

Processo n.º 7 / 2001

Recurso de Decisões Jurisdicionais em Matéria Administrativa, Fiscal e Aduaneira

Data da conferência: 26 de Setembro de 2001

Recorrente: A

Recorrido: Secretário para a Economia e Finanças

Principais problemas jurídicos:

- Execução de sentença do contencioso administrativo
- Estatuto jurídico da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau
- Transição do sistema jurídico anterior de Macau
- Responsabilidade do encargo das pensões de aposentação e de sobrevivência de funcionários públicos
- Continuação do sistema judiciário
- Princípio da legalidade das actividades administrativas

SUMÁRIO

Sob o princípio de manter basicamente inalteradas as leis previamente vigentes em Macau, antes do estabelecimento da RAEM, estas, para serem adoptadas como leis da RAEM e permanecerem aplicáveis, têm de corresponder ao

estatuto de Macau após a reassunção do exercício da soberania sobre Macau pela República Popular da China, assim como estar conformes com as disposições da Lei Básica, não a podendo contrariar. Por consequente, não se trata de uma transição total e incondicional na área jurídica, mas sim, de uma transição jurídica condicional e selectiva que tem como critério a Lei Básica, o que implica a existência de diferença de princípio entre o ordenamento jurídico previamente existente em Macau e o actual da RAEM.

Segundo o previsto na Lei de Reunificação, com excepção da enumerada nos Anexos I, II e III da mesma Lei que por contrariar a Lei Básica é excluída, a legislação previamente produzida pelos órgãos legislativos de Macau é adoptada como legislação da RAEM, sendo integrada no seu ordenamento jurídico.

Tendo sido produzida pelos órgãos legislativos locais antes do retorno de Macau à China e durante a administração portuguesa, a legislação produzida pelos órgãos legislativos de Macau e adoptada como legislação da RAEM, quando aplicada após o retorno de Macau, deve sofrer alterações, adaptações, restrições ou excepções para corresponder ao novo estatuto político de Macau e às disposições concernentes da Lei Básica.

Caso se verifique posteriormente existirem contradições entre a Lei Básica e a legislação previamente produzida pelos órgãos legislativos de Macau que seja adoptada como legislação da RAEM, tal legislação não poderia permanecer no ordenamento jurídico da RAEM e deve ser alterada ou revogada nos termos do

disposto na Lei Básica e de acordo com os procedimentos legais.

Com o estabelecimento da Região Administrativa Especial, Macau tornou-se numa região administrativa local, com alto grau de autonomia, da República Popular da China. Por razão da soberania, a legislação portuguesa previamente vigente em Macau, incluindo a elaborada exclusivamente para este por órgãos de soberania de Portugal, deixou de vigorar na RAEM a partir do dia 20 de Dezembro de 1999.

Entretanto, em certas leis previamente vigentes em Macau adoptadas como legislação da RAEM há normas de remissão para legislação portuguesa. Para evitar o aparecimento do demasiado vazio jurídico no momento do estabelecimento da RAEM, se a legislação portuguesa para a qual se remete não prejudica a soberania da República Popular da China nem contraria os dispostos da Lei Básica, pode servir de disposição transitória, continuando a ser aplicada como referência, antes da alteração de tais normas.

De acordo com o previsto no art.º 98.º, n.º 2 da Lei Básica, aos funcionários e agentes públicos, que mantenham os seus vínculos funcionais e gozem, conforme a lei anteriormente vigente em Macau, do direito às pensões de aposentação e de sobrevivência e que se aposentem depois do estabelecimento da RAEM, ou aos seus familiares, a RAEM paga as devidas pensões de aposentação e de sobrevivência em condições não menos favoráveis do que as anteriores, independentemente da sua nacionalidade e do seu local de residência.

Dessa forma, de entre os funcionários e agentes públicos que exerciam funções antes do retorno de Macau, só os que mantenham os seus vínculos funcionais e que se aposentem após o estabelecimento da RAEM, e gozem do direito às pensões de aposentação e sobrevivência conforme a lei anteriormente vigente em Macau, podem receber as pensões de aposentação e de sobrevivência, em condições não menos favoráveis do que as anteriores, pagas pela RAEM a eles próprios ou a seus familiares.

De acordo com o princípio da transição condicional do sistema jurídico, os actos administrativos praticados antes do estabelecimento da RAEM só continuam a ser válidos e produzir efeitos quando estão conformes com o disposto na Lei Básica. Por seu lado, os actos administrativos praticados após o estabelecimento da RAEM também devem ter por critério a Lei Básica.

Ao exercer o poder executivo e tratar os assuntos administrativos, o Governo da RAEM tem de obedecer às disposições da Lei Básica e dos respectivos diplomas legais, não podendo praticar um acto administrativo em desconformidade com a Lei Básica e de outros diplomas legais aplicáveis, seja qual for o seu pretexto. Eis o princípio da legalidade a que as actividades administrativas devem obediência.

Por alteração da entidade que exerce o poder de administração sobre Macau, os problemas relativos à aplicação de leis, decorrentes da transição do ordenamento jurídico previamente existente em Macau para o da RAEM, não podem ser

solucionados segundo o princípio da sucessão comum das leis, mas sim, e em primeiro lugar, sob a condição prévia de não contrariar a Lei Básica.

A transição do sistema judicial previamente existente em Macau observa igualmente o princípio da transição condicional. Para se manter, o sistema judicial previamente existente, incluindo os diversos procedimentos judiciais e actos processuais, tem de estar conforme com a Lei Básica, a Lei de Reunificação e outros diplomas legais aplicáveis, em particular a nova Lei de Bases da Organização Judiciária (Lei n.º 9/1999), o que representa o estatuto da Lei Básica como lei constitucional no ordenamento jurídico da RAEM e o princípio de que aquela constitui a base de todos os sistemas e políticas da RAEM.

Devido ao estatuto constitucional da Lei Básica no ordenamento jurídico da RAEM e ao princípio da legalidade das actividades administrativas, o órgão administrativo não deve praticar o acto desconforme com a Lei Básica nos termos definidos pelo acórdão do então Tribunal Superior de Justiça, e o referido acórdão não pode ser executado pelo respectivo órgão administrativo.

O Relator: Chu Kin

(Tradução)

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

Recurso de Decisões Jurisdicionais em Matéria Administrativa, Fiscal e Aduaneira
N.º 7 / 2001

Recorrente: A

Recorrido: Secretário para a Economia e Finanças

1. Relatório

O recorrente A, inconformado com o acórdão proferido pelo Tribunal de Segunda Instância em 1 de Fevereiro de 2001 no processo executivo n.º 1153/A, vem agora interpor recurso para o Tribunal de Última Instância relativamente àquele acórdão.

Em 3 de Dezembro de 1999, o então Tribunal Superior de Justiça de Macau julgou procedente o recurso interposto por A no processo n.º 1153 por verificação do vício da violação de lei e anulou o despacho impugnado do antigo Secretário-Adjunto dos Assuntos Sociais e Orçamento de 15 de Julho de 1996 que fixou o valor da sua pensão.

Em 19 de Setembro de 2000, A requereu ao Tribunal de Segunda Instância a execução do acórdão anulatório.

Em 1 de Fevereiro de 2001, o Tribunal de Segunda Instância proferiu acórdão no processo executivo n.º 1153/A, indeferindo o pedido de execução do acórdão anulatório do então Tribunal Superior de Justiça por entender o mesmo ter sido já executado.

No recurso interposto ao Tribunal de Última Instância, o recorrente apresentou as seguintes conclusões:

1. As decisões proferidas pelos Tribunais Administrativos são revestidas da autoridade de caso julgado e de carácter obrigatório, nomeadamente, para a Administração, sobre quem recai o dever jurídico que a vincula à execução das decisões jurisdicionais.

2. Ao dever de executar imposto à Administração corresponde o direito à execução por parte do particular que obteve o provimento do recurso, havendo execução quando a ilegalidade cometida é eliminada e, com ela, todos os seus efeitos e consequências.

3. A execução consiste na prática, pela Administração activa, dos actos jurídicos e operações materiais necessários à reintegração efectiva da ordem jurídica

violada, mediante a reconstituição da situação que existiria (efeito repristinatório), se o acto ilegal não tivesse sido praticado, doutrina que foi acolhida pelo n.º 3 do art.º 174.º do Código de Processo Administrativo Contencioso de Macau (CPAC), aprovado pelo DL n.º 110/99/M, de 13.12.

4. A inexecução de decisão proferida por um tribunal em processo do contencioso administrativo transitada em julgado, excepto quando ocorra falta de verba ou cabimento orçamental, ou se verifique a existência de causa legítima, constitui facto ilícito, produzindo, entre outros efeitos, a nulidade de qualquer acto que desrespeite a decisão ou cuja execução conduza a idêntico resultado.

5. Relativamente à execução da sentença proferida em 3 de Dezembro de 1999 pelo então Tribunal Superior de Justiça de Macau nos Autos de Recurso Contencioso n.º 1153 foi o próprio TSJM que determinou que a ordem jurídica só seria reintegrada e a situação actual hipotética repostas, quando a pensão de aposentação do requerente fosse fixada globalmente pela Administração de Macau, tendo em conta todo o tempo de serviço prestado em serviço público em Portugal ou da antiga Administração Ultramarina e relativamente ao qual tenham sido efectuados os respectivos descontos, nele se incluindo o tempo de serviço prestado em Macau ao abrigo do n.º 1 do art.º 69º do EOM, bem como o tempo de serviço prestado pelo recorrente no quadro próprio de Macau, tudo de acordo com a lei na matéria vigente em Macau à altura da prática do acto viciado, operando-se a necessária divisão de encargos entre a CGA e FPM.

6. Ademais, haveria que ressarcir o recorrente de todas as quantias pecuniárias que auferiria se não tivesse sido praticado o acto anulado, acrescido de juros compensatórios à taxa legal relativamente a cada importância parcelar em

dívida, desde a data do seu vencimento.

7. A anulação contenciosa, se for mais favorável ao administrado (como é o caso), tem eficácia retroactiva, implicando que o acto anulado se repute como se nunca tivesse existido e reconstituindo-se a situação que existiria se a ilegalidade não tivesse sido cometida.

8. Ao invés de executar nos seus precisos termos a sentença proferida, reintegrando a ordem jurídica violada, mediante a reconstituição da situação actual hipotética, a entidade requerida optou por repetir integralmente o acto anulado, estando assim o acto ferido de nulidade, nos termos do art.º 187.º, n.º 1, a), CPAC e do art.º 122.º n.º 2 al. h) do Código do Procedimento Administrativo.

9. Fixados pelo tribunal os “actos e operações” em que deva consistir a execução de certo acórdão, a Administração tem de cumprir o determinado, sob pena de nulidade dos actos praticados em desconformidade, a título de execução do referido aresto.

10. Para além de determinar a nulidade do acto que desrespeite uma decisão do tribunal, o CPAC dispõe ainda, no n.º 1 do art.º 186º, que quando o tribunal tome conhecimento de que a decisão não foi espontaneamente cumprida, pode aplicar uma medida compulsória ao titular do órgão administrativo competente para ordenar o seu cumprimento, faz igualmente incorrer a pessoa de direito público em causa e os titulares dos seus órgãos em responsabilidade solidária pelos prejuízos causados ao interessado (art.º 186º CPAC), podendo ainda os titulares dos órgãos competentes para a execução incorrer em responsabilidade disciplinar e mesmo penal pela sua não execução (art.º 187.º, n.º 1 al. c) e o n.º 2, al. a) CPAC).

11. O Acórdão recorrido concluiu que “*o novo acto ora em causa (o*

despacho do Senhor Secretário para a Economia e Finanças da R.A.E.M) teria que ser necessariamente considerado como não executor ou cumpridor do acórdão anulatório do então TSJM, pois se traduziu no mesmo resultado do acto administrativo anterior, já anulado judicialmente”.

12. E assim teria julgado a Acórdão recorrido, “*se não tivesse havido essa sucessão de diferentes estatutos políticos em relação a Macau*” com a transferência de poderes ocorrida no dia 20 de Dezembro de 1999.

13. Defende a doutrina e a jurisprudência dominantes que praticado um novo acto em substituição de outro anteriormente anulado, em que se impõe a reconstituição da situação actual hipotética mais favorável ao administrado, deverá fazer-se reportar os efeitos do referido acto à data da prolação do primeiro aplicando as normas em vigor na altura, ainda que entretanto revogadas.

14. Se for mais favorável ao administrado (como é o caso), a anulação contenciosa tem eficácia retroactiva, implicando que o acto anulado se repute como se nunca tivesse existido e reconstituindo-se a situação que existiria se a ilegalidade não tivesse sido cometida.

15. De acordo com o Ac. do STA de 10-7-1997, P.º n.º 27 739-A, o princípio da reconstituição da situação actual hipotética exige logicamente a regra de que os actos administrativos praticados em execução de julgado se refiram ao momento da prática do acto anulado, pelo que, como ponto de partida, os actos e operações de execução têm de considerar a situação de facto e a legislação em vigor a essa data.

16. Salvo perante modificações do ordenamento jurídico com eficácia retroactiva, o que não foi operado com a aludida transferência de poderes ocorrida

em 20.12.1999, a prática de um novo acto administrativo desfavorável à pretensão do recorrente, com fundamento somente em disposições legais posteriores ao acto anulado, não constitui execução integral da decisão anulatória.

17. O próprio Acórdão recorrido vai, aliás, no mesmo sentido, dispondo que *“por imperativo do princípio geral da proibição retroactivo da lei (cf, art.º 11.º do Código Civil de Macau), a Administração não pode incumprir uma sentença anulatória, com a alegação da já caducidade ou revogação no momento actual da lei à luz da qual foi proferida a sentença, sob pena de se fazer tábua rasa das segurança e certeza jurídicas e da confiança que o interessado depositou e continua a depositar na lei anteriormente vigente com a qual a sua situação jurídica subjectiva se achava exclusiva e unicamente em conexão”*.

18. Atento o exposto, e tendo o tribunal *a quo* concluído pela violação do caso julgado e inexecução ilícita da decisão condenatória, mais não deveria senão declarar a nulidade do acto praticado pela entidade Administrativa em desrespeito pela decisão, sendo a questão da conformidade ou desconformidade da lei em vigor à data da prática do acto anulado com a Lei Básica totalmente indiferente.

19. Concluindo-se que o despacho do Secretário para a Economia e Finanças, de 11 de Julho de 2000 não executou o Acórdão anulatório proferido pelo Tribunal Superior de Justiça de Macau nos Autos de Recurso Contencioso n.º 1153, outra solução não poderia haver senão declarar a nulidade do referido despacho, nos termos do art.º 122.º, n.º 2, al. h) CPAM e 184.º, n.º 2 e 187.º, n.º a al. a) do CPAC.

20. Ao não o fazer, o Acórdão recorrido violou o disposto nos art.ºs 174.º, 175.º, 184.º, 186.º, 187.º do Código de Processo Administrativo Contencioso, 11.º do Código Civil, art.º 122.º, n.º 2, al. h) do Código do Procedimento Administrativo

e art.º 8.º da Lei Básica.

21. Para além de violar as referidas normas, a decisão recorrida aplicou erradamente o disposto nos art.ºs 8.º, 45.º, 50.º, 98.º, 145.º da Lei Básica e nos art.ºs 3.º, 5.º, 6.º da Lei da Reunificação.”

O recorrente pede a procedência do recurso, revogação do acórdão recorrido e a declaração da nulidade do despacho do Secretário para a Economia e Finanças do Governo da RAEM, de 11 de Julho de 2000, publicado no Boletim Oficial n.º 29, II Série, de 19 de Julho de 2000.

Mais requer a aplicação da medida compulsória prevista no art.º 186.º do CPAC, na medida julgada conveniente, ao Secretário para a Economia e Finanças do Governo da RAEM.

A entidade recorrida concluiu, nas suas alegações, o seguinte:

“1. O acórdão anulatório de 03.12.99 do ex-TSJ, foi cumprido por despacho do SEF de 11.07.2000, com a substituição do acto impugnado por um novo acto;

2. Na prática deste novo acto teve que se obedecer à legislação vigente na RAEM, sob pena de se entrar em situação de incompatibilidade material com o disposto no art.º 98.º da Lei Básica;

3. Ponderados os factos num outro prisma, o direito à pensão do recorrente foi concedido pelo Estado Português, sendo conferidas ao então Governador de Macau competências exclusivas para o efeito, nos termos do D.L. 357/93;

4. Pelo que, após a reunificação, se extinguiram os poderes funcionais de conferidos a determinados órgãos da Administração, por aquele órgão do Estado Português,

5. Devendo nesse caso, o recorrente para fazer valer o seu direito, recorrer às instâncias portuguesas competentes, uma vez, que a Administração da RAEM, não têm competências para tal no âmbito das suas atribuições,

6. Contudo, para se dar continuidade ao acto do então SAASO (13.12.99), que determinava a execução do acórdão de 03.12.99 do ex-TSJ, e para reintegração da ordem jurídica violada,

7. teve de se recorrer a legislação caducada, (cfr. D.L. n.º 43/94/M, D.L. n.º 14/94/M), sem a qual não teria sido possível a fixação de uma nova pensão, nem justificar-se a transferência de quotas já operada;

8. Pelo que, dentro das atribuições conferidas à Administração da RAEM, e em conformidade com o disposto no art.º 98.º da Lei Básica, com a fixação da nova pensão por despacho de 11.07.2000 do SEF, se deve considerar cumprido o acórdão de 03.12.99 do então TSJ proferido nos autos de Recurso Contencioso n.º 1153.

9. Sendo desprovidas de nexos as alegações de que o douto Acórdão do Tribunal de Segunda Instância, proferido em 1 de Fevereiro nos Autos do Recurso citado, possa padecer dos vícios que lhe são apontados.

10. quando, no douto acórdão se defendeu eximamente, a aplicabilidade retroactiva da lei na reintegração da ordem jurídica violada (cfr.pág.38, 2.º§ do Ac.), a continuidade do sistema jurídico anterior (cfr.págs.24, 25, 26 e 27 do Ac.), e o princípio do primado da lei plasmado na Lei Básica (cfr.pág.38 do Ac).”

A recorrida pede a manutenção do acórdão do Tribunal de Segunda Instância, julgando improcedente o presente recurso.

A Procuradora-Adjunta do Ministério Público apresentou o parecer e em

síntese:

De acordo com o disposto no CPAC, as sentenças dos tribunais proferidas em processos do contencioso administrativo com trânsito em julgado possuem as características de obrigatoriedade e exequibilidade.

O cumprimento da sentença consiste na prática de todos os actos jurídicos e operações materiais que sejam necessários, conforme as hipóteses, à reintegração efectiva da ordem jurídica violada e à reposição da situação actual hipotética (artigo 174.º, n.º 3 do CPAC).

Apenas se pode considerar causa legítima de inexecução a impossibilidade absoluta e definitiva de execução e o grave prejuízo para o interesse público no cumprimento da decisão. É o que está expressamente previsto no artigo 175.º, n.º 1 do CPAC.

No recurso em que estamos a discutir, a Administração não apresentou quaisquer causas legítimas de incumprimento do acórdão do então Tribunal Superior de Justiça, pelo que, em princípio, devendo praticar um novo acto administrativo (emitir um despacho com o conteúdo diferente relativamente à fixação da pensão do recorrente), a fim de cumprir o referido acórdão.

Se o objecto da execução consista na prestação de um facto (é exactamente a situação deste recurso) e o órgão administrativo não cumpra integralmente a decisão no prazo legal, confere a lei ao interessado o direito de pedir ao tribunal a sua execução (artigo 180.º, n.º 1 do CPAC).

A exposição referida trata-se de teoria básica e disposição legal na situação geral. Neste processo, o acórdão do então Tribunal Superior de Justiça de Macau foi proferido em 3 de Dezembro de 1999. Em cumprimento deste acórdão, o Secretário

para a Economia e Finanças exarou em 11 de Julho de 2000 o despacho sobre a nova fixação da pensão do recorrente. Contudo, o despacho não fixou a pensão do recorrente em conformidade integral com o conteúdo da decisão judicial, nem aplicou as normas que fundamentaram esta decisão. Será isto correcto?

Em 20 de Dezembro de 1999, ocorreu em Macau um grande acontecimento histórico-político: O Governo da República Popular da China voltou a assumir o exercício da soberania sobre Macau. Macau desvinculou-se, desde já, da administração portuguesa, tornando-se na Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China.

Quais são as influências da transferência de poderes e o retorno de Macau à República Popular da China sobre o sistema jurídico de Macau e a administração pública?

Em primeiro lugar, após o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, mantém-se basicamente inalterados os sistemas anteriormente existentes em Macau, incluindo o sistema jurídico.

É de realçar que as leis previamente vigentes em Macau geralmente não incluem a legislação portuguesa aplicável extensivamente a Macau, ou seja, a elaborada por órgãos de soberania de Portugal exclusivamente para Macau e a determinada por órgãos de soberania de Portugal para aplicar genericamente em todo o território de Portugal e no seu ultramar e confirmada a sua aplicação em Macau segundo os procedimentos legais. Por isso, a Lei de Reunificação determina especialmente: “A legislação portuguesa previamente vigente em Macau, incluindo a elaborada por órgãos de soberania de Portugal exclusivamente para Macau, deixa

de vigorar na Região Administrativa Especial de Macau a partir do dia 20 de Dezembro de 1999.” (artigo 4.º, n.º 4 da Lei de Reunificação)

Nestes termos, o Estatuto Orgânico de Macau e o Decreto-Lei n.º 357/93 que regulamenta a integração dos funcionários públicos de Macau nos quadros dos serviços públicos da República Portuguesa deixam, também, de vigorar na Região Administrativa Especial de Macau a partir do dia 20 de Dezembro de 1999, uma vez que os dois instrumentos legais foram elaborados por órgãos de soberania de Portugal. A aplicação da lei é uma questão relacionada com a soberania de um país. No seu território nacional, só pode ser aplicada a legislação do próprio país. A Região Administrativa Especial de Macau, como parte integrante da República Popular da China, não pode aplicar, indubitavelmente, a legislação portuguesa.

Por outro lado, dentre as leis previamente vigentes em Macau, mantém-se só as que não contrariam a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau. As que foram adoptadas como legislação da Região Administrativa Especial de Macau devem sofrer as necessárias alterações, adaptações, restrições ou excepções na sua aplicação, a fim de se conformar com o estatuto de Macau após a reassunção do exercício da soberania pela República Popular da China e com as disposições relevantes da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau (artigo 3.º da Lei de Reunificação e os respectivos Anexo I e Anexo III).

Vemos que, sobre a questão da aplicação da lei, os legisladores realçam com especial relevo o respeito pela soberania da República Popular da China, pelo estatuto de Macau após a reassunção do exercício da soberania pela República Popular da China e pela Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau,

constituindo o critério para decidir se uma determinada lei pode ou não ser aplicada na RAEM.

O problema em causa é o seguinte: Quando o tribunal de Macau proferiu, antes do retorno, o acórdão anulatório de acto administrativo com trânsito em julgado, aplicando as leis que não se podem continuar a aplicar na RAEM, então depois do retorno, devem ainda ou não as autoridades administrativas aplicar estas leis para alcançar o objectivo de executar a sentença judicial?

Entendemos que se a aplicação dessas leis implique a questão da soberania do país, esteja em desconformidade com o estatuto de Macau após a reassunção do exercício da soberania pela República Popular da China ou contrarie as disposições respectivas da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, as autoridades administrativas não as devem aplicar mais. Caso contrário, essas leis podem ainda ser aplicadas. Certamente assim afectará os princípios de segurança, certeza e confiança jurídica. Contudo, sendo a soberania nacional um interesse de nível mais elevado e de maior importância, quando existem conflitos entre dois interesses, prevalece a salvaguarda do interesse de maior relevo.

Macau foi governada pela República Portuguesa antes de 20 de Dezembro de 1999 e a sua estrutura orgânica era determinada pelo Estatuto Orgânico de Macau.

Depois, Portugal promulgou em 1993 o Decreto-Lei n.º 357/93, legislação essa que foi elaborada para responder a questões suscitadas no período de transição em relação aos funcionários públicos, tendo como objectivo garantir o direito de integração dos funcionários de Macau nos serviços públicos da República

Portuguesa, bem como a transferência da responsabilidade pelo pagamento das pensões para Portugal aos funcionários já aposentados, ou que reúnem condições de aposentação até 19 de Dezembro de 1999. A fim de pôr em prática e concretizar a legislação em causa, o Governo de Macau promulgou o Decreto-Lei n.º 14/94/M e o Decreto-Lei n.º 43/94/M.

Nas legislações acima mencionadas, o Governador de Macau interveio no processo de integração dos funcionários públicos de Macau nos serviços públicos da República Portuguesa na qualidade do representante dos órgãos de soberania da República Portuguesa em Macau, gozando da competência exclusiva para regulamentar a aplicação do Decreto-Lei n.º 357/93 em Macau nos termos do art.º 12.º do mesmo diploma (para esses efeitos foram elaborados e promulgados o Decreto-Lei n.º 14/94/M e o Decreto-Lei n.º 43/94/M).

Todavia, na sequência da transferência de poderes e do retorno de Macau, o estatuto político de Macau sofreu uma alteração fundamental, desligando completamente da República Portuguesa. A qualidade do Governador de Macau como representante dos órgãos de soberania de Portugal em Macau nunca mais existe e as suas competências dotadas no processo de integração também desapareceram completamente. Em Macau ninguém pode actualmente representar a RAEM para assumir responsabilidade perante a República Portuguesa, salvo existirem outros acordos.

Neste contexto, se o Governo da RAEM continuar a aplicar a legislação mencionada, violará gravemente o estatuto político de Macau após a transferência de poderes e afectará a soberania da República Popular da China.

É garantida pela lei a continuidade da administração pública e dos actos administrativos. Todavia, a continuidade da Administração Pública e da eficácia dos actos administrativos tem como pressuposto não contrariar a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, estando limitada e regulada por esta lei.

Em relação aos funcionários públicos, tanto a Declaração Conjunta Sino-Portuguesa, como a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau define um princípio fundamental que tem por objectivo salvaguardar os interesses dos funcionários públicos da RAEM: Os funcionários e agentes públicos que originalmente exerçam funções em Macau podem manter os seus vínculos funcionais e mantendo-se basicamente inalterados os sistemas dos funcionários públicos previamente vigentes em Macau.

Aliás, ao abrigo do disposto na Declaração Conjunta Sino-Portuguesa, “Os indivíduos acima mencionados que forem aposentados depois do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau terão direito, em conformidade com as regras vigentes, a pensões de aposentação e de sobrevivência em condições não menos favoráveis do que as anteriores, independentemente da sua nacionalidade e do seu local de residência.”

Tal como se deixou explícito no artigo 98.º n.º 2 da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau: “aos funcionários e agentes públicos, que mantenham os seus vínculos funcionais e gozem, conforme a lei anteriormente vigente em Macau, do direito às pensões de aposentação e de sobrevivência e que se aposentem depois do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, ou aos seus familiares, a Região Administrativa Especial de Macau paga as devidas

pensões de aposentação e de sobrevivência em condições não menos favoráveis do que as anteriores, independentemente da sua nacionalidade e do seu local de residência.”

Neste sentido, a lei define com clareza a responsabilidade da RAEM sobre o pagamento das pensões de aposentação e de sobrevivência aos funcionários públicos aposentados. Todavia, a assunção desta responsabilidade fica sujeita às seguintes condições:

1. Só os funcionários públicos, que mantenham os seus vínculos funcionais e gozem, conforme a lei anteriormente vigente em Macau, do direito às pensões de aposentação e de sobrevivência, podem gozar o direito às pensões de aposentação e de sobrevivência pagas pelo Governo da Região Administrativa Especial de Macau, ou seja, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau só assume a responsabilidade de pagamento das pensões de aposentação e de sobrevivência aos funcionários e agentes públicos que continuam a trabalhar pela Região Administrativa Especial de Macau depois do retorno de Macau.

2. Só os funcionários públicos que se aposentem depois do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau podem gozar do direito às pensões de aposentação e de sobrevivência pagas pelo Governo da Região Administrativa Especial de Macau.

Só com o preenchimento dos dois requisitos, o Governo da RAEM pagá-los-á as pensões de aposentação e de sobrevivência.

A intenção do legislador é muito clara nesta questão. Podemos chegar à mesma conclusão quando comparamos com as situações da RAEHK.

Notámos que são diferentes as responsabilidades das pensões assumidas

pelos governos das duas regiões administrativas especiais.

De acordo com o 4.º parágrafo do Anexo I da Declaração Conjunta do Governo da República Popular da China e do Governo do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte sobre a Questão de Hong Kong e o artigo 102.º da Lei Básica da RAEHK, o Governo da RAEHK assume não só a responsabilidade do pagamento das pensões aos funcionários públicos que se aposentem após o estabelecimento da RAEHK, mas também aos que se tenham aposentados antes do estabelecimento da RAEHK.

Assim, podemos saber que o legislador da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau delimita a responsabilidade do pagamento das pensões assumida pelo Governo da RAEM que só paga aos funcionários públicos que se aposentem após o estabelecimento da REAM ou aos seus familiares as pensões de aposentação e de sobrevivência. As questões relativas às pensões de aposentação e de sobrevivência dos funcionários públicos que se tenham aposentados antes do estabelecimento da RAEM, devem ser resolvidas pelo Governo de Macau sob a administração portuguesa antes de 20 de Dezembro de 1999, não assumindo a RAEM a responsabilidade do seu pagamento (cfr. Yang Jinhui e Li Xiangqin, Estudo Comparativo das Leis Básicas de Hong Kong e Macau, Editora Universidade de Pequim, pág. 302).

Aliás, apercebemo-nos de que existe uma contradição inconciliável entre a execução do acórdão proferido pelo então Tribunal Superior de Justiça de acordo com o seu conteúdo e o cumprimento do artigo 98.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau.

Esta contradição surge-se em determinadas condições histórico- políticas – o retorno de Macau e a consequente alteração completa do estatuto político de Macau – não sendo um conflito da aplicação das leis provocado pela sucessão das leis antigas pelas novas em situação normal (por exemplo, no idêntico sistema político e jurídico pode aparecer o mesmo conflito). Aliás, o retorno de Macau é uma questão ligada à soberania do Estado. Ao suceder este acontecimento, Macau desvincula-se da administração portuguesa e torna-se numa região especial administrativa da República Popular da China. Por isso, quando resolver o referido conflito, dever-se-á ponderar as mudanças históricas e políticas que ocorrem no momento em que verifica o conflito.

Por outro lado, a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau é elaborada quando se põe em prática o princípio “um país, dois sistemas”, política fundamental do Estado, concretizando, assim, o espírito consagrado neste princípio e fixando na forma da lei as políticas fundamentais do Estado em relação a Macau. No ordenamento jurídico do Estado, a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau é uma lei fundamental do Estado e imediatamente inferior à Constituição da República Popular da China. “No ordenamento jurídico da Região Administrativa Especial de Macau, a Lei Básica situa-se acima de outras leis. Precisamente por a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau ter o estatuto de prevalência sobre quaisquer outras leis da REAM, a aplicação de outras leis não pode contrariar a Lei Básica, sendo isto também um dos princípios fundamentais de Direito.

Com base nas razões acima mencionadas, as autoridades administrativas não

podem aplicar as leis incompatíveis com o novo estatuto político da Região Administrativa Especial de Macau nem as que violam a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, mesmo com objectivo de executar decisão judicial. De acordo com o princípio da legalidade administrativa, depois de 20 de Dezembro de 1999, não se pode pedir às autoridades administrativas aplicar essas leis e assumir a responsabilidade do pagamento das pensões em nome da execução do acórdão proferido pelo então Tribunal Superior de Justiça.

Quando se envolve dois Estados soberanos, assumir responsabilidades ou deveres por um Estado (incluindo a sua parte integrante) em relação ao outro só pode ter por pressuposto em acordo bilateral ou multi-lateral. Na Declaração Conjunta Sino-Portuguesa, a Região Administrativa Especial de Macau, como uma parte da República Popular da China, promete apenas pagar aos funcionários públicos que forem aposentados depois do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, ou aos seus familiares, as pensões de aposentação e de sobrevivência, mas não tem o dever de pagar as pensões aos funcionários públicos já aposentados antes do estabelecimento da RAEM. Caso o Governo da RAEM esteja disposto a pagar as pensões a estes, só pode ter por fonte o princípio da voluntariedade.

Pelo exposto, por inaplicabilidade dos Estatuto Orgânico de Macau e Decretos-Leis n.ºs 357/98, 14/94/M e 43/94/M, fundamento da decisão do então Tribunal Superior de Justiça, por causa da incompatibilidade com o estatuto de Macau após a reassunção do exercício da soberania pela República Popular da China em relação a Macau, mesmo em nome da execução da sentença transitada em

julgado; em secundo lugar, também por a Declaração Conjunta Sino-Portuguesa e a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau delimitam claramente o âmbito da responsabilidade da REAM de pagar as pensões aos funcionários públicos aposentados, o Governo da RAEM paga apenas as pensões dos funcionários públicos com o seu vínculo mantido e que se aposentem após o estabelecimento da REAM com direito às pensões conforme a lei anteriormente vigente em Macau. Nestes termos, as autoridades administrativas não podem fixar novamente as pensões do recorrente através da aplicação destas leis e muito menos pagar ao recorrente as pensões fixadas com este critério.

Tendo em consideração o princípio da legalidade administrativa, as autoridades administrativas só podem fixar as pensões de acordo com o estatuto de Macau após a reassunção do exercício da soberania pela República Popular da China em relação a Macau e as lei que não contrariam o disposto na Lei Básica da RAEM. Pelo que carece de fundamento o pedido do recorrente apresentado ao Tribunal de Segunda Instância de execução da sentença nos termos do conteúdo do acórdão do então Tribunal Superior de Justiça.

Face ao exposto, deve-se negar provimento ao recurso apresentado pelo recorrente.

Foram apostos vistos pelos juízes-adjuntos.

2. Fundamentos

Segundo Informação n.º 0861/DS/FPM/96, de 9 de Julho de 1996, do Fundo de Pensões de Macau:

– Por despacho de 22 de Maio de 1995 do antigo Governador de Macau, foi reconhecido o direito do recorrente de aposentação com transferência da responsabilidade das respectivas pensões para a Caixa Geral de Aposentações;

– Por requerimento de 11 de Julho de 1995, veio o recorrente requerer a antecipação da aposentação de acordo com o previsto no art.º 3.º e no n.º 8 do art.º 10.º, ambos do Decreto-lei n.º 14/94/M, a partir de 7 de Novembro de 1995;

– O tempo de serviço do recorrente para efeitos de aposentação excede os 28 anos;

– No despacho de 15 de Julho de 1996 do então Secretário-Adjunto para os Assuntos Sociais e Orçamento, foi fixado o valor das pensões do recorrente considerando apenas 4 anos de serviço prestado em Macau.

O recorrente apresentou em Setembro de 1996 recurso contencioso contra este despacho perante o Supremo Tribunal Administrativo português.

O processo do contencioso foi remetido ao então Tribunal Superior de Justiça de Macau em Julho de 1999 para efeitos de julgamento.

Em 3 de Dezembro de 1999, o então Tribunal Superior de Justiça deu provimento ao recurso contencioso apresentado pelo recorrente.

O acórdão transitou em julgado em 6 de Janeiro de 2000.

O teor principal do acórdão do então Tribunal Superior de Justiça, objecto da execução requerida pelo recorrente, é o seguinte:

“Na verdade, o recorrente – embora em regime de recrutado à República (Portuguesa) – já em 1.1.86 se encontrava a exercer funções no Território de Macau e, a partir de 10.12.90 passou a ser subscritor do FPM, e se antes de tal data o não era, tudo se passava para efeitos do cálculo de valor da pensão de aposentação como se o fosse, visto ser obrigatoriamente subscritor da CGA.

Ora, a responsabilidade pelos encargos e pagamento das pensões de aposentação do recorrente embora seja transferida para a CGA, todavia, o FPM é obrigado a transferir para aquela Caixa as importâncias relativas à dívida de quotas referentes a todo o tempo de serviço anterior à inscrição ou que foi considerado na atribuição da pensão nos termos e para os efeitos do n.º 4 do art.º 9.º do DL n.º 357/93, tudo conforme o preceituado nos art.ºs 14.º e 15.º do DL n.º 14/94/M.

Quer isto tudo dizer que, conforme é também entendimento já expresso pela CGA, no seu fax de 12.7.96, o que se afigura correcto e legal é que a pensão de aposentação do recorrente tem que ser fixada globalmente pela Administração de Macau, tendo em conta todo o tempo de serviço prestado em serviço público de Portugal ou da antiga Administração Ultramarina e relativamente ao qual tenham sido efectuados os respectivos descontos, nele se incluindo o tempo de serviço prestado em Macau ao abrigo do n.º 1 do art.º 69.º do EOM, bem como o tempo de serviço prestado pelo recorrente no quadro próprio de Macau, tudo de acordo com a lei vigente sobre a matéria neste território, após o que será operada a necessária divisão de encargos entre a CGA e FPM.

Termos em que, ocorrendo violação de lei, se concede provimento ao recurso e se anula o acto recorrido.”

O acto anulado foi o despacho acima referido de 15 de Julho de 1996 do

então Secretário-Adjunto para os Assuntos Sociais e Orçamento que fixou o valor das pensões do recorrente.

Em cumprimento do acórdão do então Tribunal Superior de Justiça, o recorrido Secretário para a Economia e Finanças proferiu o seguinte despacho de 11 de Julho de 2000:¹

“1. Em cumprimento do acórdão do então Tribunal Superior de Justiça de Macau, de 3 de Dezembro de 1999, de anulação do despacho de 15 de Julho de 1996, do então Secretário-Adjunto para os Assuntos Sociais e Orçamento, no qual autorizava a fixação e transferência da pensão de aposentação de A. E em conformidade com o disposto nos art.ºs 3.º e 6.º da Lei n.º 1/1999, é aprovada a fixação da pensão, nos termos do regime da aposentação e sobrevivência de Macau, de acordo com a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau:

A, técnico de 1ª classe, 3º escalão, da então Direcção dos Serviços de Turismo de Macau, fixada com início em 7 de Novembro de 1995, nos termos do art.º 3.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 27/92/M, de 25 de Maio, uma pensão mensal, correspondente ao índice 70, calculada nos termos do art.º 264.º, n.º 1, conjugado com o art.º 265.º, n.º 2, ambos do ETAPM, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro, na redacção da Lei n.º 11/92/M, de 17 de Agosto, por contar, nos termos do art.º 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 43/94/M, de 15 de Agosto, 28 anos de serviço, tendo sido considerados nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, conjugado com o art.º 264.º, n.º 3 do ETAPM, 4 anos de serviço prestado em Macau, até 6 de

¹ Publicado no Boletim Oficial da RAEM, 2ª série, n.º 29, de 19-07-2000.

Novembro de 1995. E à referida pensão é acrescido o montante relativo a 5 prémios de antiguidade, nos termos da tabela 2, a que se refere o art.º 180.º, n.º 1, conjugado com o art.º 183.º, n.º 1, do mencionado estatuto.

2. A partir de 1 de Julho de 1996, a pensão beneficiou de um aumento de \$210,00, decorrente do aumento do valor indiciário, nos termos do art.º 2.º da Lei n.º 5/96/M, de 8 de Julho.

3. O encargo com o pagamento da pensão, calculada em função do tempo de serviço prestado em Macau, era assegurada pelo Território de Macau.

4. A responsabilidade pelo pagamento da respectiva pensão transitou para a CGA, nos termos dos art.ºs 14.º e 15.º do Decreto-Lei n.º 14/94/M, de 23 de Fevereiro.”

O recorrente pediu ao Tribunal de Segunda Instância a execução do acórdão proferido no dia 3 de Dezembro de 1999 pelo então Tribunal Superior de Justiça no processo n.º 1153. Sustenta que as autoridades administrativas, ao praticar o acto em nome de executar o referido acórdão, repetiram quase integralmente o conteúdo do acto anulado, não executaram correctamente o mesmo acórdão, e considera o acto nulo nos termos dos art.ºs 184.º, n.º 2 e 187.º, n.º 1, al. a) do Código de Processo Administrativo Contencioso (CPAC) e do art.º 122.º, n.º 2, al. h) do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

O objecto de execução era a decisão sobre a anulação de um acto administrativo proferida pelo tribunal num processo de contencioso administrativo. Transitada em julgado, tal decisão final deve ser espontaneamente cumprida pelo

órgão administrativo no prazo máximo de 30 dias, e o cumprimento consiste na prática de todos os actos jurídicos e operações materiais que sejam necessários à reintegração efectiva da ordem jurídica violada e à reposição da situação actual hipotética (art.º 174.º, n.ºs 1 e 3 do CPAC).

Em termos gerais, a fim de que seja reintegrada a ordem jurídica, a Administração tem de cumprir espontaneamente a decisão de um tribunal, praticar um novo acto administrativo segundo as leis, com efeitos retroactivos, que substitua o acto anulado.²

O presente processo, entretanto, tem uma particularidade: o acto administrativo anulado foi praticado em 1996 pelo Secretário-Adjunto para os Assuntos Sociais e Orçamento do então Governo de Macau, o respectivo acórdão anulatório foi proferido no dia 3 de Dezembro de 1999 pelo então Tribunal Superior de Justiça de Macau, e o referido acórdão transitou em julgado no dia 6 de Janeiro de 2000, ou seja, já depois do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM). Isto quer dizer que se pretende que o actual governo da RAEM execute uma decisão feita pelo então Tribunal Superior de Justiça antes do retorno de Macau à China. Sob o princípio da legalidade das suas actividades, a Administração, ao executar tal acórdão do então Tribunal Superior de Justiça, não pode deixar de considerar, em primeiro lugar, as disposições relativas ao ordenamento jurídico da RAEM, constantes da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China (a seguir abreviada como Lei Básica), na Lei n.º 1/1999 – Lei de Reunificação e em outras normas legais da RAEM.

² Diogo Freitas do Amaral, *A Execução das Sentenças dos Tribunais Administrativos*, 2ª edição, Almedina, 1997, p.92.

Vejam os em primeiro lugar as alterações do sistema jurídico de Macau verificadas com o seu retorno à China.

Para isso, há necessidade de proceder à interpretação de algumas normas legais constantes da Lei Básica e da Lei de Reunificação de modo a determinar os seus sentidos.

O art.º 8.º do Código Civil dispõe sobre a interpretação de norma jurídica:

“1. A interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada.

2. Não pode, porém, ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso.

3. Na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados.”

O ordenamento jurídico anterior ao retorno de Macau à China compreende as leis, os decretos-leis, os regulamentos administrativos e demais actos normativos, dos quais uns foram produzidos pelos órgãos legislativos locais, enquanto outros eram diplomas portugueses produzidos pelas autoridades competentes de Portugal ou produzidos pelas mesmas especialmente para Macau ou para outros antigos territórios ultramarinos portugueses.

No dia 31 de Março de 1993, a Assembleia Popular Nacional da República Popular da China aprovou a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau que foi promulgada no mesmo dia pelo decreto do Presidente da República Popular da China e entrou em vigor no dia 20 de Dezembro de 1999, no mesmo dia do estabelecimento da RAEM.

Elaborada pela Assembleia Popular Nacional segundo as disposições do art.º 31.º da Constituição da República Popular da China, a Lei Básica constitui a lei constitucional da RAEM e a base de todos os seus sistemas e políticas. Nenhuma lei, decreto-lei, regulamento administrativo ou outro acto normativo da RAEM pode contrariar a Lei Básica. (art.º 11.º, n.º 2 da Lei Básica).

Nos termos do art.º 18.º da Lei Básica, além desta Lei e as leis nacionais indicadas no seu Anexo III, as leis em vigor na RAEM são as leis previamente vigentes em Macau, conforme previsto no art.º 8.º, bem como as leis produzidas pelo órgão legislativo da RAEM.

E o art.º 8.º da Lei Básica estipula:

“As leis, os decretos-leis, os regulamentos administrativos e demais actos normativos previamente vigentes em Macau mantêm-se, salvo no que contrariar esta Lei ou no que for sujeito a emendas em conformidade com os procedimentos legais, pelo órgão legislativo ou por outros órgãos competentes da Região Administrativa Especial de Macau.”

Isto quer dizer que, nenhuma lei ou outro acto normativo da RAEM pode contrariar a Lei Básica e que, em princípio, as leis previamente vigentes em Macau que contrariem a Lei Básica não podem ser mantidas na RAEM.

As referidas disposições são semelhantes às da Declaração Conjunta do Governo da República Popular da China e do Governo da República Portuguesa sobre a Questão de Macau (a seguir, abreviada como Declaração Conjunta). O número 2, al. (4) deste documento estipula: “Os actuais sistemas social e económico em Macau permanecerão inalterados, bem como a respectiva maneira de viver; as leis vigentes manter-se-ão basicamente inalteradas. ...” Daí se verifica claramente que, diferentemente do que acontece com os sistemas social e económico e a maneira de viver, adopta-se um princípio de “manter-se-ão basicamente inalterados” na transição do sistema jurídico previamente existente, o que implica que haveriam alterações em certo grau.

Na verdade, entre as leis previamente vigentes em Macau, encontravam-se tanto as produzidas pelos órgãos legislativos locais como as portuguesas elaboradas pelas autoridades competentes de Portugal. Como Macau, com o seu retorno, tornou-se numa região administrativa especial da República Popular da China, as leis portuguesas anteriormente aplicáveis a Macau não podem permanecer aplicáveis à RAEM por razão da soberania. E as leis produzidas pelos órgãos legislativos de Macau também não podem ser adoptadas como leis da RAEM, caso reflectam o exercício por Portugal do poder de administração sobre Macau ou contrariem os sistemas previstos na Lei Básica. Eis uma alteração necessária verificada na vertente do ordenamento jurídico em conformidade com a transformação do estatuto político de Macau.

Sobre o tratamento das leis previamente vigentes em Macau, estipula o art.º 145.º, n.º 1 da Lei Básica:

“Ao estabelecer-se a Região Administrativa Especial de Macau, as leis anteriormente vigentes em Macau são adoptadas como leis da Região, salvo no que seja declarado pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional como contrário a esta Lei. Se alguma lei for posteriormente descoberta como contrária a esta Lei, pode ser alterada ou deixa de vigorar, em conformidade com as disposições desta Lei e com os procedimentos legais.”

Em 31 de Outubro de 1999, o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional adoptou a decisão relativa ao tratamento das leis previamente vigentes em Macau de acordo com o disposto no art.º 145.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China:³

“1. As leis, os decretos-leis, os regulamentos administrativos e demais actos normativos previamente vigentes em Macau são adoptados como lei da Região Administrativa Especial de Macau, salvo no que contrariam a Lei Básica.

2. A legislação previamente vigente em Macau enumerada no Anexo I da presente decisão, contraria a Lei Básica e não é adoptada como lei da Região Administrativa Especial de Macau.

3. A legislação previamente vigente em Macau enumerada no Anexo II da presente decisão, contraria a Lei Básica e não é adoptada como lei da Região Administrativa Especial de Macau. Todavia, enquanto não for elaborada nova legislação, pode a Região Administrativa Especial de Macau tratar as questões nela reguladas de acordo com os princípios contidos na Lei Básica, tendo por referência as práticas anteriores.

³ Publicado no Boletim Oficial da RAEM, 1ª série, n.º 1 de 20-12-1999.

4. As normas legais previamente vigentes em Macau enumeradas no Anexo III da presente decisão, contrariam a Lei Básica e não são adoptadas como lei da Região Administrativa Especial de Macau.

5. A legislação previamente vigente em Macau que for adoptada como lei da Região Administrativa Especial de Macau, quando aplicada depois de 20 de Dezembro de 1999, deve sofrer as necessárias alterações, adaptações, restrições ou excepções, a fim de se conformar com o estatuto de Macau após a reassunção do exercício da soberania pela República Popular da China e com as disposições relevantes da Lei Básica.

Para além dos princípios acima referidos, a legislação previamente vigente em Macau deve ainda observar o seguinte:

(1) O preâmbulo e a parte com assinaturas não são ressalvados, não fazendo parte integrante da legislação da Região Administrativa Especial de Macau.

(2) Sempre que a legislação previamente vigente em Macau contenha disposições relativas a assuntos externos da Região Administrativa Especial de Macau que não estejam em conformidade com as leis nacionais aplicáveis à Região Administrativa Especial de Macau, prevalecem estas últimas, devendo a primeira conformar-se com os direitos e as obrigações que o Governo Popular Central goze ou assuma a nível internacional.

(3) As normas legais que concedam a Portugal tratamento preferencial não são mantidas, salvo as de reciprocidade entre Macau e Portugal.

(4) As normas legais relativas ao direito de propriedade sobre terrenos são interpretadas nos termos do artigo 7.º da Lei Básica.

(5) As normas legais que atribuam valor jurídico superior à língua

portuguesa em detrimento da língua chinesa, devem ser interpretadas como atribuindo igual estatuto oficial a ambas as línguas. Os preceitos que imponham o uso exclusivo do português ou o uso simultâneo do português e do chinês devem ser adaptados nos termos previstos no artigo 9.º da Lei Básica.

(6) As normas legais reguladoras de qualificações profissionais ou de habilitações para o exercício de uma profissão, que sejam consideradas injustas pelo facto de Macau ser administrado por Portugal, podem, antes da sua alteração pela Região Administrativa Especial de Macau, ser aplicadas transitoriamente, tendo em consideração o preceituado no artigo 129.º da Lei Básica.

(7) As normas legais reguladoras do estatuto e funções dos funcionários e agentes públicos portugueses e estrangeiros, recrutados ao exterior, devem ser interpretadas nos termos do artigo 99.º da Lei Básica.

(8) As normas legais que contenham remissões para legislação portuguesa, desde que não ponham em causa a soberania da República Popular da China e não violem o disposto na Lei Básica, podem, transitoriamente, antes da sua alteração pela Região Administrativa Especial de Macau, continuar a ser aplicadas.

6. Na interpretação e aplicação de designações ou expressões constantes de legislação previamente vigente em Macau, que seja adoptada como lei da Região Administrativa Especial de Macau nos termos do ponto n.º 5, deve observar-se os princípios de substituição previstos no Anexo IV da presente decisão, salvo se do contexto resultar o contrário.

7. No futuro, caso se verifique existir incompatibilidade entre a Lei Básica e legislação previamente vigente em Macau que seja adoptada como lei da Região Administrativa Especial de Macau, pode a legislação em causa ser alterada ou

revogada, nos termos do disposto na Lei Básica e de acordo com os procedimentos legais.

A legislação portuguesa previamente vigente em Macau, incluindo a elaborada por órgãos de soberania de Portugal exclusivamente para Macau, deixa de vigorar na Região Administrativa Especial de Macau no dia 20 de Dezembro de 1999.”

A Comissão dos Assuntos Jurídicos do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional expôs a justificação ao apresentar o projecto da referida decisão:

Em princípio, de entre a legislação previamente vigente em Macau, as leis ou outros actos normativos que contrariam a Lei Básica não são adoptados como lei da RAEM. Entre estes, uns encarnam a administração portuguesa em Macau enquanto outros são contrários directamente ao sistema político e outros sistemas estipulados pela Lei Básica, sendo todo o seu texto impossível de ser adoptado como lei da RAEM.

Algumas leis previamente vigentes contrariam, no seu todo, a Lei Básica, não devendo ser adoptadas como leis da RAEM. Entretanto, como tais leis regulam matéria e esfera bastante ampla e têm forte continuidade, relacionando-se com a sucessão de direitos e deveres concretos, uma simples anulação afectaria a transição de Macau sem sobressaltos. Por isso, tais leis não são adoptadas como leis da RAEM, mas, enquanto não for elaborada nova legislação, a RAEM pode tratar as questões nelas reguladas de acordo com os princípios contidos na Lei Básica, tendo por referência as práticas anteriores.

Quando as leis previamente vigentes não contrariam, em seu conjunto, a Lei

Básica, mas parte de suas disposições a contrariam, tais leis podem ser adaptadas como leis da RAEM depois de excluídas as disposições acima referidas.⁴

Após o estabelecimento da RAEM, foi elaborada a Lei de Reunificação de acordo com a referida decisão, reflectindo os princípios de os sistemas e políticas da RAEM se fundamentarem na Lei Básica e da transição condicional das leis previamente vigentes em Macau.

Dispõe o art.º 3.º, n.ºs 1 a 4 da Lei de Reunificação:

“1. As leis, os decretos-leis, os regulamentos administrativos e demais actos normativos previamente vigentes em Macau são adoptados como legislação da Região Administrativa Especial de Macau, salvo no que contrariarem a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau.

2. A legislação previamente vigente em Macau, enumerada no Anexo I da presente lei, contraria a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau e não é adoptada como legislação da Região Administrativa Especial de Macau.

3. A legislação previamente vigente em Macau, enumerada no Anexo II da presente lei, contraria a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau e não é adoptada como legislação da Região Administrativa Especial de Macau. Todavia, enquanto não for elaborada nova legislação, pode a Região Administrativa Especial de Macau tratar as questões nela reguladas de acordo com os princípios contidos na Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, tendo por referência as práticas anteriores.

4. As normas legais previamente vigentes em Macau, enumeradas no Anexo

⁴ Zheng Yanshi, *Colecção dos Importantes Documentos do Período de Transição de Macau*, Fundação de Macau, 2000, p.116-117.

III da presente lei, contrariam a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau e não são adoptadas como legislação da Região Administrativa Especial de Macau.”

Sobre as leis previamente vigentes em Macau e adoptadas como leis da RAEM, determina o art.º 3.º, n.º 5 da Lei de Reunificação:

“5. A legislação previamente vigente em Macau que for adoptada como legislação da RAEM, quando aplicada depois de 20 de Dezembro de 1999, deve sofrer as necessárias alterações, adaptações, restrições ou excepções, a fim de se conformar com o estatuto de Macau após a reassunção do exercício da soberania pela República Popular da China e com as disposições relevantes da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau.”

Dispõe ainda o n.º 3 do art.º 4.º da Lei de Reunificação:

“3. No futuro, caso se verifique existir incompatibilidade entre a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau e legislação previamente vigente em Macau que seja adoptada como legislação da Região Administrativa Especial de Macau, pode a legislação em causa ser alterada ou revogada, nos termos do disposto na Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau e de acordo com os procedimentos legais.”

Segundo a Lei de Reunificação, com excepção da enumerada nos Anexos I, II e III da Lei de Reunificação que contraria a Lei Básica, a legislação previamente produzida pelos órgãos legislativos de Macau é adoptada como legislação da RAEM, sendo integrada no seu ordenamento jurídico. Tendo sido produzida antes do retorno de Macau e durante a administração portuguesa, a legislação produzida pelos órgãos legislativos de Macau e adoptada como legislação da RAEM, quando

aplicada após o retorno de Macau, deve sofrer alterações, adaptações, restrições ou exceções para corresponder ao novo estatuto político de Macau e às disposições concernentes da Lei Básica. No futuro, caso se verifique existirem contradições entre a Lei Básica e legislação previamente produzida pelos órgãos legislativos de Macau que seja adoptada como legislação da RAEM, tal legislação não poderia permanecer no ordenamento jurídico da RAEM e deve ser alterada ou revogada nos termos do disposto na Lei Básica e de acordo com os procedimentos legais.

Em relação às leis portuguesas previamente vigentes em Macau, a Lei de Reunificação determina no seu art.º 4.º, n.º 4:

“4. A legislação portuguesa previamente vigente em Macau, incluindo a elaborada por órgãos de soberania de Portugal exclusivamente para Macau, deixa de vigorar na Região Administrativa Especial de Macau a partir do dia 20 de Dezembro de 1999.”

Por seu lado, o art.º 4.º, n.º 1, al. 8) determina:

“8) As normas legais que contenham remissões para legislação portuguesa, desde que não ponham em causa a soberania da República Popular da China e não violem o disposto na Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, podem, transitoriamente, antes da sua alteração pela Região Administrativa Especial de Macau, continuar a ser aplicadas na Região Administrativa Especial de Macau.”

Após a reassunção do exercício da soberania sobre Macau pela República Popular da China, por causa da soberania, as leis portuguesas previamente vigentes em Macau deixaram de vigorar na Região Administrativa Especial de Macau. Mas, em certas leis previamente vigentes em Macau adoptadas como legislação da

Região Administrativa Especial de Macau há normas de remissão para a legislação portuguesa. Para evitar a situação de aparecer demasiado vácuo jurídico no momento do estabelecimento da RAEM, se a legislação portuguesa para a qual se remete não prejudica a soberania da República Popular da China nem contraria o disposto na Lei Básica, pode servir de disposição transitória, continuando a ser aplicada como referência, antes da alteração de tais normas.

Daí pode-se ver que as leis previamente vigentes em Macau, para poderem ser adoptadas como lei da RAEM e continuar a produzir efeitos, têm de estar em conformidade com o estatuto de Macau sobre que a República Popular da China reassumiu o exercício da soberania, assim como o disposto na Lei Básica, não podendo a contrariar. Em consequência disso, não se trata de uma transição jurídica completa e incondicional, mas sim, de uma transição jurídica condicional e selectiva que tem por critério a Lei Básica. Entre o ordenamento jurídico previamente existente em Macau e o actual da RAEM, existe diferença de princípios que deve ter em atenção na aplicação das leis, em particular das leis previamente vigentes em Macau.

Agora, passamos à questão em causa do acórdão do então Tribunal Superior de Justiça de Macau, objecto da execução.

O acto anulado foi o despacho de 15 de Julho de 1996 do então Secretário-Adjunto para os Assuntos Sociais e Orçamento, no qual fixou a pensão de aposentação do recorrente considerando os quatro anos de serviço prestado no quadro do então Governo de Macau. O problema-chave do contencioso residia em

que, para fixar a pensão de aposentação, se deve ter em conta todo o tempo de serviço prestado pelo recorrente, totalizado em mais de 28 anos, em serviços públicos, inclusive o prestado em Portugal e na sua antiga Administração Ultramarina.

No contencioso relativo ao referido despacho, o então Tribunal Superior de Justiça decidiu:

“O que se afigura correcto e legal é que a pensão de aposentação do recorrente tem que ser fixada globalmente pela Administração de Macau, tendo em conta todo o tempo de serviço prestado em serviço público de Portugal ou da antiga Administração Ultramarina e relativamente ao qual tenham sido efectuados os respectivos descontos, nele se incluindo o tempo de serviço prestado em Macau ao abrigo do n.º 1 do art.º 69.º do EOM, bem como o tempo de serviço prestado pelo recorrente no quadro próprio de Macau, tudo de acordo com a lei vigente sobre a matéria neste território, após o que será operada a necessária divisão de encargos entre a CGA e FPM.”

O recorrente aposentou-se em 1995 e era técnico da Direcção dos Serviços de Turismo de Macau antes da aposentação. Foi fixado o valor da sua pensão pelo despacho de 15 de Julho de 1996 do Secretário-Adjunto para os Assuntos Sociais e Orçamento, no qual, para cálculo da pensão, foram considerados apenas 4 anos de serviço prestado em Macau e determinou que o encargo com o pagamento da pensão cabe, na totalidade, ao Território de Macau e a responsabilidade pelo pagamento da respectiva pensão transita para a CGA.

O recorrente sustenta que nos termos do art.º 174.º, n.º 3 do CPAC, a Administração recorrida, ao cumprir o referido acórdão e fixar de novo a pensão de

aposentação, deve contar todo o tempo de serviço prestado em Portugal e na sua antiga Administração Ultramarina, assim como o prestado nos serviços administrativos de Macau, além de todas as quantias pecuniárias que deveria auferir e os respectivos juros à taxa legal.

E também sustenta que, ao cumprir o acórdão do então Tribunal Superior de Justiça, deve-se aplicar as leis aplicáveis no momento da prática do acto anulado, designadamente os decretos-leis n.ºs 357/93, 14/94/M e 43/94/M, entendendo “a questão da conformidade ou desconformidade destas leis com a Lei Básica totalmente indiferente, não havendo sequer aqui lugar à discussão dessa questão.”

O ponto de vista do recorrente é desprovido de fundamento.

Tendo presente a Declaração Conjunta assinada em 1987 entre o Governo da República Popular da China e o Governo da República Portuguesa, assim como as leis da RAE M, a pensão de aposentação do recorrente não é a cargo da RAEM.

De acordo com o número VI do Anexo I, “Esclarecimento do Governo da República Popular da China sobre as Políticas Fundamentais Respeitantes a Macau”, da Declaração Conjunta: “Após o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, os nacionais chineses e os portugueses e outros estrangeiros que tenham previamente trabalhado nos serviços públicos (incluindo os de polícia) de Macau podem manter os seus vínculos funcionais e continuarão a trabalhar com vencimentos, subsídios e benefícios não inferiores aos anteriores. Os indivíduos acima mencionados que forem aposentados depois do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau terão direito, em conformidade com as regras vigentes, a pensões de aposentação e de sobrevivência em condições não menos

favoráveis do que as anteriores, independentemente da sua nacionalidade e do seu local de residência....”

A Declaração Conjunta deixou claro que a RAEM só assegura o pagamento das pensões de aposentação e de sobrevivência dos funcionários e agentes públicos que se aposentem depois do estabelecimento da RAEM e não assume as pensões dos que se haviam aposentado antes de tal estabelecimento, e que estas devem ser asseguradas pela República Portuguesa, pois o responsável pela administração de Macau durante o período de transição era o Governo da República Portuguesa (número 3 da Declaração Conjunta).

O mesmo foi concretizado na Lei Básica. Segundo o seu art.º 98.º, n.º 2: “Aos funcionários e agentes públicos, que mantenham os seus vínculos funcionais e gozem, conforme a lei anteriormente vigente em Macau, do direito às pensões de aposentação e de sobrevivência e que se aposentem depois do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, ou aos seus familiares, a Região Administrativa Especial de Macau paga as devidas pensões de aposentação e de sobrevivência em condições não menos favoráveis do que as anteriores, independentemente da sua nacionalidade e do seu local de residência.”

Por isso, os requisitos para os funcionários gozarem das pensões de aposentação e de sobrevivência pagas pelo governo da RAEM são: O primeiro, têm de ser “funcionários e agentes públicos que mantenham os seus vínculos funcionais e gozem, conforme a lei anteriormente vigentes em Macau, do direito às pensões de aposentação e de sobrevivência”, e o segundo, “têm de se aposentarem depois do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau”. Dessa forma, de

entre os funcionários e agentes públicos que exerciam funções antes do retorno de Macau à China, só os que mantenham os seus vínculos funcionais após o estabelecimento da RAEM, se aposentem depois dele e gozem do direito às pensões de aposentação e sobrevivência conforme a lei anteriormente vigente de Macau, podem receber as devidas pensões de aposentação e sobrevivência em condições não menos favoráveis do que as anteriores, pagas pela RAEM a eles próprios ou a seus familiares. Isso porque, nas negociações sobre a Declaração Conjunta, os representantes das duas partes chegaram ao acordo segundo o qual cabe à parte chinesa pagar as devidas pensões de aposentação e sobrevivência aos funcionários e agentes públicos que mantenham os seus vínculos funcionais e se aposentem após o estabelecimento da RAEM, de forma que a Lei Básica só pode regular a matéria segundo este acordo.⁵

Sobre esta questão, o previsto na Declaração Conjunta e na Lei Básica é muito claro.

Além disso, no relatório de trabalho do dia 17 de Dezembro de 1999 da Comissão Preparatória da Região Administrativa Especial de Macau da Assembleia Popular Nacional foi referido o seguinte:

“A Declaração Conjunta estipula que a responsabilidade pelo pagamento da pensão de aposentação dos funcionários e agentes públicos do governo de Macau que se aposentaram antes do dia 20 de Dezembro de 1999 cabe à parte portuguesa a partir de 1999. Entretanto, o Grupo de Ligação Conjunto Sino-Português encontraram dificuldade ao pôr esta estipulação em prática. Como esta questão diz

⁵ Xiao Weiyun, *Um País e Dois Sistemas e a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau*, Editora da Universidade de Beijing, 1993, p.301.

respeito aos interesses vitais dos funcionários e agentes públicos e à estabilidade deste contingente e está relacionada com o funcionamento administrativo e uma pesada responsabilidade financeira do governo da futura Região Administrativa Especial, a Comissão Preparatória demonstrou atenção à questão e formulou respectivas propostas. Após repetidas consultas entre as partes chinesa e portuguesa, a questão foi fundamentalmente resolvida.”⁶

Quando fizermos uma comparação, sobre a mesma questão, com a Declaração Conjunta do Governo da República Popular da China e o Governo do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte sobre a Questão de Hong Kong (a seguir abreviada como Declaração Conjunta Sino-Britânica) e a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Hong Kong (a seguir abreviada como Lei Básica de Hong Kong), teremos uma compreensão ainda mais nítida da conotação da referida estipulação. Na realidade, a assinatura da Declaração Conjunta Sino-Britânica e a feitura da Lei Básica de Hong Kong precederam respectivamente a da Declaração Conjunta Sino-Portuguesa e da Lei Básica de Macau, sendo fundamentalmente idênticas as políticas da República Popular da China para com Macau e Hong Kong. Entretanto, devido às diferenças em maior ou menor grau entre as duas regiões no âmbito histórico, político, económico e social, há diferentes estipulações relativas a uma mesma questão entre as respectivas declarações conjuntas e leis básicas. O problema do encargo da pensão de aposentação é um dos evidentes exemplos neste sentido.

De acordo com o número IV do Anexo I do “Esclarecimento do Governo da

⁶ Zheng Yanshi, obra citada, p.138.

República Popular da China sobre as políticas fundamentais respeitantes a Hong Kong”, da Declaração Conjunta Sino-Britânica, “Depois do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Hong Kong, os funcionários públicos que prestam serviços em todos os órgãos governamentais de Hong Kong (incluindo os dos departamentos da polícia) e os funcionários judiciais, podem todos manter os seus vínculos funcionais e continuar a trabalhar com vencimento, subsídios, benefícios e condições de serviço não menos favoráveis do que os anteriores. A tais funcionários que se aposentem ou cessem as suas funções no termo do contrato, incluindo os que se tenham aposentado antes do dia 1 de Julho de 1997, ou aos seus familiares, o Governo da Região Administrativa Especial de Hong Kong paga as devidas pensões de aposentação, gratificações, subsídios e benefícios em condições não menos favoráveis do que as anteriores, independentemente da sua nacionalidade e do seu local de residência.”

De igual modo, o art.º 102.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Hong Kong determina:

“Aos funcionários públicos que se aposentem ou cessem as suas funções em conformidade com os regulamentos, incluindo os que se tenham aposentado ou cessado as suas funções antes do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Hong Kong, ou aos seus familiares, o Governo da Região Administrativa Especial de Hong Kong paga as devidas pensões de aposentação, gratificações, subsídios e benefícios em condições não menos favoráveis do que as anteriores, independentemente da sua nacionalidade e do seu local de residência.”

Nisso podemos ver que na questão do encargo da pensão de aposentação, existem diferenças entre as estipulações legais da Região Administrativa Especial

de Macau e as da Região Administrativa Especial de Hong Kong: a RAEM só paga as pensões de aposentação e sobrevivência dos funcionários que se aposentem após o seu estabelecimento, enquanto não há tal restrição na Região Administrativa Especial de Hong Kong, isto é, ao governo da Região Administrativa Especial de Hong Kong cabe o pagamento das pensões e outros benefícios dos funcionários que se aposentem ou cessem suas funções segundo os regulamentos tanto antes como depois do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Hong Kong.⁷

Evidentemente, o acto requerido pelo recorrente ao órgão administrativo recorrido não está em conformidade com o previsto no n.º 2 do art.º 98.º da Lei Básica, relativo ao encargo da pensão de aposentação. Em primeiro lugar, o recorrente aposentou-se antes do estabelecimento da RAEM, não sendo, de modo algum, funcionário que mantenha os seus vínculos funcionais aquando de tal estabelecimento e se aposente depois dele. Dessa forma, de acordo com o ordenamento jurídico da RAEM, carece de fundamento o requerimento do recorrente para que o Governo da RAEM fixe e pague a sua pensão de aposentação tendo em conta todo o tempo de serviço prestado em serviço público em Macau, em Portugal ou na sua antiga Administração Ultramarina, assim como todas as quantias pecuniárias que devia auferir, acrescidas de juros à taxa legal.

Segundo a Declaração Conjunta, é da República Portuguesa a responsabilidade pelo pagamento das pensões de aposentação e de sobrevivência dos funcionários que se aposentaram antes do estabelecimento da RAEM. Por isso, nos termos do n.º 2 do art.º 98.º da Lei Básica, o Governo da RAEM não assume a

⁷ Yang Jinghui e Li Xiangqing, *Estudo Comparativo das Leis Básicas de Hong Kong e Macau*, Editora da Universidade de Beijing, 1997, p.302.

responsabilidade pelo pagamento da pensão de aposentação do recorrente, e este também não tem o direito de pedir tal pagamento ao governo da RAEM. Além disso, o acto da fixação do valor da pensão de aposentação do recorrente foi da competência da então Administração de Macau, responsável perante a República Portuguesa. Com o retorno de Macau, a RAEM torna-se numa região administrativa com alto grau de autonomia da República Popular da China. É impossível, para o Governo da RAEM, praticar um acto que, nesta questão, vinculasse as autoridades administrativas de Portugal.

No seu funcionamento administrativo, o governo da RAEM deve respeitar o princípio da legalidade. No seu art.º 65.º, a Lei Básica estipula: “O Governo da Região Administrativa Especial de Macau tem de cumprir a lei”. E, ao exercer o seu poder executivo e tratar os assuntos administrativos, a RAEM também tem de respeitar o previsto na Lei Básica (art.º 16.º da Lei Básica).

Em relação ao problema da validade e da eficácia dos actos administrativos praticados pelos órgãos administrativos do antigo Governo de Macau, prevê o art.º 6.º da Lei de Reunificação: “Salvo no que contrariar a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, a presente Lei ou demais diplomas legais aplicáveis, todos os actos administrativos praticados, antes de 20 de Dezembro de 1999, nos termos da legislação previamente vigente, continuam a produzir efeitos depois desta data, sendo considerados como actos administrativos praticados pelo respectivo pessoal ou entidades da Região Administrativa Especial de Macau.”

Os actos administrativos praticados antes do estabelecimento da RAEM só continuam a ser válidos e produzir efeitos quando estão em conformidade com o

previsto na Lei Básica. E os actos administrativos praticados após tal estabelecimento, também hão de ter por critério a Lei Básica e não se pode praticar nenhum acto administrativo contrário à Lei Básica, seja qual for o seu pretexto.

O requerimento do recorrente contraria o disposto no n.º 2 do art.º 98.º da Lei Básica e não corresponde ao espírito da Declaração Conjunta. Segundo o princípio da legalidade nas actividades administrativas, o órgão administrativo recorrido não deve praticar o acto requerido pelo recorrente.

Não se trata de uma questão de mera sucessão de leis aplicáveis. Se não houvesse o retorno de Macau e o seu estatuto político e ordenamento jurídico não se alterassem, o órgão administrativo recorrido teria de praticar, em princípio, um novo acto administrativo segundo o acórdão do então Tribunal Superior de Justiça, mesmo que tivesse sido alterada a lei aplicável no momento da prática do acto anulado. Isso porque nesta circunstância hipotética, o ordenamento jurídico não sofreria alteração fundamental e deveria manter a continuidade das leis aplicáveis.

No entanto, não se pode deixar de reconhecer o facto de que a RAEM se fundou no dia 20 de Dezembro de 1999 e a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China e a Lei de Reunificação, que entraram em vigor no mesmo dia, procederam à alteração de princípios do sistema jurídico previamente vigente, adaptando-o ao novo estatuto político da RAEM. Sob o princípio de manter as leis basicamente inalteradas e tendo a Lei Básica como critério, o ordenamento jurídico previamente existente transita, de forma condicional e selectiva, para o ordenamento jurídico da RAEM. O que ocorre não é uma sucessão de leis em situação normal, mas sim, uma mudança de princípios de

todo o ordenamento jurídico. As leis previamente vigentes que estão em desconformidade com os princípios do novo ordenamento não são adoptadas nem podem permanecer aplicáveis. Num ordenamento jurídico, não se pode aceitar a verificação de um novo facto jurídico contrário aos seus princípios. Eis a razão pela qual, no novo ordenamento jurídico, não se pode aplicar uma lei previamente vigente contrária aos seus princípios sob o pretexto da sucessão comum de leis.

Os problemas relativos à aplicação de lei decorrentes da transição do ordenamento jurídico previamente existente de Macau para o da RAEM, não podem ser solucionados segundo o princípio da sucessão comum de leis, mas sim, e antes de mais nada, sob o pressuposto de não contrariar a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau.

É possível que esta transição, raramente vista, de ordenamento jurídico, prejudique a certeza e a segurança de certas situações jurídicas, mas isto é inevitável na mudança do estatuto político de Macau.

Na verdade, em vários acórdãos⁸ do Tribunal de Última Instância proferidos logo depois da sua criação julgaram-se extintos, segundo a nova Lei de Bases da Organização Judiciária, processos de recursos intentados com base na violação da Constituição da República Portuguesa.

Além das disposições constantes dos art.ºs 8.º e 145.º, n.º 1 da Lei Básica sobre o problema da transição das leis anteriormente vigentes em Macau, o disposto no n.º 2 do mesmo art.º 145.º reflecte igualmente este tipo particular da transição do sistema jurídico: “Os documentos, certidões e contratos, válidos ao abrigo das

⁸ Acórdãos proferidos em Fevereiro de 2000, respectivamente nos processos n.º 1/2000, 2/2000 e 4/2000.

leis anteriormente vigentes em Macau, bem como os direitos e obrigações neles compreendidos, continuam a ser válidos e são reconhecidos e protegidos pela Região Administrativa Especial de Macau, desde que não contrariem esta Lei.”

A questão de pensão de aposentação, objecto do presente recurso, está esclarecida com bastante clareza na Declaração Conjunta publicada no Boletim Oficial n.º 23, 3º suplemento, do dia 7 de Junho de 1988, de forma que, antes de sua aposentação, o recorrente devia saber do problema da responsabilidade do encargo das pensões. Por isso, não se pode afirmar que fosse ferida a legítima expectativa do interessado.

Nos termos do art.º 10.º da Lei de Reunificação: “Os procedimentos judiciais, os actos processuais e o sistema judicial existentes antes de 20 de Dezembro de 1999, incluindo os direitos adquiridos pelos magistrados do quadro local nomeados definitivamente, mantêm-se, salvo no que contrariarem a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, a presente lei e demais diplomas legais aplicáveis.”

A transição do sistema judicial previamente existente em Macau observa igualmente o princípio de transição condicional. Para se manter, o sistema judicial previamente existente, incluindo os diversos procedimentos judiciais e actos processuais, tem de estar em conformidade com a Lei Básica, a Lei de Reunificação e outros diplomas aplicáveis, em particular a Lei de Bases da Organização Judiciária (Lei n.º 9/1999), o que representa o estatuto da Lei Básica de lei constitucional no ordenamento jurídico da RAEM e o princípio de que a Lei Básica constitui a base de todos os sistemas e políticas da RAEM.

Por consequente, para executar, no sistema judiciário da RAEM, decisão tomada por um tribunal antes do estabelecimento daquela, a primordial condição reside em que tal decisão não contrarie a Lei Básica, a Lei de Reunificação e outros diplomas aplicáveis. Trata-se de um pressuposto de preenchimento necessário.

Se fosse praticado um novo acto administrativo conforme o acórdão do então Tribunal Superior de Justiça, tal acto violaria inevitavelmente o n.º 2 do art.º 98.º da Lei Básica e, devido ao estatuto constitucional da Lei Básica no ordenamento jurídico da RAEM e ao princípio da legalidade das actividades administrativas, o órgão administrativo recorrido não deve praticar o acto ditado pelo acórdão do então Tribunal Superior de Justiça, e o referido acórdão não pode ser executado pelo respectivo órgão administrativo.

Como o acórdão do então Tribunal Superior de Justiça não pode ser executado, o despacho feito no dia 11 de Julho de 2000 pelo órgão administrativo recorrido, em nome de cumprir o mencionado acórdão, não pode ser anulado por razão da falta da execução do acórdão. Quanto à legalidade deste despacho, já não é matéria de conhecimento no presente contencioso.

3. Decisão

Face ao exposto, acordam em negar provimento ao recurso.

Custas pelo recorrente com a taxa de justiça fixada em 5 UC (2.500 patacas).

Aos 26 de Setembro de 2001.

Juízes : Chu Kin (relator)
Viriato Manuel Pinheiro de Lima
Sam Hou Fai

Procuradora-Adjunta
presente na conferência: Song Man Lei

A tradução portuguesa do acórdão é elaborada pelo GPTUI e revista pelo relator.

O Relator
