

卷宗編號：30/2022

日期：2022 年 11 月 24 日

關鍵詞：行政行為的主要要素、無效、自由裁量權

摘要：

- 行為的主要要素是指任何導致有關行為無法被定性為行政行為的重要要素，或其欠缺嚴重到使行為應被視為無效的要素。
- 在一般行政行為的共有要素之外，還存在一些因應具體行政行為的種類和情況而應被視為不可或缺的要素，也屬於行政行為的主要要素。
- 倘利害關係人不符法定條件，有權限當局不可向其發出澳門居民身份證；若是嗣後才發現不符法定條件的情況，行政當局理應宣告有關行政行為無效，並註銷已發出的身份證明文件，否則違反相關的法律規定，尤其是《澳門特別行政區基本法》第 24 條以及第 8/1999 號法律第 1 條的規定。
- 在行政當局行使自由裁量權的範圍內，如不涉及須透過被限定的決定解決的事宜，則行政當局所作出的決定不受法院審查，除非在行使自由裁量權時有明顯錯誤，或絕對不合理行使自由裁量權。

裁判書製作人

何偉寧

司法上訴裁判書

卷宗編號： 30/2022
日期： 2022 年 11 月 24 日
司法上訴人： A
被訴實體： 澳門行政法務司司長

*

一.概述

司法上訴人 A，詳細身份資料載於卷宗內，不服澳門行政法務司司長於 2021 年 11 月 25 日作出的批示，向本院提出上訴，有關內容如下：

- 1. Ainda que operasse a nulidade da originária atribuição de residente permanente de Macau por via da constatação posterior, em acção de impugnação da paternidade, de que quem estava registalmente inscrito como sendo o seu pai não era afinal o seu pai biológico, nem assim resultaria que a Recorrente devesse ter sido privada da sua condição e estatuto de residente permanente da R.A.E.M.*
- 2. Mesmo que a atribuição daquela condição e estatuto devesse ser declarada nula, alguns dos efeitos ("putativos") já produzidos e concretizados ao abrigo desse eventual acto nulo sempre deveriam ter sido ressalvados e mantidos na ordem jurídica em homenagem aos relevantes princípios jurídicos aplicáveis in casu, tal qual resulta do estatuído no n.º 3 do art. 123.º do C.P.A.*
- 3. A Recorrente, única vítima de uma actuação alheia, nada soube nem nada poderia ter sabido uma vez que era apenas uma bebé recém-nascida quando foi registada na Conservatória do Registo Civil de Macau como sendo filha biológica da sua mãe e do Sr. B, actos da inteira e exclusiva autoria e responsabilidade de ambos e nunca tendo qualquer um destes admitido*

perante a Recorrente que o Sr. B não era o seu pai biológico, nenhuma culpa, responsabilidade e, por conseguinte, nenhuma consequência desvantajosa e desfavorável deveria ter sido atribuída à Recorrente ou feita repercutir sobre esta.

- 4. Tais actos de terceiros - da mãe da Recorrente e do Sr. B - só a estes podem e devem responsabilizar, em nada devendo a situação jurídica da Recorrente ser afectada ou atingida negativamente, tal qual o determinam os princípios jurídicos da justiça, da boa-fé, da tutela da confiança e da individualidade e individuação da culpa.*
- 5. A Recorrente nasceu em Macau em 6 JUN 1998, aqui viveu e estudou, aqui tendo os seus amigos e colegas e fazendo toda a sua vida pessoal e social, encontrando-se a finalizar o último ano do curso de enfermagem no HOSPITAL KIANG WU*
- 6. Por força de sentença de 3 JUN 2021 tirada pelo JUÍZO DE FAMÍLIA E MENORES, foi provado a Recorrente não era filha biológica de B, tendo sido ordenado que tal facto fosse cancelado no seu registo de nascimento, ficando assim registada como tendo pai desconhecido e como sendo sua mãe a Sr.^a C.*
- 7. A mãe da Recorrente ignora quem seja o verdadeiro pai da Recorrente e, por isso, esta é uma verdadeira vítima que ficou como que órfã de pai.*
- 8. Apesar de não existir qualquer culpa ou intervenção para a presente situação, a mesma incidiu indiscriminadamente apenas sobre si e a sua esfera jurídica, tendo destruído, de imediato, todos os seus sonhos e projectos de vida.*
- 9. Desde o seu nascimento e por mais de 20 e tantos anos, a Recorrente tem sido sempre tratada e reputada como filha biológica de quem estava registalmente inscrito como seu pai, o Sr. B, e tem-lo tratado toda a sua vida como pai, situação bilateral esta que ainda persiste inalterada mesmo após ter sido*

proferida sentença na aludida acção de impugnação da paternidade.

10. *A Recorrente sempre se sentiu - sente ainda e sempre sentirá! - ser uma plena residente permanente da R.A.E.M., sendo Macau o único referencial da sua vida e encontrando-se aqui o centro da sua existência, correspondendo ao conceito jurídico de "residência habitual", sendo extramente injusto e violento ser penalizada por uma situação prolongada no tempo a que é inteiramente alheia, para a qual nenhum contributo deu e para a qual nenhuma culpa ou censura lhe pode ser assacada.*
11. *O acto recorrido atinge o princípio da individuação da culpa e é injusto, ofendendo o núcleo do princípio da justiça acolhido no art. 7.º do C.P.A., ao permitir fazer incidir e repercutir sobre a Recorrente - terceira de total e inteira boa-fé - o resultado no plano administrativo de uma pretérita actuação exclusivamente alheia, de outrem, ou seja, da mãe da Recorrente e do Sr. B.*
12. *O acto recorrido viola ainda a boa-fé, segurança, credibilidade e protecção da confiança legítima depositada na actuação da Administração, tal qual acolhidos no art. 8.º do C.P.A., pois durante toda a sua vida a Recorrente sempre acreditou e, por isso, sempre agiu perante as autoridades de Macau animada do espírito de ser uma residente permanente originária de Macau, nada a levando a crer que a Administração, cerca de 22 anos depois do evento gerador da nulidade, lhe viesse cortar cerce e abruptamente esse estatuto jurídico.*
13. *Foi, entre outros, acolhido no douto Acórdão n.º 147/2018 de 26 MAR 2020, tirado por unanimidade e relatado pelo Exm.º Juiz JOSÉ CÂNDIDO DE PINHO, que, mercê do regime da putatividade, devem ser atribuídos ou ressalvados certos efeitos jurídicos a situações de facto decorrentes de actos*

nulos, mas consolidadas pelo decurso do tempo, mormente quando o visado em nada tenha contribuído para a ilegalidade original de que emergiu a prática do acto que lhe concedeu o direito de residência permanente e atribuiu o B.I.R.M., jurisprudência que, face à situação e circunstancialismos sub judice, deve ser igualmente estendida ao presente recurso contencioso.

- 14. Assim, deveria ter sido salvaguardado e mantido in casu todo o conjunto de direitos adquiridos pela Recorrente ao longo da sua vida em Macau na condição e estatuto de residente permanente da R.A.E.M. por força da salvaguarda dos aludidos efeitos putativos, designadamente, entre muitos outros, deveriam ter sido mantidos válidos e eficazes não só o i) estatuto de residente permanente como os actos e efeitos ocorridos enquanto ii) estudante no sistema de ensino de Macau ou enquanto iii) candidata e adquirente de uma habitação económica junto do Instituto da Habitação.*
- 15. Ao não ter assim sido decidido, a decisão ora recorrida fez uma errada interpretação e aplicação do art. 123.º, n.º 3, do art. 7.º e do art. 8.º, todos do C.P.A.*
- 16. Consequentemente, atentos esses vícios, a decisão a quo configura-se como um acto anulável, ex vi do art. 124.º do C.P.A., invalidades que aqui se invocam como fundamentos específicos para a sua anulação por V. Ex.ªs, conforme o permitem, entre outros, o art. 20.º e a al. d), in fine, do n.º 1 do art. 21.º do C.P.A.C.*

*

被訴實體澳門行政法務司司長就上述上訴作出答覆，詳見卷宗第133至166頁，有關內容在此視為完全轉錄。

*

司法上訴人及被訴實體作出非強制性陳述，有關內容分別載於卷宗

第 178 至 184 頁及第 186 至 214 頁，在此視為完全轉錄。

*

檢察院作出意見書，有關內容載於卷宗第 240 至 241 頁，在此視為完全轉錄。

*

二. 訴訟前提

本院對此案有管轄權。

本案訴訟形式恰當及有效。

訴訟雙方具有當事人能力及正當性。

不存在待解決之無效、抗辯或其他先決問題。

*

三. 事實

根據卷宗的資料，本院認定以下事實：

1. 司法上訴人於 1998 年 06 月 06 日在澳門出生，登記的父親 **B** 為澳門居民，母親 **C** 為內地居民。
2. 於 1998 年 06 月 17 日，**B** 代表司法上訴人向身份證明局首次申請澳門居民身份證，並獲發出編號 1/*****/4 的澳門居民身份證。
3. 司法上訴人持有發出日期為 2018 年 04 月 04 日的第 MA04****號澳門特區護照，有效期至 2028 年 04 月 04 日。
4. 身份證明局於 2019 年跟進澳門居民 **D** 及其內地配偶 **E** 的夫妻團聚申請時，內地部門送來有關申請的《存疑婚姻送澳核査表》，當中涉及 **E** 及前妻 **C**。
5. 經分析後，身份證明局對 **B**、**C** 及 **A** 的親子關係存疑，建議三人作親子鑑定。

6. 於 2020 年 09 月 02 日，身份證明局收到司法警察局轉來的相關親子鑑定，結果顯示“**B**不是**A**的生父”。
7. 初級法院家庭及未成年人法庭於 2021 年 06 月 03 日宣告司法上訴人不是**B**的親生女兒，並命令註銷司法上訴人出生登記內**B**作為其親生父親的記錄。
8. 經分析司法上訴人的書面陳述，身份證明局宣告向其發出澳門居民身份證、換發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。
9. 於 2021 年 10 月 28 日，司法上訴人代表律師向被訴實體提起必要訴願。
10. 被訴實體於 2021 年 11 月 25 日作出批示，駁回司法上訴人提起的訴願，並維持身份證明局的相關決定。

*

四.理由陳述

檢察院作出了以下意見：

“...

Na petição inicial, o recorrente solicitou a anulação do despacho impugnado nestes autos, pelo qual o Exmo. Sr. Secretário para a Administração e Justiça negou o recurso hierárquico necessário e manteve a decisão da Directora dos Serviços de Identificação de Macau.

A decisão da Directora dos Serviços de Identificação de Macau consiste em declarar nulos os actos administrativos de conceder o BIRM ao recorrente e de emitir o Passaporte da RAEM ao mesmo, e ainda as correspondentes renovações desses documentos de identificação.

*

Ora, a atenciosa leitura comparada leva-nos a colher que a questão colocada nestes autos bem como os fundamentos de facto e direito do supramencionado despacho do Exmo. Sr. Secretário para a Administração e Justiça são essencialmente idênticos aos encontradas nos Processos n.º n.º53/2021 e n.º n.º56/2021 do Venerando TUI.

Nestes termos e de acordo com o princípio da coerência do ordenamento jurídico, estamos tranquilamente convictos de que ao vertente caso se aplica mutatis mutandis a jurisprudência mais autorizada fixada nos sobreditos dois processos, no sentido de que:

1. 行為的主要要素是指任何導致有關行為無法被定性為行政行為的重要要素，或其欠缺嚴重到使行為應被視為無效的要素。

2. 在一般行政行為的共有要素之外，還存在一些因應具體行政行為的種類和情況而應被視為不可或缺的要素，也屬於行政行為的主要要素。

3. 澳門立法者對澳門居民身份的取得及澳門居民身份證的發出制定了嚴格的法律制度，經第 63/95/M 號法令修改的第 6/92/M 號法令、第 19/99/M 號法令以及第 8/2002 號法律先後就澳門居民身份證制度作出規範，《澳門特別行政區基本法》第 24 條及第 8/1999 號法律(澳門特別行政區永久性居民及居留權法律)第 1 條和第 3 條專門對澳門特別行政區永久性居民及非永久性居民作出規範，界定了永久性居民的範圍，當中對子女如何取得澳門居民身份或澳門永久性居民身份訂立了嚴格的標準，將“在澳門出生”及“出生時父親或母親是澳門居民”作為子女取得澳門居民身份或澳門永久性居民身份的先決條件。

4. 如果利害關係人不符合法定條件，有權當局當然不可向其發出澳門居民身份證；如果是嗣後才發現不符合法定條件的情況，行政當局理應宣告有關行政行為無效，並註銷已發出的身份證明文件，否則違反相關的法律規定，尤其是《澳門特別行政區基本法》第 24 條以及第 8/1999 號法律第 1 條的規定。

5. 在本案中，行政當局首次向上訴人發出澳門居民身份證的行為確實欠缺根據該行為的具體情況而應被視為“主要”的要素(即上訴人因其父親為澳門居民而

具有澳門居民身份這一事實的真確性)，因此有關行為屬無效行為，而隨後換發及續期澳門特別行政區永久性居民身份證的行政行為亦屬無效。

6. 根據《行政程序法》第 123 條的規定，無效的行政行為原則上不產生任何法律效果，利害關係人可以隨時提出無效主張，行政機關或法院亦可以隨時宣告行政行為無效；在某些情況下，立法者賦予原則上不產生任何法律效果的無效行為某些法律效果。

7. 時間的流逝不足以令無效行為產生法律效果。該效果只能「按法律一般原則」產生，如保護信任、善意、平等、公正無私、適度、公正、不當得利及實現公共利益等原則。可以依據這些限制行政當局的原則去解決某一無效行政行為而衍生的不公正情況。

8. 如果是個人自身的行為(如脅迫或犯罪，甚至是單純的欺詐或惡意)導致行政行為無效，那麼絕不能賦予其對其有利之假定之效果。

9. 是否適用第 123 條第 3 款所賦予的權力，“保留”從無效行為中衍生的某些法律效果，屬於行政機關自由裁量的範圍。

10. 在行政當局行使自由裁量權的範圍內，如不涉及須透過被限定的決定解決的事宜，則行政當局所作出的決定不受法院審查，除非在行使自由裁量權時有明顯錯誤，或絕對不合理行使自由裁量權。

11. 在審議行政機關是否遵守諸如適度原則、信任原則、公正原則及善意原則等一般行政法原則的問題時，只有在行政決定以不能容忍的方式違反該等原則的情況下，法官才可介入。

Em esteira, resta-nos concluir que o recurso em apreço não pode deixar de ser inconsistente.

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

...”。

我們完全同意檢察院就有關問題作出之論證及意見，故在訴訟經濟快捷原則下，引用上述意見作為本裁判的依據，裁定上訴理由不成立。

*

五. 決定

綜上所述，裁判本司法上訴不成立，維持被訴行為。

*

訴訟費用由司法上訴人支付，司法費定為 8UC。
作出適當通知及採取適當措施。

*

2022 年 11 月 24 日

裁判書製作人

何偉寧

第一助審法官

唐曉峰

第二助審法官

李宏信

Voto vencido por entender que não ocorre a nulidade que fundamenta o acto recorrido nos termos já sustentados no Acórdão por min relatado no Proc. nº 1013/2019.

米萬英