

上訴案第 628/2026/A 號

日期：2026 年 7 月 28 日

主題： - 中止行政行為的效力
- 合法性推定原則
- 中止效力的要件的同时符合
- 難以彌補的損失的要素

摘 要

1. 中止行政行為效力的機制具有預防性程序的性質和結構，其要求包括程序性（《行政訴訟法典》第 123 條）、合法性原則、違法風險原則，以及在一定程度上符合適度原則。
2. 鑑於行政行為合法性推定原則和相關事實假設的真實性推定原則，在保全程序中無需評估被請求中止效力的行政行為的事實前提的真實性。
3. 要准予中止效力，必須同時符合《行政訴訟法典》第 120 條的規定和第 121 條第 1 款規定的三項一般要求。因此，當未能滿足其中任何一個要件時，就無必要審理其他要件是否成立。
4. 基於有關批示的性質（非紀律處分性質）以及申請人尚未提起司法上訴兩點因素，本程序不適用《行政訴訟法典》第 121 條第 2 款和第 3 款的規定的原因，如要行政行為效力中止的請求獲准，《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項（預料執行有關行為將對聲請人或其司法上訴中所維護或將在司法上訴中維護之利益造成難以彌補之損失）的要件必須成就。
5. 難以彌補的損失必須是與相關行政行為之執行存在適當因果關係的損失，無需考量那些臆測的、或然的、假定的、間接的損失。

6. 對於一位年滿 30 歲、出生並長期居住於澳門的澳門永久居民，在不知情的情況下，為使其在澳門境外獲得必要的法律後果，而註銷其永久澳門居民身分證，且該居民身分證持有人未持有任何其他身分證明文件、旅行證件或任何其他家庭關係，構成的損害應該得到法律保護，這個條件符合《澳門法》第 121 條第(1)款規定的難以彌補的損害概念。

裁判書製作人

蔡武彬

中止效力卷宗第 628/2026/A 號

申 請 人：A

被申請實體：行政法務司司長

(Secretário para a Administração e Justiça)

澳門特別行政區中級法院合議庭判決書

一、案情敘述

申請人 A 對行政法務司司長於 2026 年 5 月 22 日作出註銷其澳門特別行政區永久性居民身份證及澳門特區護照的決定向中級法院提起中止行為效力的請求，其內容載於卷宗第 164 至 199 頁。¹

¹¹ 其葡文內容如下：

1. Da (in)competência da DSI para o “cancelamento” do BIRPM – Mesmo que na sua perspectiva, a A nunca tenha adquirido o estatuto legal de residente permanente, a competência da DSI para emitir o BIRM não inclui o poder de o cancelar, dado a lei não lhe atribuir conforme resulta, a contrario, do art.º 2º, alíneas 2) e 8) Regulamento Administrativo nº 29/2017.
2. Primeiro, porque a perda desse estatuto legal não resulta ope legis da mera eliminação do nome do B do registo de nascimento nº 3005/1996/RC da A.
3. Segundo, porque a perda do estatuto legal de residente permanente da RAEM resultante do “cancelamento” do acto de 1ª emissão do BIRP se trata de uma decisão jurisdicional, cuja competência radica exclusivamente nos tribunais por força do disposto no art.º 3º da Lei nº 9/1999.
4. O acto recorrido e, pois, nulo termos do disposto nos art.os 122º, nº 2, b) e d), do CPA.
5. Caso assim não se entenda) sempre o acto incorrido teria incorrido no vício de violação de lei, designadamente do disposto nos artigos 1º, nº 1, al. 1) ou 2) da Lei nº 8/1999, 5º, nº 1, do Decreto-Lei nº 19/99/M e 2º alíneas 2) e 8) Regulamento Administrativo nº 29/2017, na modalidade de erro nos pressupostos de direito e/ou erro na subsunção dos factos à norma jurídica e/ou erro na sua Interpretação e/ou erro na determinação da norma aplicável e/ou erro na qualificação jurídica dos factos, sendo por isso anulável nos termos do art.º 124º do CPA, com as legais consequências.
6. Da falta da verificação dos requisitos legais de atribuição do bilhete de identidade de residente de Macau (parágrafos 17.º a 24º do parecer n.º 35/DAG/DJP/D/2026 que faz parte integrante do acto recorrido)
7. Nós parágrafos 17.º a 24.º do parecer n.º 35/DAG/DJP /D/2026, a Entidade recorrida sustenta que a Recorrente não preenche os requisitos legais de atribuição do estatuto de

obtenção do bilhete de identidade de residente de Macau.

8. Sucede que à data da 1ª emissão do BIRPM nº XXX, em 18/07/1996, o pai biológico da A.
9. Tinha adquirido a qualidade de residente e o direito de residência em Macau para todos os efeitos sindicados no artº 4º, nº 1, do supra referido DL 49/90/M.
10. Já aqui residia legalmente ao abrigo do título de permanência temporária de modelo aprovado pelo Despacho nº 49/GM/90, de 30 de Abril, previsto no art.º 1º do supra referido DL 49/90/M.
11. Tal significa que à data da 1ª emissão do BIRPM nº XXX, em 18/07/1996, o pai biológico da A, ou seja, o B já residia e tinha residência legal em Macau desde 1990, pelo que se verificava a hipótese prevista no art.º 1º, nº 1, al. 1), da Lei nº 8/1999 ex vi do art.º 24º da Lei Básica e, por conseguinte, todos os pressupostos legais necessários à atribuição do estatuto de residente permanente ao filho menor do casal aqui nascido.
12. Por outro lado, à data do averbamento do cancelamento pardal do registo de nascimento nº 3005/1996/RC da A já se verificava a hipótese prevista no artº 1º, nº 1, al. 2), da Lei nº 8/1999 ex vi do artº 24º da Lei Básica, o que, só por si, obstava à prolação da decisão ora recorrida por força do o princípio do aproveitamento do acto administrativo (“utile per inutile vitiatur”).
13. Improcedem, assim os fundamentos apresentados nos parágrafos 17º a 24º do parecer nº 35/DAG/DJP/D/2026 que faz parte integrante do acto recorrido.
14. O acto recorrido padece, pois, de vício de violação de lei, designadamente dos artºs 4º, nº 1, 2º, nº 2 e 3 e 2º, e 6º, nº 1 e 2, do DL 49/90/M e, por conseguinte, do artº 1º, nº 1, al. 1) e 2), da Lei nº 8/1999, na modalidade de erro nos pressupostos de direito e/ou erro na subsunção dos factos à norma jurídica e/ou erro na sua interpretação e/ou erro na determinação da norma aplicável e/ou erro na qualificação jurídica dos factos.
15. Da nulidade dos actos a que falte qualquer dos elementos essenciais (art.º 122º, nº 1, do CPA) (parágrafos 25º a 30º e 49º a 61º do parecer nº 35/DAG/DJP/D/2026)
16. Acresce não se verificar no caso sub judice a hipótese prevista no artº 122º, nº 1, do CPA.
17. Primeiro, porque todos os elementos essenciais dos actos de emissão e renovação do BIRPM da A estavam reunidos à data em que tais actos foram praticados; o que faltava, isso sim, era o pressuposto de facto verdadeiro.
18. Mas isso é diferente da ausência dos elementos essenciais constitutivos do acto a que se refere o art.º 122º, nº 1, do CPA.
19. For outro lado, o que releva para efeitos da obtenção pelos menores do estatuto de residente permanente da Região Administrativa Especial de Macau é a situação existente à data do seu nascimento, conforme resulta do artº 1º, al. 1) da Lei n.º 8/1999 e do artº 5º nº 1, do Decreto-Lei n.º 19/99/M, o qual, uma vez adquirido e confirmado pelo acto de 1º emissão do BIRPM, não pode ser retirado pela Administração.
20. Acresce que a norma do artigo 5.º, nº 1 do Decreto-Lei n.º 6/92/M, de 27 de Janeiro, entretanto revogada, e, a norma do artigo 4.º da Lei n.º 8/2002, em vigor, têm como pressuposto de aplicação o de que em causa estejam menores uma vez que essas normas têm em vista regular a atribuição do estatuto de residente a menores, não a maiores.
21. Tal significa quo os pressupostos relevantes, de acordo com aquelas normas legais, para a atribuição da residência aos menores são àqueles que se verificam durante a menoridade e, em princípio, só esses, irrelevando, pois, os que vierem a verificar-se uma vez atingida a maioridade.
22. E a verdade é que a Recorrente, quando, quando, em 03/05/2024, foi declarado nos autos FM1-24-0010-CAO que o B não é seu pai biológico relativamente a uma pessoa que, à data do nascimento da A, residia legalmente em Macau e tinha adquirido o direito de residência em Macau, já era maior, pelo que tal evento superveniente não releva para efeitos da

-
- (des)atribuição do estatuto de residente permanente que lhe foi atribuído quando ele ainda era menor.
23. Segundo, porque face ao efeito “ex nunc” do averbamento do cancelamento parcial do registo de nascimento referente à filiação paterna da Recorrente, não faltam aos actos de emissão e renovação do BIRPM nenhum dos seus elementos essenciais.
24. Terceiro, por a invalidade dos actos de emissão e de renovação do BIRPM nº XXX só poder ser arguida enquanto a mesma não se sanar pelo decurso do tempo, no âmbito do art.º 124º do CPA, por a lei não prever outra sanção.
25. Ora, tal invalidade, a ter existido, há muito que se sanou.
26. Improcedem, assim os fundamentos apresentados nos parágrafos 25º a 30º e 49º a 61º do parecer nº 35/DAG/DJP/D/2026 que faz parte integrante do acto recorrido.
27. O acto recorrido padece, pois, de vício de violação de lei, designadamente do artº 122º, nº 1, do CPA, na modalidade de erro nos pressupostos de direito e/ou erro na subsunção dos factos à norma jurídica e/ou erro na sua interpretação e/ou erro na determinação da norma aplicável e/ou erro na qualificação jurídica dos factos.
28. Nulidade do acto de emissão do BIR resultante da nulidade do registo de nascimento (parágrafos 67º a 81º do parecer nº 35/DAG/DJP/D/2026)
29. A questão da aplicabilidade do artigo art.º 122º, nº 2, al. i) do CPA ao caso sub judice foi resolvida contra a Recorrente nos parágrafos 67º a 81º do parecer nº 39/DAG/DJP/D/2021 que faz parte integrante do acto recorrido.
30. Sem razão.
31. Primeiro, porque as decisões do conservador tornadas no procedimento registral não são actos administrativos, logo o averbamento do cancelamento parcial do registo de nascimento nº 3005/1996/RC da A na parte relativa ao B não é um acto administrativo, não sendo por isso o regime do artº 122º, nº 2, al. i) do CPA aplicável a quaisquer actos dele consequentes.
32. Improcedem, assim os fundamentos apresentados nos parágrafos 67º a 81º do parecer nº 39/DAG/DJP/D/2021 reproduzido por excerto na notificação do acto recorrido.
33. O acto recorrido padece, pois, de vicio de violação de lei, designadamente dos artºs 110º e 122º, nº 2, al. i) do CPA, na modalidade de erro nos pressupostos de direito e/ou erro na subsunção dos factos à norma jurídica e/ou erro na sua interpretação e/ou erro na determinação da norma aplicável e/ou erro na qualificação jurídica dos factos.
34. Da eficácia ou efeito ex nunc do averbamento do cancelamento parcial do registo de nascimento declarado nulo (parágrafos 31º a 33º, 62º a 81º do parecer nº 35/DAG/DJP/D/2026.
35. Por outro lado, a questão da eficácia ou efeito ex nunc do averbamento do cancelamento parcial do registo declarado nulo por sentença judicial transitada em julgado foi resolvida contra o C nos parágrafos 67º a 81º do parecer nº 35/DAG/DJP/D/2026.
36. Sem razão.
37. Isto porque a resposta à questão de saber se o cancelamento do nome do B do registo de nascimento nº 3005/1996/RC da A afecta os efeitos produzidos por esse registo antes de o mesmo ter sido declarado parcialmente nulo nos termos do disposto no artº 70º, nº 1, al. a) do Código do Registo Civil por sentença já transitada em julgado nos autos FM1-24-0010-CAO, é negativa.
38. Com efeito, a nulidade parcial do registo respeitante à filiação paterna só é invocável e, por conseguinte, só é oponível à A a partir da data do averbamento do cancelamento do nome do B do registo de nascimento nº 3005/1996/RC, por força do disposto no art.º 2º ex vi dos artigos 70º, nº 1, al. a), última parte, 52º nº 1, b) e 58º, nº 2, todos do CRC.
39. Só assim não seria se o tribunal tivesse optado por declarar “inexistente” (ao invés de parcialmente “nulo”) o assento do nascimento da A.

-
40. Logo, enquanto a nulidade não foi reconhecida por sentença judicial, o registo produziu efeitos como se fosse válido, conforme resulta do artº 71º do CRC.
41. Assim, ao inserir os art.º 3º, nº 2, 69º e 71º no próprio Código do Registo Civil, o legislador quis salvaguardar os efeitos pretéritos produzidos pelo registo nulo cancelado.
42. É também o que resulta do disposto no art.º 1702º, nº 1, do Código Civil.
43. Improcedente, assim os fundamentos apresentados nos parágrafos 31º a 33º, 62º a 81º do parecer n.º 35/DAG/DJP/D/2026.
44. O acto recorrido padece, pois, de vício de violação de lei, designadamente dos artº 2º ex vi dos artigos 70º, nº 1, al. a), última parte, 52º nº 1, b) e 58º, nº 2, 3º, nº 2, 69º e 71º, todos do CRC e do artº 1702º, nº 1, do Código Civil, na modalidade de erro nos pressupostos de direito e/ou erro na subsunção dos factos à norma jurídica e/ou erro na sua interpretação e/ou erro na determinação da norma aplicável e/ou erro na qualificação jurídica dos factos.
45. Faltada verificação dos requisitos legais de atribuição do estatuto de residente permanente da RAEM previstos no artº 1º, nº 1, alíneas 1 e 2, da Lei nº 8/1999 (parágrafos 17.º a 24º do parecer nº 35/DAG/DJP/D/2026)
46. Não podia, pois, ter a questão da falta da verificação dos requisitos legais de atribuição do estatuto de residente permanente da RAEM previstos no artº 1º, nº 1, alíneas 1 e 2 da Lei nº 8/1999 ter sido resolvida contra a Recorrente nos parágrafos 17º a 24º do parecer nº 35/DAG/DJP/D/2026.
47. Isto por a emissão e a subsequente renovação do BIRPM nº XXX da A serem actos administrativos válidos e eficazes até, pelo menos, à data do averbamento do cancelamento da parte nula do registo de nascimento nº 3005/1996/RC, ficando ressalvados os efeitos produzidos pelo registo original até essa data.
48. Não tinha, pois, a DSI fundamento legal atendível para, com efeitos ex tunc, “cancelar” o BIRPM nº XXX da Recorrente emitido pela 1ª vez em 18/07/1996, com efeitos ex tunc.
49. Ao contrário, a Administração devia ter renovado o BIRPM nº XXX da Recorrente nos termos do disposto no art.º 1º, nº 1, alínea 1) ou alínea 2), da Lei nº 8/1999 e no art.º 24º, 1) ou 2) da Lei Básica da RAEM.
50. Até por não se verificar nenhuma das situações previstas nas alíneas 1) a 8) do nº 2 do art.º 4º da Lei 8/1999 e a Recorrente gozar da presunção legal de residência habitual em Macau por, pelo menos, sete anos consecutivos, nos termos do artº 343º, nº 1 e 2 do Código Civil ex vi do art.º 5º da referida lei, onde sempre residiu ininterruptamente desde que nasceu e onde tem o seu único domicílio permanente.
51. Acresce que não foi feita prova pela Entidade Recorrida de que, à data do nascimento da Recorrente, o seu pai B não residisse legalmente em Macau, nem que a Recorrente não tenha residido habitualmente em Macau pelo menos sete anos consecutivos, antes ou depois do estabelecimento da RABM,⁽¹⁾ pelo que o estatuto de residente permanente do ora Recorrente resulta demonstrado tanto pela alínea 1), como pela alínea 2), do nº 1 do art.º 1º, da Lei nº 8/1999 ex vi do art.º 24º, 1) ou 2) da Lei Básica.
- (1) Residência – a) A residência permanente (de que fala a al. i) do nº 1 do art.1093º e a residência habitual (a que alude o art 82º, ambos do C. Civ.) são uma e a mesma coisa – o lar, e sede da vida individual e familiar, em termos da estabilidade-habitualidade, com base onde se acha instalada ou sediada para o desenvolvimento da sua actividade normal. (Galvão Telles, Col. Jur., 1989, Tomo 2-31).
52. Improcedem, assim os fundamentos apresentados nos parágrafos 17.º a 24º do parecer nº 35/DAG/DJP/D/2026 reproduzido por excerto na notificação do acto recorrido.
53. O acto recorrido padece, pois, de vício de violação de lei, designadamente do disposto nos art.ºs 2º (ex vi dos artigos 70º, nº 1, al. a), última parte, 52º nº 1, b), 58º, nº 2), 69º, 3º, nº 2, 69º e 71º, todos do CRC, artº 1848º, nº 1, do Código Civil de 1966 (actual 1702º, nº 1, do Código Civil de 1999), artº 1º, nº 1, al. 1) ou 2) da Lei nº 8/1999, 5º, nº 1 e 2, do Decreto-Lei nº 19/99/M e artºs 31º, nº 2 e 82º, nº 2 do Código Civil de 1966 (actual 30º, nº 2 e 3, do Código Civil de

-
- 1999), na modalidade de erro nos pressupostos de direito e/ou erro na subsunção dos factos à norma jurídica e/ou erro na sua interpretação e/ou erro na determinação da norma aplicável e/ou erro na qualificação jurídica dos factos.
54. Do interesse público dos direitos adquiridos e da segurança jurídica (parágrafos 82.º a 87.º e 34.º a 39.º do parecer nº 35/DAG/DJP/D/2026)
55. Por outro lado, não devia ter a questão da violação dos direitos adquiridos e dos interesses legalmente protegidos da Recorrente e da não ressalva dos efeitos jurídicos da situação de facto pré-existente sido resolvida contra a Recorrente nos parágrafos 82.º a 87.º do parecer nº 35/DAG/DJP/D/2026.
56. Desde logo, porque o cancelamento do nome do B do registo de nascimento nº 3005/1996/RC da Recorrente ordenado pela sentença transitada em julgado em Janeiro de 2025 nos autos FM1-24-0010-CAO, tem apenas efeitos ex nunc, ficando ressalvados todos os efeitos produzidas pelo registo original, ou seja, pela paternidade estabelecida por presunção, até essa data.
57. Depois, por não ser exacto que a declaração de nulidade de um acto administrativo seja sempre um acto vinculado, dado tal declaração não operar automaticamente por força da lei nem poder violar preceitos legais imperativos, como o disposto no art.º 3º, nº 1, do CRC e o artº 1848º, nº 1, do Código Civil de 1966 (actual 1702º, nº 1, do Código Civil de 1999), o qual só admite o reconhecimento em contrário da filiação que conste do registo de nascimento depois de este ter sido declarado nulo na competente acção de estado ou de registo.
58. Subsidiariamente, se a Administração insistia em considerar nulo o acto da 1ª emissão do BIRPM, ela teria necessariamente de decidir pela aplicação do regime do artigo 123º, nº 3, do CPA à situação sub judice por força do disposto nos artºs 59º, 4º, 5º, nº 2 e 8º, nº 2, a), todos do CPA, fazendo apelo a princípios como os da protecção da confiança, da boa fé, da igualdade, da imparcialidade, da proporcionalidade, da justiça e da realização do interesse público no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos para resolver situações derivadas da nulidade dum acto administrativo.
59. Sucede que tal não foi feito, porque a Administração não observou o ónus da averiguação e prova que lhe competia nos termos dos art.ºs 87.º, nº 1, 86º, nº 1 e 59º, todos do CPA, de todos os factos cujo conhecimento seja conveniente para a justa e rápida decisão do procedimento, ainda que sobre matérias não mencionadas nas respostas da Recorrente.
60. Ficou assim por apurar no procedimento os factos demonstrativos ou infirmativos das hipóteses previstas no artº 1º, nº 1, al. 1 e 2), da Lei nº 8/1999, ou no artº 123º, nº 3, do CPA, designadamente:
- se à data do seu nascimento, o pai da Recorrente estava (ou não) autorizado a viver/residir, em Macau,
 - se a Recorrente viveu/residiu em Macau pelo menos sete anos consecutivos, antes ou depois do estabelecimento da RAEM;
61. - se se verificaram as circunstâncias relativas à boa-fé e à estabilização no tempo do estatuto de residente permanente da RAEM, próprias da categoria dos efeitos putativos a que refere o artigo 123.º, n.º 3, do CPA indispensáveis à modulação da retroactividade da declaração de nulidade imposta pelo princípio da boa fé e da necessidade de estabilidade das relações jurídico-sociais.
62. Improcedem, assim os fundamentos apresentados nos parágrafos 82.º a 87º do parecer nº 35/DAG/DJP/D/2026 que faz parte integrante do acto recorrido.
63. O acto recorrido padece, pois,
- de erro sobre os pressupostos de facto do artº, 123º, nº 3. do CPA decorrente de um deficit de instrução invalidante da decisão final por violação do direito à prova da Recorrente plasmado no artº 87º, nº 2, do CPA e do dever de averiguação oficioso prescrito nos

-
- artigos 59º e 86º, nº 1, do mesmo diploma;
64. - de vício de violação de lei, designadamente dos princípios da legalidade, respeito pelos interesses legalmente protegidos, proporcionalidade, boa fé e da confiança previstos nos artºs 3º, nº 1, 4º, 5º, nº 2 e 8º, nº 2, alínea a) e, por conseguinte, do artº 123º, nº 3, ambos do CPA.
65. devendo por isso ser anulado nos termos do artº 124º, do CPA, com as legais consequências.
66. Caso, sem conceder, se se concluísse pela nulidade dos actos administrativos de emissão e renovação do BIRPM nº XXX da Recorrente sem a ressalva da protecção devida à situação de facto deles resultantes, tal configuraria, no caso sub judice, um exercício abusivo do direito por parte da Administração por manifestamente ofensivo dos princípios da justiça e da tutela da confiança e, por conseguinte, ilegítimo nos termos do art.º 326º do Código Civil.
67. Da posse de estado (parágrafos 88º a 94º do parecer nº 35/DAG/DJP/D/2026)
68. A Entidade recorrida entende que a questão da posse de estado entre a A e o B não é uma matéria passível de discussão nesse procedimento administrativo por, na sua perspectiva, tal situação dever ter sido invocada na instância da acção relativa à impugnação da paternidade.
69. Porém, sem razão.
70. Primeiro, na verdade, a posse de estado não tem de ser necessariamente invocada apenas em sede de acção judicial, a falta de contestação da Recorrente nos autos FM1-24-0010-CAO não tem qualquer efeito preclusivo, logo não implica o reconhecimento da sua inexistência, pela que o órgão administrativo não podia ter negado a sua discussão e averiguação por a mesma relevar para efeitos da possibilidade de atribuição de efeitos putativos ao acto declarado nulo.
71. Segundo, de acordo com o princípio do inquisitório consagrado no artº 86, nº 1, do CPA, impende sobre a Administração o dever de averiguar todos os factos relevantes para a justa e rápida decisão do procedimento, independentemente da iniciativa das partes.
72. No caso em apreço, a Administração violou este dever ao não investigar os factos relativos à filiação sócio-afectiva (“posse de estado”) alegados pela Recorrente na audiência escrita, antes de proferir uma decisão desfavorável.
73. Terceiro, verifica-se que a omissão de diligências essenciais para a instrução do procedimento constitui um vício de “déficit de instrução”, que pode originar um erro sobre os pressupostos de facto da decisão final.
74. Tal omissão, decorrente da violação do dever legal de averiguação, afecta a legalidade do acto, uma vez que a Administração não tomou na devida conta factos relevantes introduzidos pela Recorrente e que eram necessários para a decisão do procedimento, conforme jurisprudência firmada.
75. O acto ora recorrido incorreu, pois, em erro sobre os pressupostos de facto decorrente de um deficit de instrução invalidante da decisão final por erro de interpretação do art.º 406.º, alínea c), do CPC e violação dos art.ºs 59º e 86º, nº 1, do CPA.
76. Dos efeitos putativos do acto nulo (parágrafos 34º a 39º e 95º a 106º do parecer nº 35/DAG/DJP/D/2026)
77. A atribuição de efeitos putativos ao ato nulo justifica-se, no caso concreto, pelo facto de a A não ter concorrido para a produção da nulidade, de a situação de facto se encontrar consolidada há quase 30 anos – com residência, formação académica, vínculos laborais, familiares e afetivos exclusivamente em Macau – e de não se ter provado no processo administrativo qualquer actuação de má-fé ou dolo por parte dela, do B ou da D.
78. Ao não atribuir efeitos putativos ao acto nulo por supor à revelia do art.º 349º, nº 2, a, b) e c), do CPP e do direito ao julgamento por tribunal competente previsto no artigo 14º, nº 1, do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos; aplicável por força do artigo 40º da

被申請實體行政法務司司長就上述中止效力的請求作出了回覆，提出了以下的答覆理由（結論部分）：

1. 被聲請實體認為，聲請人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，即不認同立即執行被聲請行為，會對聲請人造成難以彌補的損失。
2. 綜觀聲請書的內容，聲請人只是提出簡單的假設性損害，並沒有為難以彌補的損失加以實質舉證，其僅空泛地表示，現時立即執行被聲請行為，將失去工作和多年來建立的職業生涯會被摧毀，其難以在澳門以外地區重建生活，這將導致陷入經濟困境，以及無法與家人在澳門生活。
3. 聲請人現年 30 歲，具有獨立的生存能力，即使不能夠在澳門生活，並不代表其不能在其他地方就業。再者，聲請人現時未受聘於本澳任何機構。
4. 即使聲請人的家人在澳居住，亦不妨礙聲請日後在其他地方生活時，可申請來澳探親，而其家人亦可到聲請人生活的地方與聲請人團聚。
5. 雖然聲請人的證件被註銷，但在司法訴訟待決期間，倘其選擇在澳門逗留，可向治安警察局申請逗留許可，以繼續暫時留澳。可見，

Lei Básica da R.A.E.M., que o B ou a D haviam praticado o crime de 《Falsificação de documento》, previsto e punível pelo nº 2 do artigo 18º da Lei n.º 6/2004 e pela alínea b) do nº 1 do artigo 244º do Código Penal, a decisão recorrida violou o disposto nos nºs 4º, 8º e 123º, nº 3, do CPA os art.ºs 1685º, nº 1 e 1720º, nº 2, al. a), do Código Civil, o artº 29º, nº 2, da Lei Básica e o artº 49º, nº 2, do CPP, devendo, por conseguinte, ser anulada por vício de violação de lei e erro nos pressupostos de facto e de direito.

Nestes termos, e nos mais de direito que V. Exas. muito doutamente suprirão, deve o presente recurso ser julgado procedente, revogando-se o acto recorrido, com as legais consequências.

Mais se requer a citação da Entidade recorrida para responder, querendo, no prazo e com a legal cominação, a esta petição de recurso, e para remeter ao tribunal o original do processo administrativo e todos os demais documentos relativos à matéria do recurso para ficarem apensos aos autos como processo instrutor, seguindo os autos os seus ulteriores termos até final.

O signatário tem escritório na XXX, Macau.

聲請人在訴訟待決期間仍可繼續在澳門生活，即使執行相關行政行為，亦不會令其在澳門主要的生活狀況發生改變。

6. 聲請人的澳門居民身份是透過虛假資料而取得，其本來便不享有澳門居民的基本資料，故即使執行有關決定，亦不存在對聲請人基本權利構成損害。
7. 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。
8. 綜上所述，聲請人指立即執行被聲請行為將對其造成難以彌補的損失並不成立，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，故中止效力的主張不成立。

綜上所述，聲請人提出的請求應被駁回。

尊敬的助理檢察長閣下提交了載於卷宗第 218 至 219 頁的法律意見，認為應該批准申請人的請求，予以中止行政行為的效力²。

² 其葡文內容如下：

Nos termos previstos no nº 2 do artigo 129º do CPAC, o Ministério Público vem emitir o seu parecer:

1. A, melhor identificada 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 necessário, manteve a declaração de nulidade dos actos de emissão do Bilhete de Identidade de Residente Permanente da Requerente e bem assim do seu passaporte da RAEM.

2. (i) Decorre do disposto no artigo 121º, nº 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:

- a execução do acto causar previsivelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesse que estre defenda ou venha a defender no recurso contencioso;
- a suspensão não determine grave lesão do interesse público concretamente produzido pelo acto;
- 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 nºs 2, 3 e 4 do citado artigo 121º do CPAC (assim, entre outros, o Ac. do Tribunal de Última Instância de 4.10.2019, processo nº 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.

卷宗上呈後，各助審法官已對卷宗進行檢閱。

現對案件進行審理。

二、訴訟前提

本院對此案具有管轄權。

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，且已適當地被代理。

不存在待解決之無效、抗辯或其他先決問題。

三、事實：

本程序的被請求的行政行為中記載了以下的事實：

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 nº 1 do artigo 121º 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 nº do artigo 121º do citado diploma legal.

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

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

Na verdade, como a propósito de situação 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 com 30 anos de idade e 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 121º, nº 1, alínea 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 nº 212/2020. No mesmo sentido, veja-se o acórdão do Tribunal de Segunda Instância de 7.11.2019, tirado no processo nº 1013/2019/A, também versando sobre uma situação concreta análoga à que se aprecia nos presentes autos).

Estão, pois, verificados, em nosso modesto entendimento, todos os requisitos de que o artigo 121º, nº 1 do CPAC.

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

1. 當事人於 1996 年 7 月 12 日在澳門出生，持有出生登記局第 XXX 號出生記錄，內曾記載父親為澳門居民 B【持有第 XXX 號澳門特區永久性居民身份證】；母親為 D【原為內地居民，現持有第 XXX 號澳門特區永久性居民身份證】。
2. 1996 年 7 月 18 日；B 代表當事人向本局首次申請發出澳門居民身份證，身份證明局按上述出生登記資料，首次向當事人發出第 XXX 號澳門居民身份證。
3. 2005 年 11 月 30 日，D 代表當事人向身份證明局申請發出澳門特區永久性居民身份證，身份證明局按上述出生登記資料，為其發出第 XXX 號澳門特區永久性居民身份證，該證分別於 2011 年 2 月 8 日及 2016 年 1 月 21 日批准更換。
4. 另，當事人持有發出日期為 2019 年 12 月 27 日的第 XXX 號澳門特區護照，有效期至 2029 年 12 月 27 日。
5. 2021 年 7 月 28 日，身份證明局收到治安警察局來函通報指，調查發現 B 冒認前妻 D 兩名子女(E 及當事人)的父親，並有強烈跡象顯示 B 及 D 涉嫌觸犯偽造具特別價值之文件罪，治安警察局已將二人移送檢察院偵訊。
6. 2023 年 11 月 14 日，身份證明局收到檢察院來函，附有檢察院於 2023 年 6 月 14 日作出的歸檔批示，指有跡象顯示當事人的生父非為 B，而 D 及 B 在申請當事人的出生登記時，以及申請發出澳門居民身份證時報稱 B 為當事人的父親，涉及偽造文件罪，但因追訴時效屆滿，二人的刑事責任已消滅。
7. 身份證明局於 2023 年 12 月 4 日去函檢察院通報上述事宜，並請該院對當事人的身份資料作出認定。另，於同年 12 月 13 日致函通知當事人。
8. 2025 年 2 月 28 日，身份證明局收到檢察院來函，指初級法院家庭及未成年人法庭已就當事人的“對父親身份爭議之通常宣告之訴”，案件作出裁決。
- 9.其後，身份證明局去函民事登記局請求提供當事人最新的出生記錄，

並於 2025 年 3 月 20 日收到該局提供的當事人已更正的第 XXX/1996/CR 號出生登記之敘述證明，內載父親為***，母親為 D。

10. 另外，初級法院家庭及未成年人法庭於 2024 年 12 月 19 日作出裁決，判決書事實部分指：“2.根據 B、D 及 A 三人的 STR 基因座分型結果，鑑於 A，與 B 的 STR 基因座分型不符合遺傳規律，故 B 不是 A 的生父”，裁決部分：“2.宣告 B 不是 A 的親生父親；3.命令註銷在有關 A 之出生登記內(登記編號：XXX/1996/RC)，B 為其親生父親的記載。”
11. 2025 年 8 月 5 日，當事人向身份證明局提出更換澳門特區永久性居民身份證申請。
12. 鑒於當事人雖在澳門出生，但出生時親生母親非為澳門居民，及親生父親身份不明，故其不具澳門居民身份，不應獲發澳門居民身份證，亦不具有澳門特區永久性居民資格，不應獲發澳門特區永久性居民身份證及澳門特區護照。
13. 身份證明局於 2026 年 1 月 21 日透過第 45/DSI-DAG/OFI/2026 號信函通知當事人，身份證明局將宣告向其發出一系列證件的行政行為無效，以及將註銷其澳門特區永久性居民身份證及澳門特區護照，並就此進行書面聽證，當事人於同年 1 月 28 日簽收上述信函。
14. 當事人經代表律師於 2026 年 2 月 16 日向身份證明局提交書面回覆。
15. 經分析後，身份證明局不同意當事人在書面回覆中所提出的理據，當事人仍未能證明其符合法律規定，具澳門特區永久性居民身份，故身份證明局於 2026 年 3 月 10 日作出宣告向當事人發出澳門居民身份證、發出及更換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，並透過第 145/DSI-DAG/OFI/2026 號信函將上述決定通知當事人。
16. 當事人代表律師於 2026 年 3 月 16 日簽收上點所指信函，其後就上述法定向 司長閣下提出必要訴願，本局於同年 4 月 15 日收到相關文件。

四、法律適用：

申請人在其請求中認為如果現時立即執行被聲請行為，申請人就將失去工作和多年來建立的職業生涯會被摧毀，其難以在澳門以外地區重建生活，這將導致陷入經濟困境，以及無法與家人在澳門生活，在司法上訴待決期間執行行為將對其造成不可彌補的損失，其申請符合《行政訴訟法典》第 120、121 條所規定的要件。

我們看看。

眾所周知，中止行政行為效力的機制具有預防性程序的性質和結構，其要求包括程序性（《行政訴訟法典》第 123 條）、合法性原則、違法風險原則，以及在一定程度上符合適度原則。

鑑於行政行為合法性推定原則和相關事實假設的真實性推定原則，在保全程序中無需評估被請求中止效力的行政行為的事實前提的真實性。³

一般而言，要准予中止效力，必須同時符合《行政訴訟法典》第 120 條的規定和第 121 條第 1 款規定的三項一般要求。（而本案並不屬於像紀律處分程序那樣的特殊的可以免除對其中一項要求的核實的情況。）所以，當未能滿足其中任何一個要件時，就無必要審理其他要件是否成立。⁴

第 120 條及第 121 條規定如下：

“第一百二十條（行政行為效力之中止）

在下列情況下，得中止行政行為之效力：

- a) 有關行為有積極內容；
- b) 有關行為有消極內容，但亦有部分積極內容，而中止效力僅限於有積

³ Cfr. v.g., os Acórdãos do S.T.A. de Portugal de 11 de Novembro de 1992 – P.31265 – e de 12 de Janeiro de 1993 – P.31541 – Acórdãos Doutrinais 380 – 381 – P.850 – e do T.S.J. de 15 de Julho de 1999 – “Jurisprudência”, II, 24.

⁴ Viriato Lima, Álvaro Dantas: Código de Processo Administrativo Contencioso Anotado, 第 340-359 頁；José Cândido de Pinho：上引著作，第 305 頁；終審法院在第 2/2009 號和第 13/2010 號程序中之裁判。

極內容之部分。”

“第一百二十一條（正當性及要件）

一、同時具備下列要件時，法院須准許中止行政行為之效力，而中止效力之請求得由有正當性對該等行為提起司法上訴之人提出：

a) 預料執行有關行為，將對聲請人或其司法上訴中所維護或將在司法上訴中維護之利益造成難以彌補之損失；

b) 中止行政行為之效力不會嚴重侵害該行為在具體情況下所謀求之公共利益；

c) 卷宗內無強烈跡象顯示司法上訴屬違法。

二、如有關行為被判決或合議庭裁判宣告無效或法律上不存在，而該判決或合議庭裁判正被提起上訴，則只要具備上款 a 項所指之要件，即可中止該行為之效力。

三、對於屬紀律處分性質之行為，無須具備第一款 a 項所指之要件，即可准許中止其效力。

四、即使法院不認為已具備第一款 b 項所指之要件，如符合其餘要件，且立即執行有關行為會對聲請人造成較嚴重而不成比例之損失，則仍得准許中止該行為之效力。

五、第一款所指之要件雖已具備，或出現上款所指之情況，但對立利害關係人證明中止有關行為之效力對其所造成之損失，較執行該行為時對聲請人所造成之損失更難以彌補，則不准許中止該行為之效力。”

中止行政行為的效力以此行為本身具有積極內容為前提。

積極行為是指改變其實施時法律秩序的行為，而消極行為是指不改變既有法律關係、維持其現狀的行為；也就是說，用 Freitas Amaral 教授的話來說，消極行為是「拒絕改變法律秩序的行為」⁵。

還有一種行為，雖然其行為本身屬於消極的行為，但是，具有積極的內容。例如，否決之前已存在的法律狀態的續期或延期的行為，比如居留許可的續期。在此情況下，有關行為打破了利害關係人對保留前一行政行為的法

⁵ F. Amaral, in “Direito Administrativo” III, pp. 155-156.

律效果的合理期盼，亦改變了讓利害關係人在作出行為時擁有的法律狀態。

那麼，我們看看本案的情況。

被本終止效力請求所針對的批示內容在於裁決申請人提起的必要訴願理由不成立，完全維持（必要訴願所針對的）註銷其永久性居民身份證及澳門特區護照的決定。顯而易見，被申請的行政行為的立即執行直接且必然導致他喪失所擁有的永久居民身份。鑑於此，可以理所當然地預見，有關行為的立即執行將不可避免地令他直接遭受“法律現狀(*statu quo ante*)”變更。

首先，依據上述引用的關於“積極內容行政行為”和“消極內容行政行為”的主導理論，我們不妨接受有關批示屬於積極內容的行政行為，在形式上符合《行政訴訟法典》第 120 條 a) 項的規定。

其次，基於有關批示的性質（非紀律處分性質）以及申請人尚未提起司法上訴兩點因素，本程序不適用《行政訴訟法典》第 121 條第 2 款和第 3 款的規定。那麼，如要行政行為效力中止的請求獲准，《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項（預料執行有關行為將對聲請人或其司法上訴中所維護或將在司法上訴中維護之利益造成難以彌補的損失）的要件必須成就⁶，也就說申請人必須滿足要求：以明示及詳盡的方式提出和證明構成「難以彌補的損失」這一不確定概念的具體事實——必須是「可客觀審查的(*objectivamente apreciável*)」事實。

事實上，正如澳門終審法院在類似案件中所裁定的那樣，對於一位年滿 30 歲、出生並長期居住於澳門的澳門永久居民，在不知情的情況下，為使其在澳門境外獲得必要的法律後果，而註銷其澳門居民身分證，且該居民身分證持有人未持有任何其他身分證明文件、旅行證件或任何其他家庭關係，構成的損害應該得到法律保護，這個條件符合《澳門法》第 121 條第(1)款規定的難以彌補的損害概念。⁷

因此，無需更多的闡述，申請人的請求明顯符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款的所有要件，予以批准。

⁶ 參見終審法院在第 33/2009 號，第 58/2012 號和第 108/2014 號程序中的裁判。

⁷ 參見終審法院於 2021 年 1 月 13 日在第 212/2020 號案件判決中的精闢表述。同樣，參見中級法院於 2019 年 11 月 7 日在第 1013/2019/A 號案件的判決。

五、決定：

綜上所述，本院合議庭裁定 A 的效力中止請求理由成立，批准其效力中止的請求。

無需判處本程序的訴訟費用的支付。

依法作出通知。

澳門特別行政區，2026 年 7 月 28 日

蔡武彬 (裁判書製作人)

馮文莊 (第一助審法官)

盛銳敏 (第二助審法官)

Fui presente

Álvaro António Mangas Abreu Dantas