

司法上訴裁判書

卷宗編號: 946/2012

日期: 2014年04月03日

上訴人: A

被訴實體: 澳門經濟財政司司長

*

一. 概述

上訴人 A，詳細身份資料載於卷宗內，不服澳門經濟財政司司長駁回其就房屋津貼提起之必要訴願，向本院提出上訴，理由詳載於卷宗第2至30頁，有關內容在此視為完全轉錄¹。

¹ 上訴人的上訴結論如下:

1. Por acto do Senhor Secretário para a Economia e Finanças de 11/10/2012, exarado na Informação n.º 093/NAJ/LRB/2012 e notificado a coberto do Ofício n.º 240/NAJ/LRB/2012, foi indeferido o abono do subsídio de residência à ora recorrente, que havia sido requerido ao abrigo do artigo 10.º da Lei n.º 2/2011.
2. A recorrente nunca se pronunciou no procedimento de 1.º grau, que culminou com o acto da Senhora Directora dos Serviços que naquele procedimento indeferiu o pedido formulado pela recorrente.
3. A violação do direito de audiência da recorrente imposto pelos artigos 10.º e 93.º e seguintes, ambos do CPA, consubstancia vício de forma determinante da invalidade do acto recorrido, conducente à sua anulação.
4. A falta de audiência, naquele procedimento, da APOMAC, organismo representativo dos trabalhadores aposentados e pensionistas, detentora de legitimidade para esse efeito, ao abrigo do n.º 1 do artigo 55.º do CPA, viola o disposto no artigo 10.º do mesmo Código, que adicionalmente assegura a intervenção das Associações que defendam os interesses dos interessados, quando envolvidos em procedimentos administrativos, violação de lei que fere de invalidade o acto recorrido, devendo por isso ser anulado.
5. A dispensa da audiência de interessados prevista no artigo 97.º do CPA exige uma decisão devidamente fundamentada nesse sentido.
6. Não existe no procedimento administrativo qualquer decisão da Senhora Directora da DSF, que dispense a audiência de interessados, e respectiva fundamentação, pelo que a decisão da entidade recorrida que sancionou tal actuação ofende a regra do artigo 97.º do CPA, o que consubstancia vício de violação de lei conducente à anulabilidade do acto recorrido.
7. No conceito lato de pensionista enquadram-se todos os beneficiários de pensões, de acordo com a finalidade que estas visam – de aposentação, de sobrevivência, por preço de sangue ou por serviços excepcionais ou relevantes prestados à comunidade.

-
8. O termo pensionista abrange todos os beneficiários de uma pensão, independentemente das suas modalidades.
 9. Pensionista é a pessoa singular que está abrangida pelo regime de aposentação e que adquiriu o direito a uma pensão, seja na qualidade de titular da pensão de aposentação ou na de titular da pensão de sobrevivência.
 10. Os herdeiros hábeis, titulares da pensão de sobrevivência enquadram-se no conceito de pensionista, detendo todos os direitos concedidos a essa qualidade (de pensionista).
 11. Não existe no ordenamento jurídico da Região previsão legal que consagre duas modalidades de pensionistas.
 12. Não existe no ordenamento jurídico da Região previsão legal que distinga e defina quais os direitos dos pensionistas que recebem uma pensão de aposentação e quais os direitos dos pensionistas que recebem uma pensão de sobrevivência.
 13. O acto recorrido, sustentando-se numa distinção sem previsão legal incorre em violação do artigo 10.º da Lei n.º 2/2011, conducente à sua anulação.
 14. O acto recorrido sustenta o indeferimento do subsídio previsto na Lei n.º 2/2011 por aplicação da interpretação que era adoptada na vigência do artigo 203.º do ETAPM, norma que se encontra revogada pela identificada Lei de 2011.
 15. O acto recorrido decidiu indeferir a atribuição do subsídio de residência também com fundamento na alínea b) do n.º 1 do artigo 1.º do DL n.º 96/99/M.
 16. A Lei n.º 2/2011 não contém qualquer ressalva que permita excluir o direito ao subsídio de residência aos pensionistas que transferiram a responsabilidade pelo pagamento da sua pensão para a CGA.
 17. A Lei n.º 2/2011 não contém qualquer ressalva que permita excluir o direito ao subsídio de residência a quem não era anteriormente processado, por errada aplicação da lei anteriormente vigente.
 18. A entidade recorrida indeferiu a atribuição do subsídio de residência com fundamento no DL 96/99/M, diploma que em Macau, em conjunto com o DL 14/94/M e DL 38/95/M, executavam o DL n.º 357/93, de 14 de Outubro, que definiu várias componentes para o denominado processo de integração, para aferir dos requisitos de acesso a um direito previsto em legislação da RAEM - a Lei n.º 2/2011.
 19. A faculdade de transferir a responsabilidade do pagamento das pensões para a CGA para aqueles que exerceram funções na administração pública do Território de Macau e se aposentaram antes de 19 de Dezembro de 1999, decorreu do Ponto VI do Anexo I da Declaração Conjunta do Governo da República Portuguesa e do Governo da República Popular da China sobre a Questão de Macau, assinado em Pequim em 13/04/1987.
 20. Na Declaração Conjunta a Parte Chinesa só se responsabiliza pelo pagamento das pensões de aposentação e de sobrevivência dos trabalhadores da administração pública que se aposentassem depois de 19 de Dezembro de 1999.
 21. A Parte Portuguesa assegurou o pagamento das pensões aos aposentados de Macau até 19/12/1999 pelo DL n.º 357/93, de 14 de Outubro, com a consequente regulamentação no Território de Macau, através do DL n.º 14/94/M, do DL n.º 38/95/M e do DL n.º 96/99/M.
 22. Havendo aposentados que transferiram o pagamento das pensões para a CGA que permaneceram em Macau, o DL n.º 38/95/M e o DL n.º 96/99/M concede-lhes o direito ao subsídio de residência.
 23. Transferiu-se a responsabilidade pelo pagamento de pensões de pessoas que permaneceram como aposentados de Macau após 20 de Dezembro de 1999 com todos os direitos inerente a essa condição, salientando-se o acesso a assistência médica e medicamentosa: os cuidados de saúde.

*

被訴實體就有關上訴作出答覆，有關內容載於卷宗第 82 至 95 頁，在此視為完全轉錄²。

-
24. Foi regulada a forma de pagamento das suas contribuições para efeitos de acesso aos cuidados de saúde, nos termos do regime geral em vigor à data da transferência da pensão de aposentação para a CGA, a efectuar directamente junto dos Serviços de Saúde de Macau, por iniciativa de cada um dos interessados.
 25. Situação que ainda hoje se mantém para todos os aposentados, independentemente de terem ou não transferido a responsabilidade pelo pagamento das suas pensões para a CGA e independentemente da modalidade de pensão que auferem.
 26. Mesmo que a recorrente não estivesse abrangida pelo direito ao subsídio de residência previsto naqueles diplomas, a aferição dos pressupostos de acesso a esse mesmo direito definido, ex novo, na Lei n.º 2/2011, só pode ser feita com base na previsão do artigo 10.º desta Lei, única lei vigente na matéria no ordenamento jurídico da RAEM.
 27. O acto recorrido, aferindo dos pressupostos ao subsídio requerido com base no artigo 203.º do ETAPM e no DL n.º 96/99/M, incorre em violação do artigo 10.º da Lei n.º 2/2011, vício que o invalida.
 28. Os SAFF emitiram Parecer, em Fevereiro de 2002, afirmando que são aposentados de Macau, para todos os efeitos legais segundo o regime jurídico fixado pelas normas legais aplicáveis, aqueles que transferiram a responsabilidade do pagamento das suas pensões para a CGA.
 29. Os SAFF, em Maio de 2011, através do ofício n.º 1105120001/DIR, defenderam que o pessoal abrangido pelo DL n.º 96/99/M continua a beneficiar do regime de residência previsto na Lei n.º 2/2011, desde que não esteja abrangido por nenhuma das situações indicadas no n.º 2 do seu artigo 10.º.
 30. Não existe qualquer obrigação de continuidade no acesso ao subsídio de residência a coberto do artigo 203.º do ETAPM nem da legislação de 1994, 1995, 1999 e 2011.

² 被訴實體之回覆結論如下：

- I. Na RAEM, a audiência dos interessados, regulada nos artigos 93.º e ss. do Código do Procedimento Administrativo (CPA), é uma decorrência do princípio da colaboração entre a Administração e os particulares e do princípio da participação, plasmados nos artigos 9.º e 10.º do referido Código.
- II. A conformação da relação jurídico-administrativa envolve, por definição, ponderação de interesses públicos e dos administrados. Os portadores destes últimos não poderão ser mantidos fora do procedimento. Daí a importância de que se reveste a audiência dos interessados.
- III. Que se concretiza mediante a possibilidade do interessado participar de forma útil no procedimento. A audiência dos interessados serve para obter factos e interesses relevantes para a decisão. Ou seja, não é uma mera formalidade procedimental. A audiência dos interessados há-de revestir-se de alguma utilidade. Existe uma teleologia inerente à sua realização. Não se trata de uma mera pronúncia do interessado, mas sim de uma pronúncia útil.
- IV. Quando as questões que importem à decisão e as provas já foram fornecidas pelo interessado ou são de conhecimento oficial ou oficioso da Administração a audiência dos interessados

*

上訴人及被訴實體作出非強制陳述，有關內容分別載於卷宗第 103 至 115 頁及第 117 至 125 頁，在此視為完全轉錄³。

-
- pode e deve ser dispensada, por constituir mera duplicação.
- V. Caberia à recorrente o ónus de demonstrar, ou pelo menos sugerir, a insuficiência desses elementos ou que outros poderiam ter sido carreados para o procedimento pela audiência dos interessados. Nunca a recorrente mencionou sequer tais elementos.
- VI. Não se vislumbra na legislação em vigor, nem a recorrente cita, qualquer norma que preveja a necessidade de um despacho que dispense a audiência prévia, como pretende a recorrente. Ou a audiência é indispensável e a sua não realização implica pelo menos a anulabilidade do acto, ou é dispensável e o acto é legítimo, salvo outra causa de invalidade.
- VII. A audição de associações que defendem os interesses dos particulares aqui em causa seria importante na decisão de conceder ou não subsídio a esse grupo de cidadãos. Ora não é isso que está em apreço. O que se questiona é a interpretação e aplicação que se faz da Lei n.º 2/2011, que segundo a recorrente autoriza o pagamento de um subsídio e segundo a Administração não.
- VIII. Inexiste preterição de audiência dos interessados quando todos os elementos relevantes para a tomada de decisão são do conhecimento da Administração. Sendo certo que nunca a recorrente mencionou, sequer, que contribuição poderia ter carreado para o procedimento.
- IX. Não se verifica, in casu, violação de lei por preterição da audiência dos interessados, soçobrando toda a argumentação da requerente.
- X. Os aposentados fazem parte do conjunto dos pensionistas, que compreende os pensionistas de sobrevivência, mas não se confunde com estes, tendo regimes jurídicos diferenciados.
- XI. Manda o Código Civil e a boa doutrina que o intérprete presuma que o legislador soube exprimir o seu pensamento em termos adequados. Quando o legislador refere uma parte de um todo, forçoso é concluir que é a essa parte que se quer referir e não ao todo .
- XII. Pelo que quando o Lei n.º 2/2011 se refere aos aposentados da RAEM, quer mesmo referir-se a eles e não a todos pensionistas, incluindo os de sobrevivência.
- XIII. Assim sendo, os pensionistas de sobrevivência não estão abrangidos pelo direito a subsídio de residência, deferido pela referida lei aos aposentados.
- XIV. Sendo certo que nunca tiveram esse direito e a nova lei não veio alterar este facto.
- XV. Para a concessão de subsídio de residência irreleva o facto de ter se ter transferido ou não a pensão de sobrevivência para a CGA.
- XVI. Os pensionistas de sobrevivência não tinham direito a subsídio de residência ao abrigo do artigo 203.º do ETAPM e continuam a não ter na vigência da Lei n.º 2/2011.
- XVII. O objecto do recurso é o despacho do SEF, que não se sustenta na questão de transferência da responsabilidade pela pensão para a CGA, nem em legislação revogada, mas sim na aplicável no tempo.

³ 上訴人之非強制陳述結論如下：

1. Por acto do Senhor Secretário para a Economia e Finanças de 11/10/2012, exarado na Informação n.º 93/NAJ/LRB/2012 e notificado a coberto do Ofício n.º 240/NAJ/LRB/2012, foi indeferido o abono do subsídio de residência à ora recorrente, que havia sido requerido ao abrigo do artigo 10.º da Lei n.º 2/2011.

-
2. A recorrente nunca se pronunciou no procedimento de 1.º grau, que culminou com o acto da Senhora Directora dos Serviços que naquele procedimento indeferiu o pedido formulado pela recorrente.
 3. A violação do direito de audiência da recorrente, imposto pelos artigos 10.º e 93.º e seguintes, todos do CPA, consubstancia vício de forma determinante da invalidade do acto recorrido, conducente à sua anulação.
 4. A falta de audiência, naquele procedimento, da APOMAC, organismo representativo dos trabalhadores aposentados e pensionistas, detentora de legitimidade para esse efeito, ao abrigo do n.º 1 do artigo 55.º do CPA, viola o disposto no artigo 10.º do mesmo Código, que adicionalmente assegura a intervenção das Associações que defendam os interesses dos interessados, quando envolvidos em procedimentos administrativos, violação de lei que fere de invalidade o acto recorrido, devendo por isso ser anulado.
 5. A dispensa da audiência de interessados prevista no artigo 97.º do CPA exige uma decisão devidamente fundamentada nesse sentido.
 6. Não existe no procedimento administrativo qualquer decisão da Directora da DSF, que dispense a audiência de interessados e respectiva fundamentação, pelo que a decisão da entidade recorrida que sancionou tal actuação ofende a regra do artigo 97.º do CPA, o que consubstancia vício de violação de lei conducente à anulabilidade do acto recorrido.
 7. No conceito lato de pensionista enquadram-se todos os beneficiários de pensões, de acordo com a finalidade que estas visam - de aposentação, de sobrevivência, por preço de sangue ou por serviços excepcionais ou relevantes prestados à comunidade.
 8. O termo pensionista abrange todos os beneficiários de uma pensão, independentemente das suas modalidades.
 9. Pensionista é a pessoa singular que está abrangida pelo regime de aposentação e que adquiriu o direito a uma pensão, seja na qualidade de titular da pensão de aposentação ou na de titular da pensão de sobrevivência.
 10. Os herdeiros hábeis, titulares da pensão de sobrevivência enquadram-se no conceito de pensionista, detendo todos os direitos concedidos a essa qualidade (de pensionista).
 11. Não existe no ordenamento jurídico da Região previsão legal que consagre duas modalidades de pensionistas.
 12. Não existe no ordenamento jurídico da Região previsão legal que distinga e defina quais os direitos dos pensionistas que recebem uma pensão de aposentação e quais os direitos dos pensionistas que recebem uma pensão de sobrevivência.
 13. O acto recorrido, sustentando-se numa distinção sem previsão legal incorre em violação do artigo 10.º da Lei n.º 2/2011, conducente à sua anulação.
 14. O acto recorrido sustenta o indeferimento do subsídio previsto na Lei n.º 2/2011 por aplicação da interpretação que era adoptada na vigência do artigo 203.º do ETAPM, norma que se encontra revogada pela identificada Lei de 2011.
 15. O acto recorrido decidiu indeferir a atribuição do subsídio de residência também com fundamento na alínea b) do n.º 1 do artigo 1.º do DL n.º 96/99/M.
 16. A Lei n.º 2/2011 não contém qualquer ressalva que permita excluir o direito ao subsídio de residência aos pensionistas que transferiram a responsabilidade pelo pagamento da sua pensão para a CGA.
 17. A Lei n.º 2/2011 não contém qualquer ressalva que permita excluir o direito ao subsídio de residência a quem não era anteriormente processado, por errada aplicação da lei anteriormente vigente.
 18. A entidade recorrida indeferiu a atribuição do subsídio de residência com fundamento no DL

96/99/M, diploma que em Macau, em conjunto com o DL 14/94/M e DL 38/95/M, executavam o DL n.º 357/93, de 14 de Outubro, que definiu várias componentes para o denominado processo de integração, para aferir dos requisitos de acesso a um direito previsto em legislação da RAEM - a Lei n.º 2/2011.

19. A faculdade de transferir a responsabilidade do pagamento das pensões para a CGA para aqueles que exerceram funções na administração pública do Território de Macau e se aposentaram antes de 19 de Dezembro de 1999, decorreu do Ponto VI do Anexo I da Declaração Conjunta do Governo da República Portuguesa e do Governo da República Popular da China sobre a Questão de Macau, assinado em Pequim em 13/04/1987.
20. Na Declaração Conjunta a Parte Chinesa só se responsabiliza pelo pagamento das pensões de aposentação e de sobrevivência dos trabalhadores da administração pública que se aposentassem depois de 19 de Dezembro de 1999.
21. A Parte Portuguesa assegurou o pagamento das pensões aos aposentados de Macau até 19/12/1999 pelo DL n.º 357/93, de 14 de Outubro, com a consequente regulamentação no Território de Macau, através do DL n.º 14/94/M, do DL n.º 38/95/M e do DL n.º 96/99/M.
22. Havendo aposentados que transferiram o pagamento das pensões para a CGA que permaneceram em Macau, o DL n.º 38/95/M e o DL n.º 96/99/M concede-lhes o direito ao subsídio de residência.
23. Transferiu-se a responsabilidade pelo pagamento de pensões de pessoas que permaneceram como aposentados de Macau após 20 de Dezembro de 1999, com todos os direitos inerentes a essa condição, salientando-se o acesso a assistência médica e edicamentosa: os cuidados de saúde.
24. Foi regulada a forma de pagamento das suas contribuições para efeitos de acesso aos cuidados de saúde, nos termos do regime geral em vigor à data da transferência da pensão de aposentação para a CGA, a efectuar directamente junto dos Serviços de Saúde de Macau, por iniciativa de cada um dos interessados
25. Situação que ainda hoje se mantém para todos os aposentados, independentemente de terem ou não transferido a responsabilidade pelo pagamento das suas pensões para a CGA e independentemente da modalidade de pensão que auferem.
26. Mesmo que a recorrente não estivesse abrangida pelo direito ao subsídio de residência previsto naqueles diplomas, a aferição dos pressupostos de acesso a esse mesmo direito definido, ex novo, na Lei n.º 2/2011, só pode ser feita com base na previsão do artigo 10.º desta Lei, única lei vigente na matéria no ordenamento jurídico da RAEM.
27. O acto recorrido aferiu dos pressupostos ao subsídio requerido com base no artigo 203.º do ETAPM e no DL n.º 96/99/M, em violação do artigo 10.º da Lei n.º 2/2011, vício que o invalida.
28. O Senhor Secretário para a Economia e Finanças, entidade aqui recorrida, decidiu em 24/07/2001 que os aposentados que transferiram a responsabilidade do pagamento da sua pensão para a CGA tinham direito ao subsídio de residência, de acordo com um parecer da sua assessoria jurídica elaborado em 23/07/2001.
29. O conteúdo do conceito de pensionista de sobrevivência encontra-se sedimentado através do acto administrativo do Senhor Secretário para a Economia e Finanças que aderiu ao parecer da sua assessoria jurídica em 2001, preenchendo a situação da recorrente todas as condições que, na lei vigente, lhe conferem o direito ao subsídio de residência.
30. Os SAFP emitiram Parecer, em Fevereiro de 2002, afirmando que são aposentados de Macau, para todos os efeitos legais segundo o regime jurídico fixado pelas normas legais aplicáveis, aqueles que transferiram a responsabilidade do pagamento das suas pensões para a CGA.
31. Os SAFP, em Maio de 2011, através do ofício n.º 1105120001/DIR, defenderam que o pessoal abrangido pelo DL n.º 96/99/M continua a beneficiar do regime de residência previsto na Lei n.º

*

檢察院認為應判處有關上訴理由不成立，內容載於卷宗第 130 至 132 頁，在此視為完全轉錄⁴。

-
- 2/2011, desde que não esteja abrangido por nenhuma das situações indicadas no n.º 2 do seu artigo 10.º.
32. O Comissariado contra a Corrupção, em Parecer elaborado em 24/08/2011, conclui quês aposentados que transferiram as suas pensões para a CGA têm direito ao subsídio de residência, de acordo com o teor do artigo 10.º da Lei n.º 2/2011.
 33. Não existe qualquer obrigação de continuidade no acesso ao subsídio de residência a coberto do artigo 203.º do ETAPM nem da legislação de 1994, 1995, 1999 e 2011.

被訴實體之非強制陳述結論如下：

- I. O que está em causa no presente recurso é o despacho do SEF de 12 de Abril de 2012, exarado na Informação n.º 093/NAJ/LRB/2012, sendo os fundamentos da decisão os vertidos na própria informação.
- II. No âmbito de actos discricionário a Administração decide pela conveniência ou não do deferimento de uma pretensão do particular. E se para tanto se funda em informação fornecido por outra entidade, esta deve ser levada ao conhecimento do particular, sendo a audiência prévia formalidade essencial indispensável.
- III. Já não quando no procedimento o particular haja manifestado tudo o que havia para dizer em relação a todas as questões importantes à decisão e a todas as provas produzidas. Deste modo a audiência prévia torna-se numa desnecessidade e a omissão desta formalidade aparece como simples remédio para prevenir actos inúteis, tempo perdido e gastos escusados.
- IV. São os fundamentos de facto e de direito constantes da decisão que podem ser impugnados contenciosamente, ou a sua inexistência ou inadequação, e não a sua proveniência.
- V. O legislador estabeleceu nas alíneas a) e b) do artigo 97.º do CPA as condições cuja verificação permite, de per se, dispensar a audiência prévia.
- VI. A aposentação é privativa de quem tem uma relação jurídica de emprego público com a Administração, diferentemente do que acontece com os pensionistas de sobrevivência. São duas figuras jurídicas distintas, fundadas em factos jurídicos dissemelhantes - relação laboral e morte, respectivamente - que compreende regimes e conjuntos de direitos distintos.
- VII. Inexiste mudança de posição da entidade recorrida quanto à percepção pelos pensionistas de sobrevivência de subsídio de residência. Nunca tiveram direito à sua percepção. Além disso ao decidir, fundamentadamente, pode sempre a Administração fazê-lo adequando-se à realidade coeva.
- VIII. Não cabe à Administração pronunciar-se no âmbito de um recurso contencioso sobre pareceres de outras entidades. Mormente pela sua extensão e por se destinar a fornecer aconselhamento a S. EX,^a o Chefe do Executivo sobre política legislativa.

⁴ 檢察院之意見如下：

“Na petição e nas alegações, a recorrente assacou reiteradamente ao acto recorrido três vícios, consistindo o 1º em violação de lei do art.97º do CPA e, simultaneamente, em vício de forma por preterição da audiência do interessado, imposta pelo art.93º do mesmo Código.

Será assim?

No ordenamento jurídico de Macau, a regra geral é que não assume fundamental nem absoluto o direito à audiência prévia contemplado no art.93º do CPA, que representa mecanismo dos princípios da participação e do contraditório, tem de ser harmoniosa e equilibrada com outro valor em jogo, designadamente a economia e celeridade do procedimento.

De jure condito, proclama, e bem, o venerando TSI que só deve haver lugar à audiência de interessados no caso de ter havido instrução, nos termos do art. 93º nº1 do CPA, e, só faz sentido ouvi-los em situações em que eles possam ser surpreendidos com uma base probatória com que não contassem ou com a alteração inesperada de uma situação jurídica que até ao momento moldava e enquadrava os seus interesses. (Acórdãos nos Processos n.º620/2010 e n.º458/2011)

Inculca ainda proficientemente (Acórdão do TSI no processo n.º163/2012): Se a Administração se limitar a decidir o pedido formulado pelo particular, de acordo com o estatuído na lei e com base somente nos elementos por ele fornecidos, e não em outros elementos obtidos por via de investigação oficiosa, não há lugar à audiência prévia.

O que nos permite acompanhar inteiramente a douta consideração do Exmo. Colega no Processo n.º494/2012: Ora, no caso, ao formular a sua pretensão, a recorrente introduziu todos os dados e provas que julgou pertinentes e relevantes para o efeito, para além dos que sabia serem do conhecimento oficial e oficioso da Administração, não se vendo que os elementos constantes do procedimento não constituam fundamento suficiente para a decisão, nem que outros, relevantes, pudessem ter sido carreados para o efeito (os quais, aliás, a própria interessada adianta), não se descortinando que na motivação do decidido se tenha lançado mão de prova ou elemento "surpresa", pelo que forçosamente haverá que concluir que, a registar-se, a almejada audiência, a mesma não poderia passar, no caso da mera duplicação do já devidamente registado no procedimento, razão por que a dispensa daquela terá plena justificação, não carecendo tal dispensa, como é óbvio, de qualquer acto administrativo prévio que a sustente, já que a audiência dos interessados constitui, em si, uma formalidade, um elemento do procedimento, dispensável ou indispensável, com as consequências inerentes.

No caso sub judice, não parece duvidoso que não pondo em perigo o interesse colectivo dos associados da APOMAC como organismo representativo dos aposentados e pensionistas, o despacho em questão traduz apenas em indeferir, de forma casuística, a pretensão individual do subsídio de residência.

No sector doutrinal, encontra-se a tese de que é vedado a qualquer associação intervir procedimentalmente para tutela de interesses de associados seus, se a questão que se debate procedimentalmente respeita ao interesse individual de um deles que não cabe no âmbito da respectiva representação colectiva. (Mário Esteves de Oliveira e outros: Código do Procedimento Administrativo - Comentado, 2ª ed., Almedina 1997, p.283)

Em esteira, não se descortina nem a violação do preceito no art.97º do CPA, nem vício de forma por preterição da audiência do interessado bem como da APOMAC (que, não adquirindo legitimidade de intervenção procedimental, não tem direito à audiência).

*

A seguir, a recorrente invocou o vício de violação de lei por ofensa ao art.10º da Lei n.º2/2011, argumentando que não há, no ordenamento jurídico da RAEM, previsão legal que distingue e define quais os direitos dos pensionistas que recebem pensão de aposentação e quais os direitos dos pensionistas da pensão de sobrevivência, e o despacho questionado se sustenta numa distinção sem previsão legal.

Repare-se que tendo por objectivo estatuir o regime do prémio de antiguidade e dos subsídios de residência e de família dos trabalhadores dos serviços públicos da RAEM, a Lei n.º2/2011 carece de interpretação sistemática em harmonia com o ETAPM, sob pena de queda da coerência do ordenamento jurídico.

*

本院對此案有管轄權。

本案訴訟形式恰當及有效。

訴訟雙方具有當事人能力及正當性。

不存在待解決之無效、抗辯或其他先決問題。

*

Bem, os arts.264º e 271 º do ETAPM mostram, cabalmente e com clareza, que o aposentado não equipara à pensionista de sobrevivência, e a pensão de aposentação não equivale à de sobrevivência - existindo, com efeito, distinção qualificativa e quantitativa.

Ora, o art.10.º n.º1 da Lei n.º2/2011 determina: Os trabalhadores dos serviços públicos que se encontrem em efectividade de funções ou desligados do serviço para efeitos de aposentação, bem como os aposentados, incluindo os magistrados aposentados, têm direito a um subsídio mensal de residência, nos termos previstos na presente lei, ainda que existam entre eles relações de parentesco e residam na mesma moradia.

Líquido é que neste normativo legal não surge o conceito jurídico «pensionista», o legislador utiliza inequivocamente a expressão de «trabalhadores dos serviços públicos», englobando os desligados do serviço para efeitos de aposentação bem como os aposentados.

Daqui decorre que à luz do art.10.º n.º1 da Lei n.º2/2011, não tem direito ao subsídio da residência qualquer beneficiário da pensão de sobrevivência suportada pelo FPM, e por mesma razão ou, até, por maioria da razão, não o adquirem os pensionistas da sobrevivência paga pela Caixa Geral de Aposentações de Portugal.

Não se deve perder da vista que nem o art.203º n.º1 do ETAPM atribuí o subsídio da residência aos beneficiários da pensão de sobrevivência (pensionistas de sobrevivência), nesta medida, o art.10.º n.º1 da Lei n.º2/2011 mantém esta política tradicional - excluindo os beneficiários da pensão de sobrevivência do direito do subsídio da residência.

Assim que seja, temos por certo que o acto recorrido não ofende o art.10.º n.º1 da Lei n.º2/2011.

*

Ao abrigo do n.º1 do art.115º do CPA, parece-nos que o despacho em causa absolve inteiramente a Informação n.º93/NAJ/LRB/12 (doc. de fls.8 a 19 do P.A.), cujo teor revela nitidamente que a Administração nunca entende que as legislações mencionadas na dita Informação impunham que o direito ao subsídio de residência se encontrasse constituído na esfera jurídica do recorrente à data da entrada em vigor da Lei n.º2/2011.

Daí resulta que não pode deixar de ser completamente impertinente o invocado vício de violação de lei na vertente de erro sobre os pressupostos de facto e de direito e, deste modo, tem de ser inoperante e inócuo para pretendida anulação do despacho em questão.

De todo em todo lado do brilhante Parecer do ilustre Comissário contra Corrupção (doc. de fls.61 a 70v dos autos), não se encontra nenhuma tese de defender/apoiar o direito ao subsídio de residência pretendido pela recorrente nestes autos.

*

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

二. 事實

已審理查明之事實：

1. 上訴人為撫卹金受領人。
2. 於 1995 年 04 月 22 日，上訴人申請將其撫卹金之支付責任轉移予葡國退休事務管理局，並於 1996 年 11 月 25 日獲得批准（見卷宗第 157 頁）。
3. 其後，上訴人向澳門財政局提交聲請書，以便根據第 2/2011 號法律規定收取房屋津貼。
4. 於 2011 年 08 月 11 日，澳門財政局局長作出批示，拒絕向上訴人發放房屋津貼。
5. 上訴人不服有關決定，於 2011 年 11 月 04 日向澳門經濟財政司司長提起必要訴願，有關內容載於卷宗第 47 至 60 頁，在此視為完全轉錄。
6. 財政局人員於 2012 年 10 月 04 日作出報告書編號 93/NAJ/LRB/12，有關內容載於附卷第 8 至 19 頁，在此視為完全轉錄。
7. 於 2012 年 10 月 11 日，澳門經濟財政司司長按照上述報告書之理據及意見，駁回有關訴願，維持原來之決定。
8. 上訴人於 2012 年 11 月 26 日就上述決定向本院提起司法上訴。

*

三. 理由陳述

上訴人認為被訴行為主要存有以下瑕疵：

1. 形式瑕疵：在作出決定前沒有依法作出聽證。
2. 實質瑕疵：違反第 2/2011 號法律第 10 條之規定。

*

且讓我們逐一審理有關理由是否成立。

1. 就形式瑕疵方面：

根據《行政程序法典》第 10 條之規定，“公共行政當局之機關，在形成與私人及以維護其利益為宗旨之團體有關之決定時，應確保私人及該等團體之參與，尤應透過本法典所規定之有關聽證確保之”。

此外，《行政程序法典》第 93 條亦規定：

- 一、調查完結後，利害關係人有權於最終決定作出前在程序中陳述意見，並尤其應獲通知可能作出之最終決定；但第九十六條及第九十七條規定之情況除外。
- 二、負責調查之機關須就每一具體情況，決定以書面或以口頭方式對利害關係人進行聽證。
- 三、在任何行政程序中，對利害關係人進行聽證即中止期間之計算。

設立聽證制度之目的，是讓利害關係人可參與有關程序，發表自己的意見，以供行政當局參考及避免意料之外之決定。

在本個案中，有關行政程序因應上訴人的聲請而展開，當中只涉及法律適用的問題，而上訴人在最初聲請書及其後的必要訴願訴狀中均已充份表明相關立場及對法律適用的意見。

再者，行政當局在審批上訴人房屋津貼中並不享有自由裁量權。相反，該審批權是一受約束的權力(poder vinculado)：若符合法定資格，則必須批准，相反則須否決，不存在任何自由裁量的空間，故上訴人或其所屬退休協會的意見並不能改變行政當局須依法作出之決定。在此情況下，不對彼等作出聽證並不構成無效或可撤銷之瑕疵⁵。

申言之，這一部份的上訴理由並不成立。

*

⁵ 就同一司法見解，可見於本院於 2011 年 07 月 07 日在卷宗編號 663/2009 作出之裁判及葡萄牙最高行政法院於 2011 年 05 月 11 日在卷宗編號 883/10 作出之裁判。

2. 就實質瑕疵方面：

本案的核心實體問題就是在回歸前已將撫卹金支付責任轉移予葡國退休事務管理局的撫卹金受領人能否根據第 2/2011 號法律第 10 條之規定，享有房屋津貼。

被訴實體及檢察院均認為不可以，主要理由在於沒有任何法律依據給予上訴人有關津貼。

第 2/2011 號法律第 10 條規定如下：

- 一、 在職、離職待退休及已退休的公務人員，包括已退休的司法官，均有權按本法律的規定每月收取房屋津貼，即使他們有親屬關係且居住在同一單位內亦然。
- 二、 如上述人員居住於屬澳門特別行政區或其他公法人財產的房屋，或每月收取租賃津貼或同類津貼者，無權收取房屋津貼。

從上述法規可見，只有在職、離職待退休及已退休的公務人員，方可收取房屋津貼，當中並不包括撫卹金受領人。

再者，在回歸前透過第 87/89/M 號法令通過的《澳門公共行政工作人員通則》也沒有給予撫卹金受領人享有房屋津貼之福利。根據上述通則第 203 條第 1 款之規定，僅在職、離職待退休或已退休之公務員及服務人員有權收取房屋津貼。

即使不認同上述法律觀點，上訴人也不能獲得有關房屋津貼，理由在於按照澳門《基本法》和《中葡聯合聲明》之規定，澳門特別行政區並不承擔在其成立前已退休的公務人員的退休金、撫卹金及相關福利待遇的支付責任。

關於回歸前退休且已將退休金支付責任轉移予葡國退休事務管理局的退休公務人員能否根據第 2/2011 號法律第 10 條之規定享有房

屋津貼的問題，本院已作出審理，認定該等人士並不享有有關津貼，理由轉錄如下⁶：

“...本案的核心實體問題就是在回歸前退休且已將退休金支付責任轉移予葡國退休事務管理局的退休公務人員能否根據第 2/2011 號法律第 10 條之規定，享有房屋津貼。

被訴實體認為不可以，理由在於上訴人已領取了機票及津貼以返回葡國定居。

檢察院則同意上訴人之法律觀點，認為其可根據上述法律規範享有房屋津貼。

首先，在尊重不同見解下，我們認為上訴人能否根據上述法規獲得房屋津貼並不取決於其是否已領取了機票及津貼以返回葡國定居及其是否常居於澳門，茲因有關法規並沒有就此作出要求。

因此，上述事實存在與否及相關法律效果的爭論對本案而言是毫無意義的。

如上所述，本案的核心實體問題在於如何精確解釋和適用第 2/2011 號法律第 10 條之規定。

第 2/2011 號法律第 10 條規定如下：

- 一、 在職、離職待退休及已退休的公務人員，包括已退休的司法官，均有權按本法律的規定每月收取房屋津貼，即使他們有親屬關係且居住在同一單位內亦然。
- 二、 如上述人員居住於屬澳門特別行政區或其他公法人財產的房屋，或每月收取租賃津貼或同類津貼者，無權收取房屋津貼。

應如何去界定上述法規的適用範圍？是否適用於在回歸前退休並已將退休金支付責任轉移至葡國的公務人員？

《民法典》第 8 條規定如下：

⁶ 中級法院於 2014 年 02 月 27 日在卷宗編號 317/2012 作出之裁判。

- 一、 法律解釋不應僅限於法律之字面含義，尚應尤其考慮有關法制之整體性、制定法律時之情況及適用法律時之特定狀況，從有關文本得出立法思想。
- 二、 然而，解釋者僅得將在法律字面上有最起碼文字對應之含義，視為立法思想，即使該等文字表達不盡完善亦然。
- 三、 在確定法律之意義及涵蓋範圍時，解釋者須推定立法者所制定之解決方案為最正確，且立法者懂得以適當文字表達其思想。

從上可見，解釋和適用法律時不應僅限於有關法律條文之字面含義，應從法制的整體性(系統要素)配合其他要素，例如歷史要素、目的要素等，加以參考而作出。

經分析立法會第一常設委員會審議有關法案關於房屋津貼部份的錄音記錄的文字轉錄(見卷宗第 314 至 329 頁)及其後大會細則性討論通過的會議記錄(見卷宗第 275 至 293 頁)，均未能發現立法者欲給予在回歸前已退休且已將退休金支付責任轉移予葡國退休事務管理局的退休公務人員房屋津貼的意圖。

相反，立法者在該法律的第 1 條第 1 款中明確界定了其適用範圍，有關法規內容如下：

“一、本法律規範澳門特別行政區公務人員的年資獎金、房屋津貼及家庭津貼制度”。

因此，在解釋和適用第 2/2011 號法律第 10 條第 1 款時，不能忽略同一法律第 1 條第 1 款所界定的適用範圍。

值得注意的是立法者在上述法律第 1 條第 1 款中使用了「澳門特別行政區」這一專有名詞。

我們有理由相信立法者使用「澳門特別行政區」這一專有名詞是有其特殊含義和歷史背景的。

眾所周知，澳門特別行政區是在 1999 年 12 月 20 日才成立和開始存在的。

這樣，上述法律第 10 條第 1 款所指的人員，在配合同一法律第 1 條第 1 款所界定的範圍下，必須是在澳門特別行政區成立後的“在職、離職待退休及已退休的公務人員”，即和澳門特別行政區公職制度仍有聯繫之在職、離職待退休及已退休的公務人員，當中顯然不包括在澳門特別行政區成立前已退休並已將退休金支付責任轉移予葡國退休事務管理局的公務人員，茲因後者和澳門特別行政區的公職制度已沒有任何聯繫(vínculo)。

立法者這一做法相信是為了符合澳門《基本法》和《中葡聯合聲明》的有關規定。

不論《中葡聯合聲明》(附件一第 6 條)或澳門《基本法》(第 98 條第 2 款)均明確表明：“依照澳門原有法律享有退休金和贍養費待遇的留用公務人員，在澳門特別行政區成立後退休的，不論其所屬國籍或居住地點，澳門特別行政區向他們或其家屬支付不低於原來標準的應得的退休金和贍養費。”

顯而易見，澳門特別行政區並不承擔在其成立前已退休的公務人員的退休金、撫卹金及相關福利待遇的支付責任。

這一做法並不難理解，原因在於這些公務人員只是向澳葡政府提供服務，並沒有向澳門特別行政區提供任何服務，故澳門特別行政區不對彼等的退休及相關的福利待遇承擔責任也在情理之中。

事實上，因應《中葡聯合聲明》之規定，原澳葡政府制定了第 14/94/M 號法令，要求在回歸前退休的公務人員將退休金支付責任轉移至葡國，而澳門退休基金會根據有關法令(第 15 條)的規定，需將有關人員的退休及撫卹金供款轉移至葡國退休事務管理局。

此外，亦制定了第 38/95/M 號法令，當中明確規定回歸前退休的公務人員只可領取房屋津貼至 1999 年 12 月 19 日。

然而，澳葡政府其後透過第 96/99/M 號法令取消了上述之時間限制，理由在於：

“十月十四日第 357/93 號法令訂定了澳門公務員納入葡萄牙共和國公共部門編制之條件，並規定已退休公務員或至一九九九年十二月十九日止具備條件退休之公務員得將其退休金之支付責任轉移至退休事務管理局。該法令公布後，有必要透過本地區之法例規範其在澳門之適用。

其後，有關之規範工作透過二月二十三日第 14/94/M 號法令及八月七日第 38/95/M 號法令體現出來。

然而，大部分上述之退休金受領人及撫卹金受領人均有意在一九九九年十二月十九日後繼續在澳門居住，並希望保留作為屬本地區之房屋之承租人身份或繼續收取房屋津貼。

對此，澳門政府不能忽略該等市民中大部分為高齡人士、彼等在利用所取得之退休金尋找其他房屋時所遇到之困難，以及因放棄常居處所及熟悉之環境而要離開長期生活之地方等人道及社會問題。

故此，本法規旨在確保已將退休金之支付責任轉移至退休事務管理局之退休金受領人及撫卹金受領人得維持上述之權利”（引自該法令之前言）。

表面上看來，該等回歸前退休的公務人員似乎可因第 96/99/M 號法令在回歸後繼續按照澳門特別行政區公職法的規定享有房屋津貼。

然而，正確答案並非如此。

如上所述，《中葡聯合聲明》和澳門《基本法》均明確表明澳門特別行政區並不承擔在其成立前已退休的公務人員的退休金、撫卹金及相關福利待遇的支付責任。

因此，第 96/99/M 號法令是明顯違反《中葡聯合聲明》和澳門《基本法》的相關規定的，故按照澳門《基本法》第 8 條之規定，以及國際公法優於普通國內/地區法之原則，不能繼續生效。

基於此，根據《中葡聯合聲明》和澳門《基本法》的規定和精神，上述退休公務人員的退休事宜和相關的福利待遇與澳門特別行政區無關，故不能按照澳門特別行政區現行公職法的規定，享有房屋津貼。

雖然澳門特別行政區有向該等人士提供醫療服務，但這並不代表彼等仍然是澳門特別行政區退休公務人員的其中一員，可依照公職法的規定，享有相關待遇和福利。

基於此，此一上訴理由同樣不成立...”。

撫卹金為供款人在死亡之日所收取或假設在該日離職待退休有權收取之退休金金額之 50% 或 70%⁷ (根據《澳門公共行政工作人員通則》第 271 條之規定)。

合資格受領人為供款人的：

- a) 在生配偶及胎兒；
- b) 具備享受家庭津貼之條件之其他繼承人；
- c) 長期完全無工作能力之子女，不論其是否具備其他要件；
- d) 與已死亡供款人結婚最少一年，並在供款人死亡之日有權向供款人收取經法院裁定或認可之扶養金之離婚或法院裁判為分居分產者；但僅限於該已死亡供款人無以上數項所指之在生配偶或其他繼承人。

從上可見，撫卹金在某程度上是退休金的延續，令有權領取退休金的公務人員在死亡後，其配偶和依法享有家庭津貼的親屬可繼續領取該名退休公務人員的部份退休金。

既然在回歸前退休且已將退休金支付責任轉移予葡國退休事務管理局的退休公務人員本身都不能按照澳門特別行政區現行公職法的規定享有房屋津貼，彼等之撫卹金受領人則更不能享有此津貼。

*

四.決定

綜上所述，裁判本司法上訴不成立，維持被訴行為。

⁷ 因在職時意外、執行職務致病，或因作出人道行為或為社會或公益奉獻而發生意外或致病等引致死亡的情況下。

*

上訴費用由上訴人承擔，司法費定為 4UC。
作出適當通知及採取適當措施。

*

2014 年 04 月 03 日

何偉寧
(裁判書製作人)
(Presente)

Victor Coelho (高偉文)

(檢察院司法官)

José Cândido de Pinho (簡德道)
(第一助審法官)
(voto a decisão, ressaltando os
fundamentos que colidam com os que
expusemos no Acórdão proferido no Proc.
n.º 339/2012, de que fui relator).

唐曉峰
(第二助審法官)