

Processo n.º 49 / 2007

Recurso de Decisão Jurisdicional em Matéria Administrativa

Data da conferência: 5 de Novembro de 2008

Recorrente: Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura

Recorrido: A

**Principais questões jurídicas:**

- Regime do gozo da licença especial
- Início e termo do gozo

## **SUMÁRIO**

A licença especial deve ser gozada fora da Região e tem a duração de 30 dias seguidos, aos quais podem ser acumulados até 22 dias úteis de férias.

Se o funcionário interessado, depois de sair de Macau para gozar a licença especial, voltar à Região antes de terminar o prazo autorizado para o respectivo gozo, fica logo consumado o gozo da licença especial e determina a apresentação ao serviço.

O Relator: Chu Kin

**Acórdão do Tribunal de Última Instância  
da Região Administrativa Especial de Macau**

Recurso de decisão jurisdicional em matéria administrativa

N.º 49 / 2007

Recorrente: Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura

Recorrido: A

**1. Relatório**

A interpôs recurso contencioso contra o despacho do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura que lhe indeferiu a impugnação administrativa da deliberação da Direcção da Escola que considerou injustificada a falta ao serviço do recorrente.

Por seu acórdão proferido no processo n.º 400/2006, o Tribunal de Segunda Instância julgou procedente o recurso.

Deste acórdão vem agora o Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura recorrer para este Tribunal de Última Instância, apresentando as seguintes conclusões nas suas alegações:

“1. Segundo a descrição no art.º 3.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 62/98/M, sabemos que a licença especial deve ser gozada fora de Macau e em dias seguidos. Porém, se se seguir o entendimento do acórdão recorrido, causará concerteza contradição com a aludida disposição legal.

2. O acórdão recorrido entende que a licença especial do professor A iniciou em 11.07.2005, efectivamente, descuidando com o facto de o professor A ter viajado a Shanghai e voltado a Macau, durante o período em que gozou licença especial. Segundo esses factos, entendemos que a licença especial do professor A iniciou quando ele embarcou para Shanghai e foi interrompida pelo facto do seu regresso a Macau. No entanto, o acórdão recorrido esquivou a questão.

3. Ao comparar a licença especial e as férias, consideramos que as duas são diferentes. Pois, o facto de o trabalhador voltar a Macau antes de terminar o prazo da licença especial implica o término do gozo da licença especial; enquanto os dias restantes das férias interrompidas por motivos legais, podem ser gozados no período posterior.

4. Já analisamos também que em conformidade com o art.º 5.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 62/98/M, não são inalterados de modo nenhum a data e o local para gozar a licença especial indicados pelo interessado no requerimento. O interessado pode, por motivos pessoais, até renunciar o direito de parte da licença especial ou durante o período do gozo da licença especial, ir a alguns locais ou países não indicados no requerimento, ou ir a mais locais ou menos locais que os indicados no

requerimento. Aliás, quando esses locais são regiões fora do Território, não contraria o estipulado de que a licença especial deve ser gozada fora do Território e em dias seguidos, o que também é viável na prática.

5. Além disso, a solução optada pelo acórdão recorrido efectivamente pode causar uma situação menos justa, pois sua interpretação está inclinada. O entendimento do Tribunal *a quo* é favorável ao professor A, segundo a qual, veja bem, dos 30 dias da licença especial, 20 dias seriam legais, mesmo considerando os dias entre 2 e 10 de Julho como faltas injustificadas, aliás, dessa maneira, o prejuízo não seria tão grande. No entanto, será que se pode fazer caso omissis das previsões da lei e fechar os olhos a factos consumados ao interpretar a lei e buscar a solução para uma questão, pensando apenas em beneficiar o interessado? A resposta é negativa. Pois, a solução para a interpretação da lei a ser encontrada pelo aplicador da lei deve observar, primeiramente, a lei, em vez de a contrariar, e só assim demonstra o princípio da legalidade.

6. O acórdão recorrido enunciou os factos não vinculados com a respectiva norma ou os elementos indirectos, tais como o acompanhamento dos alunos na sua viagem, a alteração de marcação de assento e a alteração da viagem. Como se sabe, os factos acima mencionados não constituem os motivos que conduziram a faltas injustificadas de A, as causas que conduziram a faltas injustificadas de A consistem em violação da respectiva previsão de que a licença especial deve ser gozada fora do Território e em dias seguidos.

7. Sabemos que, ao gozar o direito à licença especial, o titular do direito também deve cumprir os deveres legais. Porém, o professor A não cumpriu seu dever legal, nomeadamente o de gozar a licença especial fora do Território e em dias

seguidos.

8. Mesmo na lei não há estipulações explícitas, a licença especial também pode ser cessada por motivos pessoais, por exemplo, o titular do direito pode renunciar o direito por urgências familiares; ou por não ter conhecimento sobre a norma que rege a licença especial de que esta tem de ser gozada em dias seguidos e fora do Território, uma vez verificado o facto de o titular do direito voltar a Macau, implicará a interrupção da licença especial e o termo imediato da licença especial.

9. A cessação da licença especial significa o retorno do titular ao serviço, salvo se existir motivos para faltas justificadas, tais como faltas por falecimento de familiar ou faltas devidas a doença.

10. O disposto no art.º 3.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 62/98/M não deu margem de opções para atender às necessidades reais. Da norma, não vimos o poder discricionário da autoridade, então, como pode o órgão administrativo ter “meio adequado, meio indispensável ou meio razoável”? Se procurar meios fora do âmbito jurídico, não contrariará a previsão da lei e o princípio da legalidade?

11. Pelo exposto, o acórdão recorrido contrariou, ao mesmo tempo, a norma do art.º 3.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 62/98/M e o princípio da legalidade.

12. Termos em que, em conformidade com o disposto no art.º 152.º do Código de Processo Administrativo Contencioso, se requer a V. Ex.<sup>a</sup> que julgue procedente o recurso e revogando o acórdão recorrido, dado que este violou o art.º 3.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 62/98/M e o princípio da legalidade.”

O recorrido formulou as seguintes conclusões úteis nas suas alegações:

“- O ponto fundamental de divergência entre o recorrente e o douto acórdão

recorrido está na questão do momento em que se iniciou o gozo do direito à licença especial por parte do recorrido;

- É errado o pressuposto de que o território da Região de Macau deva constituir, no que ao seu início e termo, o ponto inicial e o ponto terminal do gozo do direito de licença especial;

- A data da efectividade do início do gozo da licença especial não deve ser a data que consta do requerimento em que se solicita o gozo desse direito e que foi autorizada;

- O desajustamento entre a data constantes do requerimento e a data efectiva da partida para o gozo do direito a licença especial constituirá, quando muito, uma mera irregularidade;

- O simples facto da saída de Macau não pode ser aceite como critério válido da determinação do momento do início do gozo da licença especial;

- Atendendo à factualidade dada como provada não pode haver dúvida de que início do gozo da licença especial por parte do recorrido ocorreu apenas no dia 11 de Julho e não no dia 2 desse mês;

- A interpretação da norma do n.º 3 art.º 3.º do DL n.º 62/98/M, de 28 de Dezembro deverá de ser conjugada, adaptada e conformada com os diversos tipos de situações da vida, não se compadecendo com a fria análise que a Administração faz;

- Exigir, como pretende o recorrente, que o Tribunal recorrido se pronunciasse sobre o título a que o recorrido faltou ao serviço de 1 a 10 de Julho implicaria impor ao Tribunal a violação do princípio da separação de poderes, dado que essa qualificação é, em primeira linha, matéria da Administração;

- Os factos dados como provados são suficientes para que se dê por verificado

o vício de violação de lei por erro nos pressupostos de facto.

- Entende que o douto Ac. anulatório recorrido padece do vício de erro de julgamento por violação da referida norma do n.º 3 do art.º 3.º do DL n.º 62/98/M, o que aqui se invoca, nos termos permitidos pelo n.º 1 do art.º 590.º do CPC, aplicável *ex vi* do n.º 1 art.º 149.º do CPAC.”

Em resposta ao pedido de ampliação do presente recurso jurisdicional do recorrido com base no alegado erro de julgamento porque o tribunal recorrido não julgou verificado o vício de violação de lei por erro nos pressupostos de facto, o ora recorrente pugna pela improcedência da arguição.

O Ministério Público entende, no seu parecer, que a conduta do recorrido deve ser considerada justificada.

Foram apostos vistos pelos juízes-adjuntos.

## **2. Fundamentos**

### 2.1 Matéria de facto

Foram considerados provados os seguintes factos pelo Tribunal de Segunda Instância:

“– A, ora recorrente, é licenciado em Interpretação e Tradução pela

Universidade de Macau, e, desde 1991, professor de português, exercendo tais funções na “Escola” desde 2002;

– Tal como em 2003 e 2004, em que no mês de Agosto frequentou o Curso de Língua Portuguesa na Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, no ano de 2005, inscreveu-se também num Curso de Didáctica de Língua Portuguesa a ter lugar de 4 a 29 de Julho, na mesma Faculdade;

– Para tanto, em 21.03.2005, requereu ao Director dos Serviços de Educação e Juventude o gozo da sua licença especial em Portugal para o período de 01.07.2005 a 30.07.2005, o que lhe foi autorizado em 28.03.2005;

– Em data não determinada de finais de Março ou princípios de Abril de 2005, quando já tinha a sua passagem aérea para Lisboa reservada na Companhia “Eva Air”, com partida para o dia 01.07.2005 e regresso no dia 30.07.2005, foi-lhe perguntado pelo Sub-director da Escola se, pensando ir a Portugal no mês de Julho, estaria disponível para, ainda que não em serviço, acompanhar 12 alunos de Macau numa viagem e frequência de um Curso de Língua Portuguesa em Portugal, durante o mesmo mês de Julho de 2005;

– Depois de se ter manifestado disponível para tal acompanhamento, em data não determinada de finais de Abril ou princípios de Maio, pelo referido Sub-director da Escola assim como pela Directora do Centro de Difusão de Línguas foi-lhe dito que o Director dos Serviços de Educação e Juventude não tinha autorizado a ida de acompanhante de alunos a Portugal por entender desnecessário;

– Pretendendo mesmo assim acompanhar os alunos na sua viagem e estadia em Portugal, diligenciou o recorrente no sentido de fazer coincidir a sua viagem com a daqueles;

– Por ter ficado a aguardar a confirmação da data da viagem dos alunos, acabou por perder a reserva da sua passagem para Lisboa na “Eva Air”, conseguindo, em 06.06.2005, comprar bilhetes para Lisboa, na “British Airways”, com partida no dia 11.07.2005 e regresso no dia 27.07.2005;

– Confrontado com as datas da sua viagem a Portugal, em finais de Junho decidiu fazer uma viagem de curta duração a Shanghai, partindo no dia 02.07.2005 e regressando a 08.07.2005;

– Após a sua ida a Shanghai e regresso a Macau no dia 08.07.2005, no dia 11.07.2005 seguiu viagem para Portugal;

– Em Lisboa, esteve com os alunos, acompanhando-os em visitas e passeios;

– Em 15.03.2006, (e no que ora interessa), deliberou a Direcção da Escola que a ausência do ora recorrente ao serviço nos dias 9 a 30.07.2005 constituíam faltas injustificadas;

– Inconformado com o assim decidido, do mesmo interpôs recurso hierárquico para o Exm.º Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura que, em despacho proferido em 09.06.2006 lavrado sobre a “Informação n.º XXX/E.L.C.T.C/2006”, confirmou a deliberação impugnada.”

## 2.2 Vício de violação de lei por erro nos pressupostos de facto

Começamos por apreciar o erro de julgamento alegado pelo recorrido, por o tribunal recorrido julgar improcedente o vício de violação de lei por erro nos pressupostos de facto.

Para o recorrido, os factos agora dados como provados são suficientes para

demonstrar, tal como foi na petição inicial, que houve motivos que determinaram a marcação da viagem para Portugal no dia 11 de Julho e que explicaram a razão por que o recorrido foi levado a regressar a Macau no dia 8 anterior, que a entidade recorrida e o tribunal recorrido deviam tomar em consideração.

É manifesto que não existe o vício agora reiterado.

Foi o recorrido perguntado, na realidade, pelo sub-director da Escola se estava disponível para acompanhar os alunos numa viagem e frequência de curso linguístico em Portugal, ainda que não em serviço. Mas também é verdade que foi comunicado ao recorrido de que não foi autorizada a ida de acompanhante de alunos a Portugal por entender desnecessário. Assim, o recorrido já ficava livre na preparação do seu plano de gozo da licença especial.

Estes factos foram objecto de ponderação pela Administração. Não está em causa erro nos pressupostos de facto.

Admite-se que, durante os finais de Março e os princípios de Maio de 2005, foi por causa dos pedidos da Escola de acompanhar os alunos, a título de missão em serviço ou não, na viagem e frequência do curso em Portugal, que levou o recorrido a alterar a marcação das suas passagens aéreas, até ficou impossibilitado de realizar a viagem logo nos princípios de Julho de 2005.

Mas a partir do momento em que o recorrido tomou conhecimento de que o acompanhamento dos alunos a Portugal só seria feito a título particular, aquele devia reprogramar o seu plano do gozo da licença especial, satisfazendo sempre as condições legalmente prescritas, nomeadamente as previstas no art.º 3.º, n.º 3 do

Decreto-Lei n.º 62/98/M e restrições no gozo de férias para os docentes.

### 2.3 Regime do gozo da licença especial

O recorrente considera que o acórdão recorrido violou o art.º 3.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 62/98/M, bem como o princípio da legalidade por entender que o recorrido só começou a gozar a licença especial com a sua partida para Portugal, e que a reentrada em Macau durante o período do gozo da licença especial implica a interrupção desta com a consequente perda do gozo do restante período da licença especial.

Está em discussão o regime da licença especial, especialmente sobre o momento que marca o início do respectivo gozo e a consequência de permanência na Região durante o período previsto para a licença especial.

É de atender especialmente as seguintes disposições do Decreto-Lei n.º 62/98/M que regulam o regime de licença especial:

“Artigo 3.º

(Regime)

1. O pessoal referido no artigo anterior pode requerer licença especial após 3 anos de serviço efectivo prestado ao Território, com classificação não inferior a ‘Bom’.

2. Ao pessoal não sujeito a classificação de serviço não é exigível o requisito referido na parte final do número anterior.

3. A licença especial deve ser gozada fora do Território e tem a duração de 30 dias seguidos, aos quais podem ser acumulados até 22 dias úteis de férias.

4. O período para a concessão de nova licença inicia-se no dia imediato àquele em que se venceu o direito à licença anterior.

5. Ao trabalhador que renuncie ao gozo de licença especial é atribuída uma compensação pecuniária correspondente ao valor de uma viagem de ida a Portugal e regresso a Macau.

6. A renúncia à licença especial consta de mera declaração até ao termo do prazo para a requerer ou até 30 dias antes do início do gozo da licença.

7. O período de licença especial conta-se, para todos os efeitos legais, como tempo de serviço efectivo, não podendo o trabalhador exercer durante a licença qualquer outra actividade remunerada.

8. As faltas por doença não interrompem nem suspendem o período de licença especial.

9. No caso de cessação definitiva de funções, o pessoal referido no n.º 1 tem direito a uma compensação pecuniária, a título de licença especial, de valor correspondente a 5 dias por cada semestre de serviço prestado, contados a partir do dia imediato àquele em que venceu o direito a anterior licença.

10. Durante o período de licença especial não há qualquer perda de direitos ou regalias, sendo abonadas ao trabalhador, salvo disposição legal em contrário, as remunerações a que teria direito se se encontrasse em serviço efectivo.

11. Após o regresso ao Território, o titular do direito deve comprovar a deslocação ao local ou locais indicados para o gozo da licença especial.

12. A contagem de tempo de serviço necessário à concessão de licença especial

suspende-se durante o exercício de cargos políticos ou outros, no caso de os seus titulares beneficiarem de regime próprio.

#### Artigo 5.º

##### (Processo)

1. O gozo da licença especial deve ser requerido no ano civil em que se vence o direito ou no ano seguinte.

2. No requerimento o interessado deve indicar a data previsível para o início da licença, bem como o local ou locais onde a pretende gozar, devendo os serviços informar sobre a verificação dos requisitos da sua atribuição, designadamente sobre o tempo de serviço prestado para o efeito, a classificação de serviço no período em referência e a conveniência da data proposta.

3. Deferido o requerimento, o processamento do transporte e respectivo seguro por conta do Território é efectuado por abono directo ao titular do direito.

#### Artigo 8.º

##### (Cessação de gozo de licença especial)

1. O Governador pode determinar a cessação do gozo de licença, mediante proposta fundamentada do dirigente do serviço, atendendo a exigências imperiosas e imprevistas do serviço.

2. No caso referido no número anterior o trabalhador tem direito a receber indemnização equivalente ao dobro do vencimento dos dias de licença não gozados.”

Das normas citadas resulta o seguinte:

- A licença especial deve ser gozada fora da Região e tem a duração de 30 dias seguidos, aos quais podem ser acumulados até 22 dias úteis de férias.

- A renúncia à licença especial deve ser requerida até ao termo do prazo para a requerer ou até 30 dias antes do início do gozo da licença, com direito à compensação pecuniária.

- O período de licença especial conta-se, para todos os efeitos, como tempo de serviço efectivo, e durante o qual não há qualquer perda de direitos ou regalias.

- No requerimento do gozo da licença especial, o interessado deve indicar a data previsível para o início da licença, bem como os locais onde a pretende gozar.

- As despesas de transporte e seguro são à conta da Região.

- Após o regresso à Região, o titular do direito deve comprovar a deslocação a locais indicados para o gozo da licença especial.

Segundo os factos provados, o recorrido requereu em 21 de Março de 2005 o gozo da sua licença especial em Portugal para o período de 1 a 30 de Julho do mesmo ano, o que lhe foi autorizado no dia 28 do mesmo Março. Nos dias 2 a 8 de Julho de 2005, o recorrido fez uma viagem a Shanghai e regressou a Macau neste último dia. No dia 11 seguinte seguiu viagem para Portugal com o bilhete de regresso a Hong Kong marcado para o dia 27 do mesmo Julho.

A Administração entendeu que a ausência do serviço do recorrido durante os dias 9 a 30 de Julho de 2005 constituía faltas injustificadas, pois com a permanência em Macau nos dias 9 e 10 do mesmo mês deu-se a interrupção da licença especial, de acordo com o art.º 3.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 62/98/M, em que se prescrevia que a licença especial devia ser gozada fora da Região com a duração de 30 dias seguidos.

Para o tribunal recorrido, o recorrido apenas iniciou o gozo da licença especial com a sua partida para Portugal em 11 de Julho de 2005, porque não deixou de partir para este destino tal como estava previsto no seu requerimento da licença especial, sendo incorrecta a decisão da entidade recorrida que considerou a ausência do recorrido nos dias 9 a 30 de Julho de 2005 como faltas injustificadas.

Tal como foi alegado pelo ora recorrente, a posição do tribunal recorrido parece forçada precisamente porque não explicou, por uma questão de coerência, como qualificar a ausência do recorrido nos dias 2 a 8 anteriores durante os quais se deslocou a Shanghai, tempo abrangido pelo período requerido e autorizado para o gozo da licença especial.

Aqui é de salientar que a lei não proíbe que o interessado siga para outros destinos do exterior da Região não indicados no respectivo requerimento. E a deslocação efectiva a destino indicado no requerimento da licença especial parece só tem o efeito de ser tida em conta na verificação da justeza do abono concedido pela Região ao interessado, no sentido de assegurar que a Administração não pode pagar ao interessado mais do que realmente despendia com o transporte e seguro, até ao limite da viagem por via aérea a Portugal (art.ºs 7.º, n.º 1 e 5.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 62/98/M).

Assim, uma vez que o recorrido requereu para gozar a licença especial nos dias 1 a 30 de Julho de 2005 e ausentou-se de Macau no dia 2 deste mês, deve-se considerar que o recorrido começou a gozar efectivamente a sua licença especial a partir desta primeira saída de Macau.

Quanto ao segundo aspecto da questão, isto é, a consequência de permanência em Macau durante o período previsto para o gozo da licença especial, entendemos que no âmbito do presente processo não há outra solução senão manter a decisão da Administração.

O disposto no art.º 3.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 62/98/M é claro no sentido de que a licença especial deve ser gozada fora da Região e tem a duração de 30 dias seguidos. Isto é, a licença especial deve ser gozada seguidamente e no exterior de Macau. Se o funcionário interessado, depois de sair de Macau para gozar a licença especial, voltar à Região antes de terminar o prazo autorizado para o respectivo gozo, fica logo consumado o gozo da licença especial e determina a apresentação ao serviço.

É evidente que a licença especial constitui um período especial de repouso que o legislador determina que seja gozada continuamente durante um período relativamente longo e não interpoladamente, de modo a maximizar o efeito de descanso.

É esse o regime especial previsto para a licença especial. O funcionário público que quiser gozar a licença especial deve aceitar as condições legais do respectivo gozo, nomeadamente as restrições.

Se o programa pessoal não compadece com o regime legal, então o funcionário pode optar por renunciar parcialmente o gozo da licença especial, reduzindo os dias do gozo, ou até totalmente, através de simples requerimento a apresentar aos serviços. Se a renúncia total for feita com a antecedência prevista no n.º 6 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 62/98/M, o funcionário pode obter uma compensação pecuniária segundo o n.º 5 do mesmo artigo.

No presente caso, pesam embora os factos de que o recorrido já tinha as viagens garantidas em Março daquele ano para todo o período do gozo da licença especial já autorizado, só adiou a viagem a Portugal por pretender acompanhar, de forma altruísta, os alunos que iam frequentar cursos de língua portuguesa em Julho do mesmo ano e já não havia lugar nos dias pretendidos, também é verdade que foi comunicado ao recorrido de que não foi autorizada a ida de acompanhante de alunos a Portugal e o recorrido não requereu a alteração do período do gozo da licença especial conforme as novas datas de viagem confirmada a final.

Com a volta do recorrido a Macau depois da primeira viagem a Shanghai no dia 8 de Julho de 2005, terminou o seu gozo da licença especial em observância do disposto no art.º 3.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 62/98/M, tornando as suas faltas ao serviço nos dias posteriores injustificadas por falta de motivo legal que permitiu justificar a sua ausência do serviço.

### **3. Decisão**

Face ao exposto, acordam em julgar procedente o recurso jurisdicional e improcedente o recurso ampliado do recorrido e, em consequência, negar provimento ao recurso contencioso.

Custas nas duas instâncias pelo recorrido com as taxas de justiça fixadas em 8 e 5 UC, respectivamente no Tribunal de Segunda Instância e no Tribunal de Última Instância.

Aos 5 de Novembro de 2008

Os juízes : Chu Kin

Viriato Manuel Pinheiro de Lima

Sam Hou Fai

O Procurador-Adjunto presente na conferência :

Augusto Serafim de Basto do Vale e Vasconcelos