11 日，本局收到檢察院回覆指已開立第 502/2013 號行政卷宗處理當事人出生記錄中父親資料不實一事。

12. 本局於 2015 年 4 月 28 日致函檢察院了解第 502/2013 號行政卷宗的進度，惟未獲回覆。

13. 2016 年 8 月 5 日，本局批准當事人第...號澳門特區永久性居民身份證續期。

14. 2019 年 6 月 13 日，本局再次致函檢察院了解當事人出生記錄中父親資料不實一案的跟進情況，於同月 26 日獲檢察院回覆指法院已對案件作出裁決。

15. 為此，本局於 2019 年 6 月 28 日致函初級法院查詢相關案件的審理情況，並於同年 7 月 10 日收到回覆，據初級法院提供的判決書顯示，初級法院家庭及未成年人法庭於 2015 年 7 月 30 日作出判決，基於已證實當事人不是 B 的親生兒子，故宣告當事人出生登記內 B 作為當事人親生父親的紀錄無效，並命令將之註銷，該判決已於 2015 年 9 月 11 日轉為確定。

16. 為作出跟進，本局於 2019 年 7 月 17 日，通過第 3677/DIR/2019 號信函通知當事人提供載有正確父母親資料的出生記錄正本，並於同年 8 月 19 日收到當事人已更正的第 2992/1999/CR 號出生登記之敘述證明，內載父親為***；母親為 D。

17. 此外，據本局檔案資料，當事人持有第...號澳門特區護照。

18. 鑒於當事人於澳門出生時父親身份不明，母親不具有澳門居民身份，故當事人不具澳門特區永久性居民資格，本局於 2020 年 7 月 20 日透過第 423/DSI-DAG/OFI/2020 號公函通知當事人，本局將註銷其持有的首次發出日期為 1999 年 9 月 28 日的第...號澳門特區永久性居

民身份證及第...號澳門特區護照，並就此進行書面聽證。

19. 其後，本局分別於 2020 年 10 月 8 日及 23 日收到當事人代表律師提交的書面陳述及相關補充文件。

20. 由於代表律師的書面陳述仍未能證明當事人在澳門出生時其父親或母親為澳門居民或在澳門合法居住，故本局於 2021 年 1 月 13 日在第 3/DAG/DJP/D/2021 號建議書上作出決定，宣告對當事人作出的一系列發證行為無效，並依法註銷當事人的澳門特區永久性居民身份證及澳門特區護照。

21. 其後，本局收到中級法院就提供虛假父親身份資料而取得身份證的個案作出的合議庭裁判(2020 年 12 月 10 日第 1191/2019 號和 2021 年 1 月 21 日第 1013/2019 號合議庭裁判)，法官指出，由於出生登記內載的父親身份並非真實，行政當局的發證行為屬完全欠缺法律基礎，相關行為基於違反公共利益及損害的嚴重性而沾有無效的瑕疵，故行政當局的發證行為存在《行政程序法典》第 122 條第 1 款規定的欠缺主要要素的無效瑕疵。

22. 本局認同法院的裁判，故有需要在宣告當事人的澳門特區永久性居民身份證及澳門特區護照無效的依據中補充上述的法律依據。為保障當事人聽證權，本局於 2021 年 2 月 25 日廢止 2021 年 1 月 13 日作出的決定，並透過第 119/DSI-DAG/OFI/2021 號公函通知代表律師廢止的事宜。

23. 2021 年 2 月 24 日，本局收到當事人代表律師就本局於 2021 年 1 月 13 日在第 3/DAG/DJP/D/2021 號建議書上作出的決定向司長提出的必要訴願。

24. 本局於 2021 年 3 月 1 日透過第 127/DSI-DAG/OFI/2021 號公函通知**行政法務司司長**辦公室，由於被訴願所針對的行為已被廢止，故有關訴願毋需再作處理，本局將重新對當事人進行聽證。

25. 及後，本局重新開展相關註銷程序，並於 2021 年 5 月 5 日透過第 291/DSI-DAG/OFI/2021 號公函通知當事人代表律師，本局將宣告向當事人發出澳門居民身份證、換發及續期澳門特區永久性居民身份證，以及發出澳門特區護照的行政行為無效，並將註銷其持有首次發出日期為 1999 年 9 月 28 日的第...號澳門特區永久性居民身份證及第...號澳門特區護照，就此進行書面聽證。

26. 2021 年 5 月 20 日，本局收到當事人代表律師提交的書面陳述。

27. 經分析，由於當事人代表律師書面陳述的內容仍未能證明當事人符合法律規定具澳門特區永久性居民身份，故本局於 2021 年 6 月 11 日透過第 24/DAG/DJP/D/2021 號建議書作出宣告向當事人發出澳門居民身份證、換發及續期澳門特區永久性居民身份證，以及發出澳門

特區護照的行政行為無效，並註銷其澳門特區永久性居民身份證及澳門特區護照的決定。因翻譯需時，本局於同年 7 月 9 日通過第 468/DSI-DAG/OFI/2021 號公函通知當事人代表律師有關決定，當事人代表律師於同年 7 月 14 日簽收有關公函。

28. 2021 年 8 月 5 日，當事人代表律師致函本局，就上述決定向**行政法務司司長**提起必要訴願。

二、法律部分

29. 根據 5 月 10 日第 19/99/M 號法令《核准發出澳門居民身份證之新制度》第 5 條第 1 款，“在澳門出生之未成年人，如出生時其父母係依據法律規定獲許可在澳門居留，則視為本地區居民。”及同一法令第 26 條第 1 款 a) 項“居民身份證之申請書應附用：a) 出生登記敘述證明或具同等效力文件”的規定。

30. 鑒於當事人於 19XX 年 X 月 X 日在澳門出生，當時出生記錄登載其父親為澳門居民 B，故本局於 1999 年 9 月 28 日首次向當事人發出第...號澳門居民身份證。

31. 其後，本局按第 8/1999 號法律《澳門特別行政區永久性居民及居留權法律》第 9 條第 2 款(一)項，“持有一九九九年十二月二十日前發出的澳門居民身份證，且符合下列條件之一的澳門居民中的中國公民是澳門特別行政區永久性居民：（一）在澳門居民身份證上載明出生地為澳門”，以及第 8/2002 號法律《澳門特別行政區居民身份證制度》第 2 條第 2 款(一)項，“澳門特別行政區永久性居民身份證，此證發給澳門特別行政區永久性居民”和第 23/2002 號行政法規《澳門特別行政區居民身份證規章》第 23 條的規定，於 2006 年 12 月 6 日為當事人換發第...號澳門特區永久性居民身份證，以及於 2011 年 12 月 16 日和 2016 年 8 月 5 日為該證續期。

32. 然而，初級法院家庭及未成年人法庭於 2015 年 7 月 30 日作出判決，基於已證實當事人不是 B 的親生兒子，故宣告當事人出生登記內 B 作為當事人親生父親的紀錄無效，並命令將之註銷，該判決已於 2015 年 9 月 11 日轉為確定。

33. 民事登記局亦已對當事人的出生登記作出更正，內載父親為***；母視為 D。

34. 鑒於未能證明當事人在澳門出生時其父親或母親為澳門居民或在澳門合法居住，故當事人不符合 5 月 10 日第 19/99/M 號法令《核准發出澳門居民身份證之新制度》第 5 條第 1 款及第 26 條第 1 款 a) 項的規定，不具有澳門居民身份，不應獲發澳門居民身份證，當事人亦不符合第 8/1999 號法律《澳門特別行政區永久性居民及居留權法律》第 9 條第 2 款(一)項規定，不具有澳門特區永久性居民身份，亦不符合第 8/2002 號法律《澳門特別行政區居民身份證制度》第 2 條第 2 款(一)項和第 23/2002 號行政法規《澳門特別行政區居民身份證規章》第 23 條的規定，不應獲發澳門特區永久性居民身份證。

35. 另，鑒於當事人不具澳門特區永久性居民身份，故其不符合第 8/2009 號法律《澳門特別行政區旅行證件制度》第 5 條的規定，不應獲發第...號澳門特區護照。

36. 根據《民事登記法典》第 66 條 a)項及第 67 條 b)項的規定，記載虛假父或母資料的登記屬無效；同一法典第 70 及 71 條規定，登記被宣告無效後應作註銷，已註銷的登記不產生作為已登記事實之憑證之任何效力。

37. 因此，根據《行政程序法典》第 122 條第 2 款 i)項的規定，本局依據出生登記而確認當事人具澳門居民資格，從而向當事人發證的行為，隨著出生登記無效及註銷而無效，自始不產生效力。

38. 另，當事人出生登記內載的父親身份並非真實，未能證明當事人在澳門出生時其父或母為澳門居民或在澳門合法居住，無法滿足法定要件，故本局的發證行為完全欠缺法律基礎，相關行為基於違反公共利益及損害的嚴重性而沾有欠缺主要要素的無效瑕疵。

39. 因此，根據《行政程序法典》第 122 條第 1 款的規定，本局的發證行為因欠缺主要要素而無效，自始不產生效力。

40. 經分析代表律師於聽證期間提交的書面陳述，由於未能證明當事人符合法律規定具澳門特區永久性居民身份，故本局根據《行政程序法典》第 123 條第 2 款的規定，宣告向當事人發出澳門居民身份證、換發及續期澳門特區永久性居民身份證，以及發出澳門特區護照的行政行為無效，並依法註銷當事人持有首次發出日期為 1999 年 9 月 28 日的第...號澳門特區永久性居民身份證及第...號澳門特區護照。

三、對訴願的分析

(一) 關於必要訴願的中止效力方面(訴願書第 1 至 3 點)

41. 代表律師請求中止執行本局的決定，直至司長對本訴願作出決定為止。

42. 根據《行政程序法典》第 157 條第 1 款，“必要訴願中止被訴願所針對之行為之效力.....”，同一法典第 137 條第 1 款，“下列行為不具執行力：a)效力被中止之行為.....”本局在收到代表律師的訴願書後，已中止執行宣告當事人證件無效，以及註銷其證件的決定，當事人仍持有澳門特區永久性居民身份證及澳門特區護照。

(二) 本訴願的理據

43. 代表律師在訴願書中指出：

- 1)本局宣告向當事人發證行為無效的理據存有法律前提適用錯誤；
- 2)本局應賦予當事人無效行為假定法律效果；
- 3)本局提出“當事人在澳門生活多年並非取得澳門永久性居民資格”的觀點並無法律

依據;

4) 本局未有迅速開展註銷證件的行政程序;

5) 請求司長作出三項補充說明。

對於上述觀點，本局不予認同，理由如下：

i). 關於代表律師認為本局宣告發證行為無效的理據存有法律前提適用錯誤(訴願書第 13 至 50 點)

a). 發證行為因出生登記無效而無效方面

44. 代表律師指應對隨後行為的概念作限制性解釋，並表示當事人出生時親子關係已被確立，其時已滿足法律的規定具澳門居民資格，即使隨後親子關係被推翻，也不應具追溯力。因此，代表律師認為本局指的發證行為因出生登記無效而無效，是錯誤適用《行政程序法典》第 122 條第 2 款 i) 項的規定，有關決定因欠缺法律依據而應被廢止。

45. 本局不認同代表律師的觀點。對於當事人的親子關係，根據 5 月 10 日第 19/99/M 號法令第 26 條第 1 款 a) 項“居民身分證之申請書應附同：a) 出生登記敘述證明或具同等效力文件”以及第 8/1999 號法律第 1 條第 2 款“在澳門出生由澳門有權限的登記部門發出的出生記錄證明”的規定，本局是以出生登記作為依據，通過出生登記內載的父母親資料，以判別其中一方是否為澳門居民，從而確認當事人是否具有澳門特區永久性居民身份。

46. 《民事登記法典》第 66 條 a) 項及第 67 條 b) 項規定，記載虛假父或母資料的登記屬無效；同一法典第 70 及 71 條規定，登記被宣告無效後應作註銷，已註銷的登記不產生作為已登記事實之憑證之任何效力。

47. 就登記無效的後果，根據葡萄牙學者 J. Robalo Pombo 在《Código do Registo Civil Anotado e Comentado》第 337 頁所述，“...d) E, sendo ineficaz o registo, tudo se passa como se este não houvesse sido lavrado...”作為不產生效力的登記，就如登記從未繕立一樣。

48. 現民事登記局亦已更正當事人出生登記內 B 作為當事人親生父親的紀錄，故上述登記中的親生父子關係已被推翻及其已不再具有完全證明力，即就如從未繕立一樣。

49. 根據《行政程序法典》第 122 條第 2 款 i) 項的規定，無效行為包括：“隨先前已被撤銷或廢止之行政行為而發生之行為，只要就維持該隨後發生之行為並不存在有正當利益之對立利害關係人。”

50. 由於首次發證、換證和續證的行為是根據出生登記內容作出，屬出生登記的隨後行為，在出生登記被宣告無效時，其隨後的該等發證、換證和續證行為亦應被視作無效行為。（參見終審法院第 11/2007 號上訴案件中對“無效”行為的解釋）

51. 對於出生登記無效導致隨後發出身份證的行為無效方面，中級法院曾於 2020 年 3 月 26 日第 147/2018 號案的合議庭裁判中明確指出：

“Mas aquele acto inicial pode ser efectivamente nulo.

.....

Em segundo lugar, enquanto consequência de um acto de registo também ele nulo, face ao disposto no art. 66º, al. a) e 67º, al. b), ambos do Código de Registo Civil (falsidade do registo por ter sido obtido em erro acerca da identidade das partes).”

52. 根據《行政程序法典》第 122 條第 2 款 i) 項的規定，由於本案不存在具正當利益的對立利害關係人，不構成《行政程序法典》第 122 條第 2 款 i) 項後半部分的例外情況，故本局向當事人首次發證、換證和續證的行為隨出生登記無效而無效。

53. 因此，雖然當事人出生時符合法律規定具澳門居民資格，但由於其出生登記已被宣告無效，故不妨礙本局根據《行政程序法典》第 122 條第 2 款 i) 項的規定，宣告本局向當事人發證的行為隨出生登記無效而無效，本局的決定並不存在代表律師所指的錯誤適用法律的情況。

b). 發證行為因欠缺主要要素而無效方面

54. 代表律師指行政行為只有在欠缺主體、客體、內容等要素時方構成欠缺主要要素而無效的情況，本案中，由於出生登記的準確性並非發證行為的主要要素，而按照時間支配行為的原則(tempus regit actum)，以發證當日的事實為依據，可得出發證行為已具備主要要素，沒有任何瑕疵。因此，其認為本局指的發證行為因欠缺主要要素而無效，是錯誤適用《行政程序法典》第 122 條第 1 款的規定，有關決定因欠缺法律依據而應被廢止。

55. 根據《行政程序法典》第 122 條第 1 款，“無效之行政行為，係指欠缺任何主要要素之行政行為，或法律明文規定屬無效之行政行為”。

56. 雖然當事人出生時與 B 已建立親子關係，但事實上當事人並非 B 的親生子女。由於當事人出生登記內載的父親身份並非真實，未能證明當事人在澳門出生時其父親或母親為澳門居民或在澳門合法居住，無法滿足法定要件，故本局的發證行為完全欠缺法律基礎，相關行為基於違反公共利益及損害的嚴重性而沾有欠缺主要要素的無效瑕疵。

57. 對此，中級法院法官亦持相同觀點，於 2020 年 12 月 10 日第 1191/2019 號合議庭裁判中指出：

“O que está em causa é o direito à residência na RAEM.

Esta matéria estava inicial regulada pelo DL nº 6/92/M, de 27 de Janeiro, depois, com a revogação do mesmo, passou a ser disciplinada pelo DL nº 19/99/M, de 10 de Maio, e, depois da

criação da RAEM, a mesma matéria passou a ser objecto da regulação da Lei nº 8/2002, de 8 de Maio.

Ora, quer no primeiro diploma legal citado, quer no segundo ou neste último referido, mantém-se a mesma disposição reguladora das condições de que depende o reconhecimento do direito à residência em Macau.

No caso, como o Recorrente nasceu em 20/11/1994, altura em que estava em vigor o DL nº 6/92/M, de 27 de Janeiro, é este que rege a situação em causa. Dispõe o artigo 5º (Residência de menores) deste diploma legal:

1. Consideram-se residentes no Território os menores, naturais de Macau, filhos de indivíduos autorizados, nos termos da lei, a residir em Macau ao tempo do seu nascimento.

2. Para efeitos de concessão de BIR a prova de residência dos menores a que se refere o número anterior faz-se pela apresentação de documento que, nos termos da legislação em vigor, comprove a residência no Território, à data do nascimento, de um dos pais.

A mesma disposição veio a ser mantida pelo DL nº 19/99/M, de 10 de Maio (artigo 5º).

A redacção passou a ser a seguinte com a Lei nº 8/2002, de 8 de Maio, sendo mantidas as mesmas exigências:

São residentes da RAEM os menores, naturais de Macau, se ao tempo do seu nascimento, o pai ou mãe residia legalmente em Macau.

É de ver que são dois requisitos para ter o direito a residir legalmente em Macau para os menores:

- Natural de Macau;
- Um dos progenitores reside legalmente em Macau aquando do nascimento da criança (que pretende reclamar o direito em causa).

No caso, o Recorrente não preencheu este 2º requisito, ao tempo do seu nascimento, porque a paternidade na altura estabelecida com base no registo de nascimento era inverídica. Ou seja, na altura, a Administração Pública competente praticou um acto na suposição da existência de pressupostos de facto que a lei exigia, mas certo é que tal não existiu!

Ou seja, falta o pressuposto abstracto, é uma situação em que carece, em absoluto, da base legal. Dito doutra maneira, o acto (emissão do BIRM) foi praticado com base na "fantasia".

Tendo em conta critério ínsito no artigo 122º do CPA, que é o de interesse público e o

da gravidade da lesão, o acto da emissão do BIRM sofreu do vício de nulidade. Tal como a Entidade Recorrida defende, há falta de elemento essencial, para que o órgão competente pudesse praticar o acto em causa.

Nesta óptica, como não se verificam os pressupostos legalmente exigidos, o Recorrente não pode afirmar que tem direito a residir em Macau e como tal falece o seu argumento de a decisão do cancelamento do seu BIRM padecer do vício de nulidade! Pois, simplesmente o direito reclamado nunca existiu nos termos legalmente fixados na sua esfera jurídica."

58. 可見，該案的法官對同類型的虛假父親身份資料的個案已表明立場，認為由於當時以出生登記為依據的父親身份不真實，故相關人士在出生時並沒有滿足有關法定要求，並指出本局的發證行為欠缺主要要素，存在無效的瑕疵(除第 1191/2019 號合議庭裁判外，法院在第 1013/2019 號合議庭裁判亦持相同意見)。

59. 因此，根據《行政程序法典》第 122 條第 1 款的規定，本局向當事人首次發證、換證及續證的行政行為因欠缺主要要素而無效，自始不產生效力。

60. 此外，本局不認同代表律師指的本案應適用時間支配行為原則(tempus regit actum)。本局向當事人發出及續發身份證必然是依法作出的，即使本局的發證行為在作出當刻並無瑕疵，但不妨礙該行為在其後發現是違法(例如當中涉及犯罪)或依據的事實是非真實(正如本案)時，宣告無效或可撤銷，這正是立法者設立行政行為非有效制度的理由。

61. 綜上所述，本局根據《行政程序法典》第 122 條第 1 款規定，宣告向當事人發出澳門特區永久性居民身份證和澳門特區護照的行政行為無效，並不存在代表律師所指的法律適用錯誤。

ii). 關於代表律師認為應賦予當事人無效行政行為的假定法律效果方面(訴願書第 51 至 74 點，以及第 112 至 129 點)

62. 代表律師指賦予無效行政行為的假定法律效果並不會損害公共利益，而對於沒有參與提供虛假資料的當事人而言，無效行為的法律效果已持續超過 21 年，不賦予有關假定法律效果，對當事人權利的損害遠大於擬保護的公共利益，故認為本局應賦予相關假定法律效果，否則有違善意和適度等原則。

63. 關於賦予無效的行政行為某些法律效果方面，雖然《行政程序法典》第 123 條第 3 款規定：“以上兩款之規定，不妨礙因時間經過及按法律一般原則，而可能對從無效行為中衍生之事實情況賦予某些法律效果。”在符合一定條件下可賦予利害關係人從無效行為中衍生的法律效果。然而，本局認為不應賦予當事人相關假定法律效果。

64. 原因在於，行政當局在運用上述規定時必須十分謹慎，只有在符合善意原則、信賴保護原則、平等原則及謀求公共利益等原則的情況下，才可援引有關規定。對於脅迫或犯罪，又或因利害關係人故意或惡意作出的無效行為，絕對不應產生有利於利害關係人的假定法律效果。

65. 在本案中，由於當事人的澳門居民身份是透過虛假資料而取得，現已證實當事人不符合有關規定及不具條件獲發澳門特區永久性居民身份證，本局必須依法宣告向其發出澳門特區永久性居民身份證的行為無效。

66. 宣告無效的主要效果就是不承認當事人具澳門永久性居民資格及依法註銷當事人持有的澳門特區永久性居民身份證及澳門特區護照，故不應主張以無效行為的主要效果作為《行政程序法典》第 123 條第 3 款規定的假定法律效果。

67. 儘管有關虛假身份資料事實上非由當事人提供，當事人亦沒有參與該導致其居民身份證無效的行為。然而，由於有關行為明顯是為著當事人的利益作出，旨在讓當事人取得一個其不應獲賦予的權利，使其能夠在澳門永久居留，可以說，在父或母冒著承擔刑事責任的風險下，當事人是有關行為的主要既得利益者。

此外，檢察院在第 4418/2010 號偵查案卷的歸檔批示指出：

“在本案，有跡象顯示嫌犯 B(身份資料見第 150 頁)於 1999 年 9 月冒認 C 和 A 的生父，並為兩人辦得澳門居民身份證(見第 45 及 52 頁)，其行為涉嫌觸犯了偽造具特別價值文件罪(據刑法典第 245 條、第 244 條第 1 款 b)項、243 條 c)項)，該罪可被判處 1 年至 5 年徒刑。

然而，本案仍存有疑點，同時，上述犯罪行為的發生至今已逾刑事追訴時效(據澳門刑法典第 110 條第 1 款 c)項)，檢察院因而不能就此犯罪展開刑事程序。

基於此，本院決定將本案這部份也歸檔(據刑事訴訟法典第 259 條第 1 款)。

於 1999 年 9 月 15 日，兩名嫌犯 F 和 G(身份資料分別見第 214 及 220 頁)在出生登記局為 D 和 B 婚姻狀況及 C 和 A 為兩人的親生兒子的關係作證人(見第 47 及 54 頁)，目的協助 D 和 B 辦理 C 和 A 的出生登記，使 C 和 A 日後取得澳門居民身份證，嫌犯 F 和 G 的行為涉嫌觸犯了偽造具特別價值文件罪(據刑法典第 245 條、第 244 條第 1 款 b)項、243 條 c)項)，該罪可被判處 1 年至 5 年徒刑。

然而，上述犯罪行為的發生至今已逾刑事追訴時效(據澳門刑法典第 110 條第 1 款 c)項)，本院不能就此犯罪展開刑事程序。

基於此，本院決定將本案這部份也歸檔(據刑事訴訟法典第 259 條第 1 款)。”

69. 雖然上述案件最終因犯罪行為已逾刑事追訴時效而被歸檔，但事實上，本局首次向當事人發出澳門居民身份證的行為是以其父親身份的虛假聲明作為基礎，而有關行為原則上

可構成犯罪，因此，即使有關行為非由當事人作出，亦不應產生有利於當事人的假定法律效果。

70. 對此，中級法院法官亦持相同觀點，於第 1191/2019 號合議庭裁判中指出：

“Este normativo tem por destinatário o órgão administrativo competente, que pode “salvar” alguns efeitos decorrentes dos actos administrativos nulos, só que tal norma não impõe uma decisão nesses sentido, mas sim, é um poder conferido à Administração. Nesta medida, o Tribunal não pode obrigar o órgão administrativo competente aplicar-se efectivamente este artigo ao caso em apreciação (*nesse sentido, cfr. acs. do STA, de 6/7/89 (rec. nº26.865; e de 02/12/2003).*)

A propósito deste normativo (idêntico constante do CPA de Portugal), anotou-se (*Cfr. Código do Procedimento Administrativo Comentado, Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves, J. Pacheco de Amorim, 2ª edição, Almedina, 1998, pág. 654 a 655*):

'(...)

IV. A possibilidade de produção dos chamados efeitos putativos, diz-se (e já se referiu na nota II dos Preliminares desta Secção), seria uma característica própria do regime do acto nulo, face ao do acto inexistente.

A proposição deve, contudo, ser tomada com muitas cautelas: nem todo o acto nulo tem efeitos putativos e não é inconcebível que os possa ter o acto juridicamente inexistente posto em prática, desde que o rodeiem as circunstâncias de boa-fé, plausibilidade e estabilização no tempo, próprias da categoria dos efeitos putativos.

(...)

Os efeitos putativos considerados no preceito legal são apenas os derivados do decurso do tempo, ou seja, os que resultam da efectivação prática dos efeitos do acto nulo por um período prolongado de tempo - o que mostra quão falaciosa é, do ponto de vista jurídico-prático, a ideia de que o acto nulo não produz efeitos, independentemente da declaração da sua nulidade.

A verdade é que também há (pode haver) efeitos putativos ligados a outros factores de estabilidade das relações sociais, como os da protecção da confiança, da boa-fé, do *suum cuique tribuere*, da igualdade, do não locupletamento, e até da realização do interesse público - princípios que podem, todos, ser chamados a colmatar situações de injustiça derivadas da aplicação estrita do princípio da legalidade e da “absolutidade” (Rebelo de Sousa, rev. cit., pág. 48) do acto nulo.

Não pode, nunca, é assacar-se efeitos putativos favoráveis ao particular em cuja conduta se funda a nulidade do acto, como nos casos de coacção ou crime, ou até, simplesmente,

de dolo ou má-fé do interessado.'

Pois, em rigor das coisas, a emissão pela primeira vez do BIRM para o Recorrente com base nas declarações falsas sobre a sua paternidade (o que constituiu um crime), sendo certo que ele não tinha culpa, mas o seu pretensão direito foi "construído" fantasiosamente!"

71. 而事實上，倘透過虛假身份資料而取得澳門居民身份的事件獲揭發後，本局仍承認當事人具有澳門永久性居民身份而繼續發出澳門特區永久性居民身份證，則會導致社會大眾誤以為永久性居民身份證是能夠透過提供虛假資料的手段而獲得，這亦等同鼓勵他人利用此手段，以達致相同目的，助長有關不法行為及造就社會不良風氣，嚴重影響身份證明文件的公信力，有關做法並不符合《行政程序法典》第4條所定的“謀求公共利益原則”，亦明顯違反《基本法》第24條及第8/1999號法律的規定，以及有違平等原則。

72. 基於此，本局認為亦不應賦予當事人《行政程序法典》第123條第3款規定的假定法律效果。

73. 對於代表律師認為不賦予假定法律效果，對當事人權利的損害遠大於擬保護的公共利益，有違善意和適度等原則方面，需強調，正如中級法院在2018年10月11日第782/2017號合議庭裁判中指出：

“Em relação aos eventuais efeitos putativos do acto nulo previstos pelo nº 3 do artº 123º do CPA, salientamos que se trata duma excepção da regra geral prevista no nº 1 do mesmo preceito.

Sendo regra de excepção, cabe à própria Administração ponderar, dentro do seu poder discricionário, se deve ou não atribuir certos efeitos jurídicos a situações de facto decorrentes do acto nulo.

E consabido que o exercício do poder discricionário por parte da Administração só é sindável pelo tribunal nos casos de erro manifesto, de total desrazoabilidade e do desvio de poder - als. d) e e) do nº 1 do artº 21º do CPAC, que não é o caso.

Não ignoramos que o Recorrente não tem qualquer intervenção no processo de crime de falsificação de documento que lhe permitiu obter o estatuto de residente permanente e tem vivido na RAEM há mais de 16 anos.

Perante a necessidade de combate às situações fraudulentas de obter o estatuto de residente e o interesse do Recorrente em continuar viver na RAEM, nada a censurar a Administração em dar mais relevância à primeira, ou à segunda.

Trata-se duma opção político-administrativa dentro do seu poder discricionário.

Pois, ao permitir o Recorrente continuar a residir na RAEM a título de residente permanente pode trazer à sociedade a mensagem errada no sentido de poder obter o estatuto de residente permanente por aquela forma, o que equivale encorajar as pessoas a fazerem o mesmo no futuro.

Pelas razões expendidas, entendemos que o exercício do poder discricionário por parte da Administração no caso em apreço não padece do erro manifesto, da total desrazoabilidade e do desvio de poder, nem violou os princípios orientadores da actividade administrativa, nomeadamente os da boa fé, da justiça, da adequação e da proporcionalidade."

74. 法院認為，是否賦予當事人假定法律效果屬行政機關的自由裁量權，並認為行政機關在考慮講求公共利益等因素後不賦予當事人假定法律效果的做法並不存在明顯錯誤或絕對不合理，亦沒有違反行政活動中的重要原則。

75. 也就是說，本局不賦予無效行政行為假定法律效果的做法，並不違反代表律師所指的善意和適度等原則。

76. 此外，由於當事人不具有澳門居民身份，故自始就不應享有法律賦予澳門居民的基本權利，其不享有澳門居留權、不具條件獲發澳門特區永久性居民身份證亦是理所當然的。

77. 正如中級法院於 2018 年 10 月 11 日的第 782/2017 號司法上訴案的合議庭裁判中指出：“Em relação à ofensa dos direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos do Recorrente, cumpre-nos dizer que, à data do seu nascimento, nenhum dos seus pais era residente da RAEM, daí que o Recorrente não tem direito a permanecer na RAEM a título de residente permanente. Assim, pergunta-se então que direito subjectivo ou interesse legalmente protegido do Recorrente foi ofendido pelo acto recorrido?"

78. 基於此，本局宣告向當事人發證行為無效並不會出現代表律師指的，損害當事人的既得權利或受到法律保護的利益，因其本來便不享有在澳門居留的“權利”，故亦不會出現對當事人權利的損害遠大於擬保護的公共利益的情況。

79. 綜上所述，代表律師指的本局不賦予無效行政行為的假定法律效果，有違善意和適度等原則的說法並不成立。

80. 雖然本局不賦予無效行政行為的假定法律效果，但不妨礙當事人按照第 4/2003 號法律《入境、逗留及居留許可制度的一般原則》第 11 條第 1 款的規定，“基於人道理由或在適當說明理由的例外情況下，行政長官可免除本法律所規定的要件和條件，以及補充法規所規定的

手續，而批給居留許可”，向權限實體提出在澳居留的請求，但居留許可的批給與本行政程序屬不同的程序，是否例外批給居留許可亦非本行政程序應審議的事宜。

iii). 關於代表律師認為“當事人在澳門生活多年並非取得澳門特區永久性居民資格的依據”的觀點沒有法律依據方面(訴願書第 75 至 96 點)

81. 代表律師認為本局提出的“當事人在澳門生活多年並非取得澳門特區永久性居民資格的依據”有關觀點沒有法律依據，並指根據第 8/1999 號法律第 4 條第 3 和 4 款的規定，當事人在外求學不應視作不在澳門通常居住。

82. 根據第 8/1999 號法律第 1 條第 1 款(二)項規定，澳門特區永久性居民為“在澳門特別行政區成立以前或以後在澳門通常居住連續七年以上的中國公民”，及同一法律第 4 條第 1 款規定“本法律規定的通常居住是指合法在澳門居住，並以澳門為常居地……”由於本局向當事人發出澳門居民身份證屬無效行為，自始不產生效力，故當事人過去在澳期間不屬合法居住。也就是說，不論其事實居澳多少年，不能基於在澳門居住連續七年而具永久性居民身份。

83. 因此，無論當事人在澳門生活多年，亦不能夠將其過往在澳門期間視作為“通常居住”，不會因為當事人在澳門建立了穩定的關係而取得澳門特區永久性居民身份。

84. 需知道，虛假親子關係是隱蔽的犯罪行為，行政當局難以知悉。倘行政當局基於當事人在澳門生活了超過十多年為由，即使當事人以不合法方式取得澳門居留權，仍繼續承認其澳門永久性居民身份，將會向社會大眾傳遞以違法行為取得澳門居民身份，有關身份仍會繼續維持的錯誤資訊，甚至讓當事人的父母故意隱瞞相關事實，直至當事人成年後才告知行政當局。

85. 而據當事人母親及代表律師提供的資料顯示，當事人出生後與母親在內地生活，在內地讀書，隨母多次來澳只停留數天，當事人只在澳門完成一個學年的課程(2014/2015)，及後於 2015 年底到英國升學，並於 2020 年於澳洲繼續學士課程，當事人與其兄弟 C 及其母親於 2021 年具條件入籍澳洲，可見，於這些年間，當事人並未事實在澳門長時間居住。

86. 對於代表律師認為根據第 8/1999 號法律第 4 條第 3 和 4 款的規定，當事人在外求學不應視作不在澳門通常居住，需指出，適用有關條文的前提是當事人屬合法在澳門居住(見同一條文第 1 款的規定)，只有當事人屬合法在澳門居住，才需要考慮其即使不在澳門的情況是否仍屬於通常居住於澳門。

87. 由於本局向當事人發出澳門居民身份證屬無效行為，故當事人過去在澳期間不屬合法居住，因此，本案不適用第 8/1999 號法律第 4 條第 3 和 4 款。

88. 然而，無論如何，即使當事人指其與澳門維持聯繫，畢業後打算回澳就業，其母親已取得澳門永久性居民身份證且有穩定收入以支持其在澳的生活開支，上述情況並非行政當局

可依法繼續向其發出澳門永久性居民身份證的理由。

iv). 關於代表律師認為本局未有遵守《行政程序法典》第 12 和 60 條的規定，迅速開展有關註銷證件的行政程序方面(訴願書第 97 至 111 點)

89. 代表律師指本局未有遵守《行政程序法典》第 12 和 60 條的規定，迅速開展註銷證件的程序，存在不作為的情況，有關不作為對當人造成重大損失，違反同一法典第 5 條第 2 款及第 7 條的適度和公正原則，認為本局的決定沾有違反法律的瑕疵，應被廢止。對於代表律師的觀點，本局不予認同。

90. 首先，出生登記具有完全證明力，本局只有在收到已更正的出生登記才可開展有關註銷證件的行政程序。

91. 對此，終審法院在 2008 年 5 月 30 日第 11/2007 號合議庭裁判中指出：

“事實上，出生和親子關係的登記屬強制性，且受一套嚴格的證明力制度規範。根據民事登記法典第 3 條第 1 款，“對於須強制登記之事實及符合民事登記所載之婚姻狀況，以民事登記作為依據之證據，不得以其他證據推翻之，但在涉及婚姻狀況或登記之訴訟中則除外。”

也就是說，在上述訴訟範圍之外，DNA 檢驗結果在程序上不能排除載於強制民事登記紀錄內的資料。

因此，身份證明局不能只是根據其要求進行的 DNA 檢驗的結果，且有關民事登記資料未經適當的司法程序審查，便否定載於民事登記的親子關係資料，並以存在虛假父子關係為由註銷未成年人的居民身份證，使其喪失澳門特別行政區永久性居民身份。”

92. 本案中，正如代表律師所述，本局已數次去函檢察院查詢關於該院對當事人提起“對父親身份爭議之通常宣告之訴”的跟進情況，並請求該院在結案時，將判決送交本局。

93. 而本局亦於 2013 年透過第 2035/DIR/2013 號公函通知當事人母親需向本局遞交載有正確父親資料的當事人的出生登記，又於同年通知其當時的代表律師，在本局收到當事人已更正的出生登記前，當事人的澳門特區永久性居民身份證內將不登載父親姓名。

94. 根據《行政程序法典》第 88 條規定，本局有權要求利害關係人提供資料，以及就其他證據方法給予協助。

95. 而事實上，對於當時仍為未成年人的當事人來說，其母親理應最清楚當事人的出生登記何時載有正確的父親資料，故本局要求其母親提供有關出生登記，以便第一時間收到當事人已更正的出生登記，有關要求並無不妥。

96. 直至本局於 2019 年得悉案件已作判決，並去函當事人要求提供已更正的出生登記後，當事人才於同年 8 月 19 日向本局遞交有關文件。

97. 可見，本局在收到上述由當事人提供的已更正的出生登記後，已隨即開展有關註銷證件的行政程序，不存在代表律師所指的違反《行政程序法典》第 12 和 60 條的規定。

98. 需強調的是，雖然代表律師一再表示註銷證件的程序未有在當事人出生登記更正之時開展，令當事人受到重大損失，然而，代表律師提出的理據屬於當事人被註銷證件後將面臨的損失(如證件被註銷後無法在澳洲完成畢業)，而非未如期期註銷證件而遭受的損失。事實上，未如期開展註銷程序必然會為當事人帶來益處，當事人會因繼續持有證件而得利，例如可繼續享有澳門居民的福利、以澳門居民身份繼續在外地升學等。

99. 此外，即使代表律師堅稱程序的延遲對當事人造成損失，但實際上對當事人並無壞處，該等損失不會引致本局的決定沾有違反法律的瑕疵，亦非要求繼續向當事人發證的理由。

100. 因此，本局並沒有違反《行政程序法典》第 5 條第 2 款及第 7 條的適度和公正原則，本局的決定並未沾有違反法律的瑕疵。

v). 關於代表律師在訴願書中請求司長作出的三項補充證明方面

101. 首先，就代表律師請求司長向民事登記局了解該局註銷當事人出生登記內父親身份資料之日方面，由於本局向當事人發證的行為屬無效行為，自始不產生效力，無論民事登記局何時註銷有關記錄，本局都須依法宣告向當事人發證行為無效，故本局認為採取有關補足措施對本程序並無意義。

102. 其次，就代表律師請求司長向治安警察局索取當事人 2014 年至今的出入境記錄，以證明當事人每年假期均有回澳，從而支持代表律師認為的當事人暫時不在澳門不應視作不在澳門通常居住的觀點。

103. 如上所述，由於本局向當事人發出澳門居民身份證屬無效行為，無效的效果是不承認當事人過去在澳期間屬合法居住，即有關期間不能被視作在澳門通常居住。因此，本局認為毋需採取向治安警察局索取當事人出入境記錄的補足措施。然而，為跟進當事人的其他程序，本局亦已取得相關出入境記錄(見附件 2)。

104. 最後，代表律師請求司長聽取證人證言，以證明其家庭生活中心在澳門，並在澳門建立了一定的人際關係，以及證明本局未有立即開展有關註銷證件的程序，導致當事人蒙受損失等事宜。

105. 需強調，本案關鍵在於需證明當事人於澳門出生時其親生父親為澳門居民或在澳門合法居住，只有符合此前提要件，當事人方具澳門特區永久性居民身份。

106. 在現時未能證明上述關鍵問題的情況下，本局不可能單純基於當事人的家庭生活中心在澳門，以及因註銷程序而蒙受損失等情況，而向不符合法律規定的人士發出居民身份證，

這是限定行為，本局不存在自由裁量權。

107. 由於相關證人欲證明的事宜均非指出當事人出生時父親為澳門居民，故本局認為聽取證人證言對本程序並無作用，故毋需採納代表律師提供的人證措施。

四、總結及建議

綜上所述，由於代表律師在訴願書中，其陳述的內容仍未能證明當事人符合法律規定具澳門特區永久性居民資格，本局的決定不存有代表律師所述的違法瑕疵，其指本局應維持當事人澳門特區永久性居民身份的理由並不成立。

因此，建議代局長 閣下向司長建議維持本局宣告向當事人發出澳門居民身份證、換發及續期澳門特區永久性居民身份證的行為無效，並註銷其持有首次發出日期為 1999 年 9 月 28 日的第...號澳門特區永久性居民身份證及第...號澳門特區護照的法定，駁回當事人代表律師提起的訴願。

謹呈上級閱示。”

如當事人不服上述決定，可於簽收本信函 30 日內向中級法院提起司法上訴。

另，由於翻譯需時，葡文文本將稍後送上。

揣此，順祝

台安!

局長

XXX

2021 年 9 月 3 日

* * *

IV – FUNDAMENTOS

A propósito das questões suscitadas pelo Recorrente, o Digno. Magistrado do MP junto deste TSI teceu as seguintes dought considerations:

“(…)

1.

A, melhor identificado nos autos, veio instaurar o presente procedimento cautelar de suspensão de eficácia do acto praticado pelo **Secretário para a Administração e Justiça** que, em recurso hierárquico, manteve a declaração de nulidade dos actos de emissão do Bilhete de

Identidade de Residente Permanente do Requerente e bem assim do seu passaporte da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China (RAEM).

2.

(i)

Decorre do disposto no artigo 121.º, n.º 1 do Código de Processo Administrativo Contencioso (CPAC), que a suspensão de eficácia dos actos administrativos que tenham conteúdo positivo ou que, tendo conteúdo negativo, apresentem uma vertente positiva é concedida quando se verificarem os seguintes requisitos:

(i) a execução do acto causar previsivelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no recurso contencioso;

(ii) a suspensão não determine grave lesão do interesse público concretamente produzido pelo acto;

(iii) do processo não resultem fortes indícios de ilegalidade do recurso.

Estes requisitos do decretamento da providência cautelar da suspensão de eficácia são de verificação cumulativa bastando a não verificação de um desses para que tal decretamento resulte inviável, sem prejuízo, no entanto, do disposto nos n.ºs 2, 3 e 4 do citado artigo 121.º do CPAC (assim, entre outros, o Ac. do Tribunal de Última Instância de 4.10.2019, processo n.º 90/2019).

(ii)

No caso, o acto suspendendo é, fora de dúvida, um acto positivo por isso que dele decorre uma alteração na prévia situação jurídica da Requerente.

Além disso, a ser decretada a suspensão de eficácia do acto não vemos que daí resulte grave lesão para o interesse público concretamente prosseguido pelo acto, pelo que se pode dizer preenchido o requisito da providência a que alude a alínea b) do n.º 1 do artigo 121.º do CPAC.

Do mesmo modo, do processo não resultam fortes indícios de ilegalidade do recurso contencioso, mostrando-se assim verificado o requisito previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 121.º do citado diploma legal.

Resta a questão de saber se a execução do acto causa previsivelmente prejuízo de difícil reparação ao Requerente.

A nosso ver, a resposta a tal questão não pode deixar de ser positiva.

Na verdade, como a propósito de situação em idêntica decidiu o nosso mais alto Tribunal, é de considerar que o cancelamento do Bilhete de Identidade de Residente de Macau de um residente permanente da Região que aqui nasceu e residiu de forma regular e contínua, com a sua consequente necessidade de ter de se deslocar para o exterior de Macau sem que lhe seja conhecida a posse de qualquer outro documento de identificação ou de viagem e qualquer outra relação familiar, constitui dano merecedor de tutela jurídica que integra o conceito de prejuízo de difícil reparação para efeitos do artigo 121.º, n.º 1, al. a) do CPAC (adaptámos ao caso, com a devida vénia, a formulação lapidar que consta do sumário do acórdão do Tribunal de Última Instância de 13.1.2021, processo n.º 212/2020. No mesmo sentido, veja-se o acórdão do Tribunal de Segunda Instância de 7.11.2019, tirado no processo n.º 1013/2019/A, também versando sobre uma situação concreta análoga à que se aprecia nos presentes autos).

Acresce, no caso, que a prosseguir a execução do acto, o Requerente, que se encontra a frequentar a Universidade de Sydney, na Austrália, se verá «expropriado» dos seus documentos de viagem o que, manifestamente, é susceptível de lhe causar prejuízos de difícil reparação, seja ao nível da possibilidade de prossecução dos seus estudos, seja no plano da possibilidade de se deslocar e, nomeadamente, de poder regressar a Macau onde tem o seu centro de vida e onde viva a sua mãe, ela própria residente permanente da RAEM, em especial no difícil contexto, de todos conhecido, decorrente das restrições em matéria de viagem actualmente vigentes em resultado da situação pandémica.

Sem necessidade de maiores considerandos, parece-nos, em nosso modesto entendimento, estarem verificados todos os requisitos de que o artigo 121.º, n.º 1 do CPAC faz depender o decretamento da suspensão de eficácia.

3.

Pelo exposto, salvo melhor opinião, parece ao Ministério Público que deve ser deferido o pedido de suspensão de eficácia.”

Concordando integralmente com a fundamentação constante do douto parecer supra reproduzido à qual integralmente aderimos sem reservas,

sufragando a solução nele proposta, e importa destacar ainda os seguintes aspectos:

1) – Conforme os documentos juntos aos autos à ordem deste Tribunal, ficou demonstrado que a visa concedida ao Requerente pela autoridade australiana está indexada aos documentos de identificação de Macau (ou seja, com base nestes últimos e faz a respectiva menção), a perda destes últimos resultante da execução imediata do despacho posto em crise acarretará a perda da visa em causa, daí a consequência da impossibilidade de permanecer e estudar e concluir o respectivo curso superior naquele país, o que constitui, sem dúvida, para o Requerente, prejuízo de difícil reparação.

2) – Por outro lado, os bilhetes de avião demonstram que o Requerente utilizou (e tem utilizado) o passaporte da RAEM para viajar (para entrar e sair de outras regiões);

3) – O Requerente declarou que não tem a nacionalidade australiana e a visa tem o carácter provisório tal como os documentos juntos demonstram.

Nestes termos, uma vez que estão preenchidos todos os requisitos exigidos pelo artigo 121º/1 do CPAC, é de atender a providência requerida, decretando a suspensão da eficácia do despacho em causa, já que o interesse público não ficaria beliscado com uma suspensão de um acto que, não obstante uma ablação, visto o referido “cancelamento”, seria compatível com algum lapso de espera até à resolução do recurso contencioso.

* * *

V - DECISÃO

Em face de todo o que fica exposto e justificado, os juízes do TSI

acordam em julgar verificados os requisitos do artigo 121º/1 do CPAC e consequentemente em decretar a suspensão de eficácia do despacho da Entidade Requerida que declarou nulos os actos de emissão do BIRM e do passaporte a favor do ora Requerente.

*

Sem custas por isenção subjectiva.

*

Registe e Notifique.

*

RAEM, aos 11 de Novembro de 2021.

Fong Man Chong

Ho Wai Neng

Tong Hio Fong

Mai Man Ieng