

Processo n.º 478/2007

(Recurso Contencioso)

Data: 6/Novembro/2008

Assuntos:

- Contagem do tempo de serviço para efeitos de aposentação.
- Lista de antiguidade.
- Revogação de acto constitutivo de direitos.

SUMÁRIO:

Se um agente da PSP viu sufragada, por despacho da respectiva tutela, a confirmação de um dado tempo de serviço prestado, para fins de aposentação, e tal antiguidade veio até a ter consagração nas listas de antiguidade publicadas pelos respectivos Serviços, não pode a mesma entidade, volvidos três anos, revogar aquele anterior acto de reconhecimento do tempo de serviço, aliás, efectivamente prestado.

O Relator,

João A. G. Gil de Oliveira

Processo n.º 478/2007

(Recurso Contencioso)

Data: 6/Novembro/2008

Recorrente: A

Recorrido: Secretário para a Segurança

**ACORDAM OS JUÍZES NO TRIBUNAL DE SEGUNDA
INSTÂNCIA DA R.A.E.M.:**

I – RELATÓRIO

A, Chefe do CPSP, vem impugnar o despacho do Senhor Secretário para a Segurança, de 11/6/07 que, em sede de recurso hierárquico, manteve decisão do Comandante substituto do CPSP de 3/4/07.

Tal decisão nega provimento à reclamação que considerava ter sido erradamente contabilizada como contagem do seu tempo de serviço para a Administração Pública de Macau o total de 16 anos, 11 meses e 8 dias, assacando-lhe vícios de violação de lei, mais concretamente, afronta dos artigos 69º, n.º 1 EOM, por força do art. 3º do Dec.- Lei 19/80/M e os artigos 157º e 267º, n.º 5, do ETAPM., pugnano ainda pela rectificação da lista de antiguidade ou, subsidiariamente, pelo cálculo de eventuais

descontos em falta e respectiva notificação para pagamento.

Para tanto alega em sede de conclusões:

O presente recurso é interposto contra o despacho Secretário para a Segurança do Governo da R.A.E.M., de 11 de Junho de 2007 que não deu provimento à reclamação do ora recorrente contra a errada contagem do tempo de serviço para efeitos de aposentação.

O despacho recorrido viola os direitos adquiridos do recorrente ao fundamentar a sua decisão através da remissão para à doutrina emanada de Sua Excelência, o Chefe Executivo, através do despacho de 25.5.2006.

O despacho do Chefe Executivo de 25.5.2006 e a informação n.º 036/DTJ/INF/2006, que serve de base ao acto recorrido não são aplicáveis à situação jurídica do recorrente e fazem uma errada aplicação e interpretação da lei.

O acto recorrido também faz uma errada subsunção jurídica da situação factual do recorrente enquanto funcionário público do quadro da Administração da RAEM.

O acto recorrido viola também o Princípio da Igualdade, o Princípio da Legalidade e da Prossecução do Interesse Público (artigos 3º do C.P.A. e artigos 8º, 11º, 39º, 40º e 41º da Lei Básica).

É ilegal o entendimento do acto recorrido no que respeita ao tempo de serviço do recorrente não ser ilegível para efeitos de aposentação.

O despacho do Exmº Sr. Chefe Executivo da RAEM, em 25/05/2006. exarado na informação n.º 036/DTJ/INF/2006 é um acto interno dirigido aos serviços e não serve para derrogar um direito adquirido pelo recorrente.

A lista de antiguidade que foi publicada em 31/1/2007 pelo serviço do recorrente viola frontalmente os direitos já adquiridos no que concerne ao tempo para efeitos de aposentação.

O acto recorrido não tem em conta os actos administrativos válidos e que lhe reconheceram os seus direitos para efeitos de aposentação.

Como também desrespeita a vigência das leis que se aplicam à situação concreta do recorrente.

O recorrente tem o direito de ver contabilizado para efeitos de aposentação o tempo de serviço desde 18/05/1984, sob pena de violação dos seus direitos adquiridos (artigos 156º a 159 e artigo 259º do ETAPM).

O recorrente nunca desempenhou funções para os serviços públicos de Portugal.

O seu serviço através da certidão n.º 11/2005 reconheceu e certificou que o tempo de serviço do recorrente é contabilizado desde 18/05/1984.

e, violando a lei, a lista de antiguidade do ano de 2006, para o tempo de serviço para efeitos de aposentação, não contabiliza desde 18/05/1984.

A entidade recorrida também já tinha reconhecido que o recorrente desde a tomada de posse no Gabinete de Macau em Lisboa (22.01.1985) pertence aos quadros da Administração Pública de Macau/CPSP.

Fê-lo através do despacho n.º 27/55/2004, de 30 de Junho de 2004 proferido pelo Secretário para a Segurança, que reconheceu que o tempo serviço efectivo do recorrente para efeitos de aposentação era contabilizado desde 1 de Outubro de 1984.

Este despacho é válido e não foi revogado.

Qualquer despacho posterior ao despacho do Secretário para a Segurança só

produz efeitos apenas para o futuro "ex-nunc", nos termos do artigo 129º do C. P. Administrativo.

Acresce que o recorrente tem direito em ver contabilizado o seu tempo de serviço para efeitos de aposentação, desde 18/05/1984 a 21/01/1990, com a respectiva bonificação, conforme estipula o Anexo ao Protocolo publicado no B.O. n-. 13 de 31/MAR/86, no seu n.º 8, alínea e).

Bem como lhe deve ser contabilizado no Fundo de Pensões os descontos efectuados do seu vencimento pelo seu serviço - para efeitos de aposentação - durante aquele período.

Se a não contabilização do tempo de serviço para efeitos de aposentação for devido ao facto do Fundo de Pensões não ter recebido os descontos, por si, efectuados, deve ser calculada qual a importância de descontos ainda em falta, respeitante ao período de 18/01/1984 a 21/01/1990 e comunicar-se ao recorrente para proceder ao respectivo pagamento,

suprindo-se assim um erro cometido pela Administração de Macau e do qual o ora requerente é alheio.

O serviço do recorrente está obrigado a cumprir com os preceitos dos artigos 156º, 157º e 158º do ETAPM.

Por outro lado, o recorrente sempre fez descontos desde que chegou a Macau até à presente data e foi a Administração que determinou quando e como esses descontos deviam ser feitos, nunca notificando para que o procedimento fosse outro.

Em 1985 a inscrição dos funcionários e agentes da administração no Fundo de Pensões e o pagamento das compensações para aposentação eram processados oficiosamente pelos serviços pelos quais eram pagos os vencimentos.

Quando da publicação do Decreto-lei 115/85/M, o recorrente já pertencia aos quadros da Administração Pública de Macau, desde 21/01/1985, sendo que a sua nomeação tem retroactivos a OUT de 84.

O tempo de serviço prestado pelo recorrente em regime de comissão serviço é contado para todos os efeitos no quadro e categoria de origem.

Por isso, o serviço do recorrente, desde 18/5/1984 até à presente data, procede oficiosamente aos respectivos descontos do seu vencimento para efeitos de aposentação.

Foi a administração que entendeu não fazer os descontos para o Fundo de Pensões sem o consentimento do recorrente, pois este nunca foi tido nem achado desconhecendo até hoje qual foi a razão de tal procedimento.

A Administração ou mais propriamente o Departamento de Logística cometeu um erro aquando da criação do Fundo de Pensões porque devia ter começado a fazer descontos para o Fundo de Pensões, uma vez que o recorrente já pertencia aos quadros da administração.

O recorrente tem o direito de poder descontar todo o serviço prestado à Administração de Macau como serviço prestado para efeitos de aposentação por entender que é um direito adquirido.

À data dos factos não era responsabilidade do recorrente declarar proceder aos descontos para efeitos de aposentação e essa responsabilidade cabia à entidade empregadora do recorrente.

O recorrente não pode ser penalizado se às suas custas que regularizar toda a sua situação junto do Fundo de Pensões à luz de diplomas legais que visam sobre direitos adquiridos e aplicáveis concretamente ao seu caso.

Compete ao Corpo de Policia de Segurança Publica fazer constar que o seu tempo de serviço para efeitos de aposentação, deve ser contabilizado, desde 18/05/1984 a 21/01/1990, com a respectiva bonificação, bem como deverá também contabilizar os descontos efectuados pelo seu serviço durante aquele período.

Dos princípios da boa-fé, da legalidade e da responsabilidade decorre que a Administração não se pode prevalecer da situação para a qual culposamente contribuiu ao não proceder aos descontos para o Fundo de Pensões quando o devia ter feito officiosamente e ao deixar de contabilizar para efeitos de aposentação todo o tempo que o recorrente efectivamente trabalhou, sob a pena de violar o princípio geral de direito de que ninguém deve ser prejudicado por falta ou irregularidade que lhe não sejam imputadas.

O recorrente presta serviço efectivo para a Administração de Macau desde 18/05/1984 até à presente data e que esse período deve ser contabilizado como tempo efectivo para efeitos de aposentação, sob pena de violação de lei e dos direitos fundamentais do recorrente.

O recorrente não tem culpa que devido à sucessão diplomas legais no ordenamento jurídico ao tempo (inexistência de Fundo de Pensões e inexistência de Estatuto da Aposentação e Sobrevivência) induziram a administração dos Forças de Segurança em irregularidades geradoras de falta de clareza no processo de contagem de tempo de serviço para efeitos de aposentação.

Por isso, deverá ser calculado o período de tempo prestado pelo recorrente em comissão de serviço, por força do artigo 23º, n.ºs 1, alíneas a), b) e 4 do ETAPM, aprovado pelo DL n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro, com os consequentes efeitos, designadamente o relativo ao tempo de serviço efectivo para aposentação e sobrevivência.

A contagem de serviço reclamada e recorrida viola os Princípios da Segurança e

Certezas Jurídicas e os Direitos Adquiridos do recorrente porque alteram contagem anterior já fixada e estabilizada e não foi feita de acordo com as disposições legais aplicáveis ao caso do recorrente.

O acto recorrido incorre no vício de violação de lei e viola entre outras disposições legais acima referidas, os artigos art. 69º, n.º 1 do E.O.M., isto por força do art. 3º do DL 19/80/M, os artigos 157º e 267º, n.º 5 do ETAPM.

Situação esta que tornam o acto recorrido anulável e inválido.

Termos em que entende que o acto recorrido deve ser anulado por violação de lei e, conseqüentemente:

- Ser feita rectificação da lista de antiguidade publicada em 31/1/2007 para que seja contabilizado o seu tempo de serviço efectivo, para efeitos de aposentação, desde 18/05/1984 a 21/01/1990 (com a respectiva bonificação),

ou, subsidiariamente,

- Se o motivo para a não contabilização do seu tempo de serviço efectivo para efeitos de aposentação, desde 18/05/1984 até 21/01/1990, for devido ao facto do Fundo de Pensões não ter recebido do seu serviço descontos, por si, efectuados naquele período, deverá ser calculado qual a importância ainda de descontos ainda em falta, respeitante ao período de 18/01/1984 a 21/01/1990, comunicando-se ao recorrente para proceder ao respectivo pagamento, suprimindo-se assim um erro cometido pela Administração.

O Exmo Senhor Secretário para a Segurança do Governo da Região Administrativa Especial de Macau, contesta, dizendo:

O recorrente impugna o despacho do Secretário para a Segurança de 11 de Junho de 2007, o qual confirmou, em sede de recurso hierárquico, um total de 16 anos, 11 meses e 18 dias, como tempo de serviço, para efeitos de aposentação, prestado à Administração Pública de Macau, contagem essa estabilizada o dia 31 de Dezembro de 2006.

Tal contagem prevalece-se da doutrina sufragada pelo Chefe do Executivo através de um despacho de concordância aposto sobre uma informação dos Serviços da Administração e Função Pública de Macau (SAFP) com data de 15/05/2006 (INF.º n.º 036/DTJ/INF/2006), cujo conteúdo é autovinculante relativamente à generalidade dos serviços da RAEM.

Tal orientação contrariou o despacho n.º 27/SS/2004, de 30 de Junho de 2004, do Secretário para a Segurança, revogando tacitamente a sua orientação e respectivos pressupostos no caso concreto do recorrente e seus similares, retirando-lhe efeito útil, até porque, a fixação do tempo de serviço para efeitos de aposentação, constitui um acto administrativo complexo apenas consolidado após a valoração, por parte do Fundo de Pensões, do tempo de serviço indicado pelos serviços de origem, no caso, o Corpo de Polícia de Segurança Pública.

São verdadeiros os factos invocados pelo recorrente na sua douta petição inicial, delimitando-se a questão controvertida à questão de direito.

E, desde logo, deve dizer-se que a consolidação do tempo de serviço para efeitos de

aposentação é um acto administrativo complexo em que a intervenção da tutela da segurança interna constitui mero acto preparatório (de instrução) de uma decisão final do Fundo de Pensões sobre a elegibilidade do tempo de serviço efectivo contado pelos serviços do CPSP.

E se é certo que não se ignora que o acto ora impugnado, pelo menos hipoteticamente, lesa, já, o interesse do recorrente, na medida em que delimita os elementos de facto sujeitos à valoração do Fundo de Pensões, a verdade é que, o mesmo antecipa aquela que se sabe ser a posição desta mesma instituição na questão controvertida, o que aliás, abunda da documentação constante do processo individual que ora se junta.

Seria inútil persistir na posição sustentada no referido despacho n.º 27/SS/2004, porquanto o tempo de serviço contado nos termos da sua orientação decairia no Fundo de Pensões.

E assim, em novo entendimento fica-se reduzido à questão de direito de se saber se o tempo de serviço prestado ao ex-Território de Macau desde 18 de Janeiro de 1984 (data do início da sua formação policial com vista ao recrutamento para o CPSP de Macau ou, desde 21 de Janeiro de 1985 (data da posse no Gabinete de Macau, como guarda de 2ª classe do CPSP), de acordo com o protocolo de recrutamento celebrado entre a Republica de Portugal e o seu ex-território) é elegível para efeitos de aposentação e sobrevivência.

Ora, perante a clareza do factos e dos documentos que os sustentam, e na ausência de melhor alegação, o Secretário para a Segurança, oferece, quanto ao demais o merecimento dos autos,

Certo de que, não é o seu acto que lesa a essência do direito do interessado mas sim aquele que ele faz prognosticar, sendo esse (o acto do Fundo de Pensões) aquele cuja

impugnação asseguraria a tutela efectiva dos direitos do recorrente.

Nestes termos, roga por uma decisão justa.

O Fundo de Pensões, enquanto parte contra interessada, alega:

Conforme melhor consta dos autos, o presente recurso contencioso tem por objecto o despacho do Exmº Senhor Secretário para a Segurança do Governo da R.A.E.M., de 11 de Junho de 2007,

o qual recaiu sobre o recurso hierárquico necessário interposto pelo Recorrente contra o despacho proferido pelo Comandante Substituto do CPSP, datado de 3 de Abril de 2007, que decidiu em não dar provimento à reclamação deduzida pelo mesmo Recorrente que considera ter erradamente sido contabilizado como contagem do tempo de serviço para Administração Pública de Macau, para efeitos de aposentação, o total de 16 anos 11 meses e 18 dias.

Recorda-se que a matéria ora controvertida, a última contagem do tempo de serviço para efeitos de aposentação e sobrevivência, procedida pelo CPSP, prevalece-se do despacho de Sua Excelência, o Chefe do Executivo, de 25.05.2006, exarada na Informação nº 036/DTJ/INF/2006, de 15.05.2006, elaborada pela Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública sobre a questão relacionada com a contagem do tempo de serviço para efeitos de aposentação e sobrevivência, através de fixação de débitos, ao pessoal do Fundo de Pensões, do Fundo de Segurança Social e dos militarizados recrutados mediante um protocolo de cooperação assinado entre o Governo de Portugal e o então Governo do Território de Macau, em 24.08.1979 e renovado em 17.03.1986.

Sendo vinculativo o aludido despacho, foram os respectivos serviços, incluindo o Fundo de Pensões, notificados do seu teor para os devidos efeitos.

Quanto ao demais, o Fundo de Pensões oferece o merecimento dos autos.

Nas suas alegações facultativas o recorrente mantém a posição acima expandida.

O Digno Magistrado do MP emite o seguinte duto parecer:

Vem A, Chefe do CPSP, impugnar o despacho do Secretário para a Segurança de 11/6/07 que, em sede de recurso hierárquico, manteve decisão do Comandante substituto do CPSP de 3/4/07 que negou provimento à sua reclamação que considerava ter sido erradamente contabilizada como contagem do seu tempo de serviço para a Administração Pública de Macau o total de 16 anos, 11 meses e 8 dias, assacando-lhe vícios de violação de lei, mais concretamente afronta dos artigos 69º, n.º 1 EOM, por força do art. 3º do Dec.-Lei 19/80/M e os artigos 157º e 267º, n.º 5, do ETAPM., pugnando ainda pela rectificação da lista de antiguidade ou, subsidiariamente, pelo cálculo de eventuais descontos em falta e respectiva notificação para pagamento.

Uma primeira nota a que se não poderá deixar de aludir, prende-se precisamente com a natureza dos 2 últimos pedidos referidos.

Como é sabido, "Excepto disposição em contrário, o recurso contencioso é de mera legalidade e tem por finalidade a anulação dos actos recorridos ou a declaração da sua

nulidade ou inexistência jurídica" – art. 20º, CPAC - apresentando-se, assim, aqueles pedidos como inadmissíveis, sob pena de afronta do fundamental princípio da separação de poderes, havendo, pois, que, desde logo, indeferir liminarmente os mesmos.

Quanto ao restante:

Conforme se pode constatar de fls. 41 e 42 do processo, através de despacho datado de 30/6/04, a entidade recorrida, fazendo remeter, para os necessários efeitos, a contagem de tempo de serviço do recorrente para a data de 1 de Outubro de 1984, havia satisfeito as suas pretensões quanto a tal contagem, sendo que o acto agora em questão, surgindo alegadamente em função de doutrina e orientação contidas em despacho do Chefe do Executivo de 25/5/06, põe em crise aquela decisão, efectuando contagem de serviço manifestamente mais desfavorável ao recorrente.

Ora, a situação assim configurada, suscita-nos sérias reservas:

*- Em primeiro lugar, não se descortina, pelo menos de forma expressa, a revogação do aludido despacho de 30/6/04 do Secretário para a Segurança, podendo, quiçá, atenta a nova doutrina e orientação assumidos em termos de fundamentação do acto, falar-se em **revogação implícita**;*

*- Contudo, a ser assim, uma vez que se não trata, manifestamente, de acto da competência exclusiva do Comandante do CPSP, não detinha este **competência** (por se tratar de subalterno) para revogar acto do seu superior hierárquico, de acordo, aliás, com o preceituado no n.º 1 do art. 131º, CPA.*

- Mas, partindo do princípio que a entidade aqui recorrida "assumiu", no acto secundário, como sua a aludida revogação, ter-se-á, atentas a regras próprias da revogação,

que aferir se o aludido despacho de 30/6/04 é ou não **constitutivo de direitos**.

É que, se o for, porque favorável ao interessado e não tendo este dado concordância à revogação, o mesmo não será revogável, nos precisos termos da al. b) do n.º 1 e n.º 2 do art. 129º, CPAC, a menos que seja anulável e com fundamento na sua invalidade, dentro do prazo para o recurso contencioso, o que, no caso, há muito teria decorrido

E, se é certo que, como sustenta a recorrida, o que estará fundamentalmente em causa será o "reconhecimento de determinado tempo de serviço como elegível para o preenchimento do requisito respectivo para efeitos de aposentação e sobrevivência", sendo que aquela contagem "é actualizada parcelar e sucessivamente pelo menos uma vez cada ano, não se estabilizando, assim, até à contagem final na esfera jurídica do interessado", devendo o Fundo de Pensões valorar e proferir "decisão final sobre a elegibilidade do tempo de serviço efectivo contado pelos serviços do CPSP", não o é menos que, por um lado, a partir da decisão aqui questionada aquela decisão final ficará inevitavelmente por ela condicionada e, por outro, a contagem de tempo de serviço poderá sempre servir para outros efeitos, tal como, aliás, se não deixa de referir naquele despacho de 30/6/04 que, par além do envio da decisão para o Fundo de Pensões (al. c)), determina a integração na "esfera de direitos do militarizado dos efeitos consequentes da contagem do tempo de serviço apurada" (al. b)), razão por que aliás, o recorrente se viu na necessidade de, como já se viu, incorporar no seu pedido a "rectificação da lista de antiguidade" publicada em função do entendimento assumido no acto em escrutínio, suscitando-se assim sérias dúvidas se aquele despacho não será, efectivamente, constitutivo de direitos e, como tal, irrevogável, mesmo em sede de ilegalidade, uma vez que decorrido já, há muito, o prazo para recurso contencioso.

- Mas, ainda que assim se não entenda, isto é, que se considere que aquele despacho não é constitutivo de direitos, pôr-se-á a questão dos **efeitos** da revogação operada.

Admitindo-se que a revogação tanto pode ter por fundamento a inconveniência como a ilegalidade do acto, haverá que distinguir: quando a revogação se funde na ilegalidade do acto, a destruição deste equivale ao reconhecimento da invalidade que o fere desde a origem e atinge, logicamente, os efeitos já produzidos, operando assim "ex tunc" ; quando a revogação se opera apenas por a subsistência não convir à Administração, por inconveniência, por se entender não ser justo ou oportuno, haverá que respeitar os efeitos produzidos no período entre o acto revogado e o revogatório, operando, pois, "ex nunc".

Ora, a verdade é que, do cotejo da fundamentação externada pelo acto ora em crise, em parte alguma se descortina que a revogação operada tivesse como razão, como motivo, a eventual ilegalidade do acto revogado, mas tão só a "obediência à doutrina emanada de Sua Excelência o Chefe do Executivo, a qual se dá aqui por inteiramente acolhida para efeitos de fundamentação do acto", sendo certo que no escrutínio daquela "doutrina" não se colhe, pelo menos com clareza, das razões da eventual invalidade do acta aqui revogado.

Donde, ter que concluir-se que a revogação terá sido operada apenas por inconveniência, eventual injustiça ou inoportunidade do acta revogado e daí que, mesmo a considerar-se que o mesmo não era constitutivo de direitos e que a revogação foi operada por quem de direito, essa revogação apenas poderia produzir efeitos "ex nunc", pelo que a consideração da data de 1 de Outubro de 1984 a partir da qual se deveria contar o tempo de serviço do interessado se manteria consolidada.

Tudo razões que nos impelem à consideração que, por atropelo às normas legais

atinentes à revogabilidade dos actos, competência para tal e respectivos efeitos, haverá, em nosso entender, que conceder provimento ao presente recurso.

Foram colhidos os vistos legais.

II - PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS

Este Tribunal é o competente em razão da nacionalidade, matéria e hierarquia.

O processo é o próprio e não há nulidades.

As partes gozam de personalidade e capacidade judiciária e são dotadas de legitimidade “*ad causam*”.

Não há outras excepções ou questões prévias que obstem ao conhecimento do mérito.

III – FACTOS

Com pertinência, respiga-se dos autos a factualidade seguinte:

1. O recorrente foi recrutado no Comando Geral da PSP de Portugal de acordo com o disposto no protocolo firmado em 24 de Agosto de 1979, entre os Governo do Território e o Governo da Republica, protocolo esse revogado por um outro novo protocolo firmado em 17/MAR/86 e publicado no B.O. n.º 13 de 31/MAR/86 e nunca desempenhou funções nos Serviços Públicos em Portugal.

Foi nomeado em Comissão de Serviço, como Guarda de 2ª classe do Quadro

da PSP de Macau, com efeitos a partir de 22/JAN/85, nos termos do art. 3º do Dec-Lei n. 19/80/M, de 19 de Julho, e ao abrigo do referido protocolo.

Em 22 de Janeiro de 1985, foi empossado como guarda de 2ª classe da Polícia de Segurança Pública de Macau, tendo na altura prestado compromisso de honra nos termos da Lei, no Gabinete de Macau em Lisboa, conforme consta de Termo de Posse em anexo, sendo a forma de provimento a comissão de serviço e as disposições legais que autorizaram o provimento o Art. 3º Do D.L. 19/80/M de 19 de Julho e ao abrigo do Protocolo firmado entre o Comando Geral da PSP e o Governo de Macau (doc. 2).

Em 28 de Janeiro, o recorrente apresentou-se no Corpo de Polícia de Segurança Pública de Macau, a fim de prestar serviço na Corporação, tendo sido aumentado ao efectivo desta Polícia, e foi colocado na Divisão de Apoio Geral (UTIP).

Por despacho de 24.04.1985, com dispensa de visto do T.A., o recorrente foi nomeado, nos termos e ao abrigo do n.º 1 do Art. 69º do Estatuto Orgânico de Macau, promulgado pela Lei 1/76 de 17 de Fevereiro, guarda de 2ª classe do C.P.S.P. de Macau, com efeitos a partir de 22.01.1985.

Por despacho de .01.06.1986, visado pelo T.A. em 04.12.1986, o recorrente foi promovido a Subchefe.

Por despacho de 08.07.1989, o recorrente foi autorizado o abono do 1º prémio de antiguidade a partir de 01.07.1989.

Por despacho de 15.08.1990, visado pelo T.A. em 27.09.1990, o recorrente foi promovido a Chefe (Cfr. Boletim Oficial n.º 42/90).

Em 15.10.1990, o recorrente tomou posse do cargo de Chefe.

Em 01.07.1994, foi abonado ao recorrente o 2º prémio de antiguidade.

Em 01.07.1999, foi-lhe atribuído o 3º prémio de antiguidade.

Em 22 de Janeiro de 2000, teve direito ao 2º prémio de antiguidade.

Por despacho do Exmo. Comandante das F.S de Macau, de 9 de Setembro de 1985, anotado pelo Tribunal Administrativo em 10 do mesmo mês e ano, publicado no Boletim Oficial n.º 36 de 13 de Setembro de 1985, foi publicado a nomeação do recorrente como guarda do Corpo de Polícia Segurança Pública de Macau, com efeitos a partir de Out./ 1984, nos termos do disposto do art. 61º do D.L. 56785, de 29 de Junho, conjugado com os artigos 58º e 70º do mesmo Diploma.

Do Termo de Posse do recorrente consta que tomou posse como guarda de 2ª classe do Corpo de Polícia de Segurança Pública de Macau no Gabinete de Macau, tendo como forma de autorização de provimento o art. 3º do DL 19/80 e protocolo acima referido.

Em 22/Fev./90, nomeado definitivamente nos termos da última parte do n.º 6 do art. 31º do Dec-Lei n.º 56/85/M, de 29 de Junho.

2. O anexo ao Protocolo publicado no *B.O.* n.º 13 de 31/MAR/86, no seu n.º 8, alínea e) refere que tem direito ao "aumento de tempo de serviço existente nas FSM".

Pelos respectivos Serviços foi emitida a certidão n.º 11/2005 no qual se certificou o tempo de serviço do recorrente desde 18/05/1984 (doc. 3).

3. Em 30 de Junho de 2004 o Senhor Secretário para a Segurança, através do despacho n.º 27/SS/2004, decidiu que o tempo serviço efectivo do recorrente para efeitos de aposentação era contabilizado desde 1 Outubro de 1984, conforme despacho abaixo transcrito.

A Administração, através do serviço do recorrente, desde 18/5/1984 até à presente data, procede officiosamente aos respectivos descontos para efeitos de aposentação.

4. Em 31/1/2007 foi publicada a Lista de Antiguidade do Pessoal da Polícia de Segurança Pública de Macau relativo ao tempo de serviço até 31/12/2006.

Ao contrário da lista de antiguidade publicada no ano de 2005 a lista de antiguidade do ano de 2006 não contabiliza para o tempo de serviço para efeitos de pensões desde 18/05/1984.

O recorrente reclamou da sua antiguidade ali constante, na medida em que não contabilizava parte do tempo de serviço efectivamente prestado, porque desconforme com anteriores contagens e com despacho expresso anterior do Senhor Secretário para a Segurança.

5. Tendo reclamado hierarquicamente, foi proferido o seguinte despacho n.º 19/SS/2007, objecto do presente recurso:

“Despacho

O Despacho do Comandante do CPSP de 3 de Abril de 2007, integra-se numa orientação contida num despacho do Chefe do Executivo de 25.05.2006 que o vincula, orientação essa materializada na concordância com a doutrina de pareceres emanados de vários organismos, *maxime*, à Informação n.º 036/DTJ/INF/2006, de 15.05.06.

É verdade que o Secretário para a Segurança proferiu despacho favorável à pretensão do recorrente em 30 de Junho de 2004 (Desp. 27/SS/2004). Porém, a sua doutrina decaiu em face da referida decisão superior. Por outro lado, a contagem do tempo de serviço é actualizada parcelar e sucessivamente, pelo menos uma vez em cada ano, não se estabilizando, assim, até à contagem [mal na esfera jurídica do interessado.

O que parece estar em causa na pretensão do recorrente não será tanto a contagem (operação de natureza material), mas sim o reconhecimento de determinado tempo de serviço como ilegível para o preenchimento do requisito respectivo para efeitos de aposentação e sobrevivência.

Ora, pelas razões expostas de obediência à doutrina emanada de Sua Excelência, o Chefe do Executivo, a qual se dá aqui por inteiramente acolhida para efeitos de fundamentação do acto, o Secretário para a Segurança Nega **provimento** ao presente recurso hierárquico.

Notifique o recorrente da presente decisão, fazendo acompanhar o Despacho dos pareceres em que se prevaleceu o Despacho de Sua Excelência o Chefe do Executivo de 25.05.2006.

Gabinete do Secretário para a Segurança da Região Administrativa Especial de Macau, aos 11 Junho de 2007

O Secretário para a Segurança

Cheong Kuoc Va”

O despacho recorrido que negou provimento em sede de recurso hierárquico à reclamação do ora recorrente no sentido de lhe ser contabilizado todo o tempo de serviço prestado nas forças de segurança em Macau louvou-se no despacho do Senhor Chefe do Executivo que se baseou no seguinte Parecer:

“Assunto: Contribuição por desconto suplementar da pensão de aposentação e da pensão de sobrevivência suportadas pelos trabalhadores do Fundo de Pensões e do fundo de Segurança Social e pelos militarizados de Portugal recrutados mediante protocolo - situação da informação n.º 018/DTJ/INF/2006.

Por determinação do superior, o conteúdo da informação n.º 018/DTJ/INF/2006 tem a seguinte conclusão:

1. Em Março do ano 2000, um grupo de funcionário, subscritor de Fundo de Pensões tinha enviado ofício ao Chefe do Executivo a fim de solicitar a contagem do tempo de serviço antes deles ser subscritor daquela Pensão como tempo de serviço para efeito de aposentação e de sobrevivência mediante a contribuição suplementar da pensão de aposentação e da pensão de sobrevivência.

2. Em Julho do ano 2000, os funcionários, subscritor de Fundo de Segurança Social

também tinham enviado ofício ao Chefe do Executivo, solicitando a autorização do desconto suplementar da pensão de aposentação e da pensão de sobrevivência. No ano 2004, os funcionários, subscritor de Fundo de Segurança Social tinha solicitado novamente o referido pedido.

3. No ano 2001, o Secretário para a Segurança tinha sido elaborado um memorando, cujo o conteúdo se refere: de acordo com o protocolo assinado entre governo de Portugal e o Governo do território de Macau naquela altura, os agentes ingressado e formado em Portugal deslocado a Macau para desempenhar funções nas FSM, e proponha que seja adoptada uma medida concreta regulamentado ou legislativa, com vista a contagem do tempo de serviço desses agentes para efeito de aposentação, a não só o tempo de serviço a partir da sua integração ao quadro da Administração de Macau, incluindo também o tempo de serviço desempenhado em Macau antes de integração. Em seguida, referido pelo ofício do Gab. do Secretário para a Segurança dirigido ao Fundo de Pensões que, os agentes referido no memorando elaborado pelo SS são seis. No ano 2004, mediante despacho n.º 27/SS/2004 de 30 de Junho, o SS confirmou o tempo de serviço prestado antes de integrar na Administração Pública de Macau de um dos militarizados.

4. Dentro do quadro legal de ordenamento jurídico vigente na RAEM, não houve disposições legais que autoriza os trabalhadores subscritos de Fundo de Pensões e Fundo de Segurança Social, e os militarizados recrutados mediante protocolo assinado entre Governo de Portugal e Governo do território de Macau naquela altura, o pagamento suplementar de pensão de aposentação e de pensão de sobrevivência.

5. Por isso, para que os respectivos trabalhadores possam descontar em suplemento a pensão da aposentação e a pensão de sobrevivência, a única maneira será efectuar uma

revisão adequada à lei.

6. Para isso, o Fundo de Pensão foi efectuado um estudo económico e financeiro, o qual tinha concluído: caso efectuar a respectiva medida de revisão à lei, pagar em suplemento a pensão de aposentação e a pensão de sobrevivência, a autoridade administrativa necessita de suportar os seguintes encargos extraordinários:

Situação	N.o de trabalhador	Encargo previsto a ser suportados pela autoridade administrativa (MOP)
Integrado no FP em 3 de Fevereiro de 1999	38	13,788,100.00
Desligado de funções antes de 13 de Janeiro de 1999, actualmente nomeado definitivamente noutros serviços	7	434,380.00
Desligado de funções antes de 13 de Janeiro de 1999, actualmente desempenha funções noutros serviços, mas vinculo desconhecido	3	212,152.00
Desligado de funções antes de 13 de Janeiro de 1999, actualmente desconhecido a situação profissional	12	329,244.00
Total	60	14,763,876.00

Subscriber de Fundo de Segurança Social (FSS)

Situação	N.o de trabalhador	Encargo previsto a ser suportados pela autoridade administrativa (MOP)
Integrado no FSS em 13 de Janeiro de 1999	36	6,998,298.00
Integrado no FSS em 13 de Janeiro de 1999, mas devido o limite da idade não foi pagado ao Fundo de Pensões	1	375,028.00
Não foi escolhido a integração ao FSS em 13 de Janeiro de 1999	1	213,484.00
Desligado de funções antes de 13 de Janeiro de 1999	7	599,512.00
Subtotal	45	8,204,322.00

Militarizados

Situação	N.o de trabalhador	Encargo previsto a ser suportados pela autoridade administrativa (MOP)
Desde o desempenho de funções nas FSM até a data da integração a Macau	6	927,432.00
Subtotal	6	927,432.00

7. Na realidade, refere em primeiro lugar o Fundo de Pensões, no ano 1998, o Governo daquela altura tinha feita revisão ao Regulamento do Fundo de Pensões através dos Decreto-Lei n.º 45/98/M, o conteúdo do regulamento tinha estabelecido o quadro de pessoal, e foi definido que o regime do pessoal do Fundo de Pensões aplica a lei geral dos trabalhadores da Administração Pública de Macau, ou seja, o regime de aposentação e da sobrevivência como parte integrado do regime geral da Função Pública aplica-se aos referidos trabalhadores, além disso, o Dec-Lei definiu uma disposição excepcional totalmente diferente ao regime da Função Pública para os trabalhadores que desempenham funções àquele Fundo antes de estabelecer o quadro de pessoal que é: autorizar-lhe em escolher se integra ou não ao quadro do pessoal de Fundo de Pensões sem necessidade da abertura de concurso. Isto significa a decisão política do Governo de Macau daquela altura que é fornecer aos trabalhadores que desempenham funções àquele Fundo antes do estabelecimento do quadro de pessoal oportunidade de escolher a integração ou não ao quadro de pessoal sem necessidade da abertura de concurso, e após a integração gozar a garantia do regime geral da aposentação e da sobrevivência, mas sem a intenção de deixar oportunidade a eles para efeito retroactivo da contagem de tempo de serviço prestado no Fundo de Pensões antes do seu registo para efeito de aposentação e sobrevivência mediante o pagamento suplementar da pensão da aposentação e de pensão de sobrevivência.

8. A situação do Fundo de Segurança Social encontra-se diferença com o Fundo de Pensões, em que já foi definido concretamente na revisão da Lei Orgânica do Fundo de Segurança Social dado pelo Dec-Lei n.º 59/93/M que o regime de aposentação e de sobrevivência não se aplica ao pessoal do Fundo de Segurança Social, e o regime especial de aposentação e de sobrevivência do pessoal do Fundo de Segurança Social foi aprovado pela Portaria do Governador daquela altura, mas este regime nunca tinha aparecido. Até no ano

1998, o regime do pessoal do Fundo de Segurança Social foi dada revisão pelo Dec-Lei n.º 44/98/M, em que o regime geral da Administração Pública se aplica também no pessoal do Fundo de Segurança Pública e foi estabelecido o quadro do pessoal, e cancelado as disposições sobre o regime especial de aposentação e sobrevivência aprovado pela Portaria do Governador dada pelo Dec-Lei n.º 59/93/M, e naquela altura este regime especial de aposentação e de sobrevivência ainda não foi aprovado. Além disso, o Dec-Lei n.º 44/98/M, tinha definido uma disposição excepcional contrário com o regime da Administração Pública para o pessoal daquele Fundo que presta serviço antes do estabelecimento do quadro de pessoal: autorizando-lhes a escolha da integração ou não ao quadro do pessoal do Fundo de Segurança Social com isenção de abertura de concurso. E a decisão política do Governo naquela altura é eliminar o regime especial de aposentação e de sobrevivência estabelecida para o pessoal de Fundo de Segurança Social, dando ao pessoal daquele Fundo que tinha prestado serviço antes do estabelecimento do regime de pessoal do Fundo de Segurança Social a possibilidade de escolha a integração ou não ao regime de pessoal sem necessidade da abertura do concurso, gozando as garantias do regime geral de aposentação e de sobrevivência, mas sem a intenções de deixar oportunidade a eles para efeito retroactivo da contagem de tempo de serviço prestado no Fundo de Pensões antes do seu registo para efeito de aposentação e sobrevivência mediante o pagamento suplementar da pensão de aposentação e de pensão de sobrevivência.

9. De acordo com o Dec-Lei n.º 56/85/M e nos termos de um protocolo assinado novamente em 1986 entre o Governo de Portugal e o Governo de Macau, permite o recrutamento, conforme o protocolo, dos agentes policiais de Portugal já deslocado a Macau, pode solicitar a continuação da prestação de serviço dentro das carreiras das FSM antes do prazo de prestação de serviço fixado no protocolo, caso esse for autorizado, poderá estes integrado no quadro das FSM, e desde aí registará ao Fundo de Pensões. No ano 1989, a fim de

garantir o direito de aposentação e de sobrevivência dos trabalhadores que tinham sido desempenhado funções nos serviços públicos de Portugal ou nas autoridades administrativas estrangeiras e posteriormente desempenham funções na autoridade administrativa de Macau, o Dec-Lei n.º 87/89/M que aprova o Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau tem as seguintes normas transitória: caro o respectivo trabalhador, em 1 de Janeiro de 1986, ainda desempenha funções na autoridade administrativa de Macau, em 29 de Dezembro de 1989 já se tinha registado no Fundo de Pensões e que já tinha pagado o respectivo para efeito de aposentação e de sobrevivência, o tempo de serviço prestado na autoridade administrativa de Portugal e do estrangeiro será contado. Esta disposição aplica-se também aos agentes policiais autorizados à integração no quadro das FSM, porque o tempo de serviço efectivo prestado na autoridade administrativa de Macau antes da integração, juridicamente, se considera como tempo de serviço prestado na autoridade administrativa de Portugal. Isto reflecte a decisão política do Governo de Macau naquela altura que é: na satisfação das leis específicas (em 01 de Janeiro de 1986 desempenha funções no Governo de Macau, em 29 de Dezembro de 1989 já registado no Fundo de Pensões e já tinha pagado a respectiva contribuição), para efeito de aposentação e de sobrevivência, o tempo de serviço prestada na autoridade administrativa de Macau dos agentes policiais, autorizados à integração no quadro das FSM, antes da sua integração seja também contado. Os que não satisfazem os requisitos legais, o respectivo tempo de serviço não conta para efeito de aposentação e de sobrevivência. Realmente, os respectivos agentes policiais, por não satisfazem o respectivo requisito legal, resultam a não contagem do tempo de serviço prestado na autoridade administrativa de Macau antes da sua integração para efeito de aposentação e de sobrevivência. E a intenção do Governo naquela altura será não permitir-lhes a contagem do respectivo tempo de serviço prestado para efeito de aposentação e de sobrevivência mediante o pagamento suplementar de pensão de aposentação e de pensão de sobrevivência.

10. Considerando pela Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública que, mediante o pagamento suplementar da pensão de aposentação e da pensão de sobrevivência para efeito retroactivo da aposentação e de sobrevivência do tempo de serviço prestado antes de registo ao Fundo de Pensões, vai provocar um choque ao regime legal vigente sobre o tempo de serviço para efeito de aposentação e de sobrevivência, porque este regime define que a contagem do tempo de serviço para efeito de aposentação e de sobrevivência é desde a data do registo ao Fundo de Pensões (artigo 258º e os seguintes artigos do Estatuto dos Trabalhadores da Administração de Macau).

11. Igualmente, salientando mais uma vez, este entendimento, na intervenção da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública no procedimento de revisão do regulamento das carreiras do corpo de pessoal do EPM que ainda em andamento já tinha apresentado, concretamente podemos dizer que, esta Direcção dos Serviços opor-se, sem qualquer reserva, a transferência automática de guardas prisionais do regime assalariado para o quadro do pessoal do EPM e o tempo de serviço em que eles tinham prestado durante o regime assalariado a ser contado para o efeito de aposentação e de sobrevivência.

12. Como referido anteriormente, quer seja os trabalhadores tinham prestado serviço antes do estabelecimento do quadro de pessoal do Fundo de Pensões ou do Fundo de Segurança Social, comparando com os normais trabalhadores da Administração Pública, eles já tinham muitos benefícios, porque nos termos do Dec-Lei n.º 45/98/M e do Dec-Lei n.º 4/98/M, eles não necessitam de concorrer concurso como os outros trabalhadores para integrar no quadro.

13. Caso hoje em dia, mediante medida legislativa para conferir a um pequeno grupo de trabalhadores um direito em que eles na altura da integração no respectivo quadro já

tenham sabido que não é conferido - mediante o pagamento suplementar da pensão da aposentação e da pensão de sobrevivência para efeito retroactivo da aposentação e de sobrevivência do tempo de serviço prestado antes do seu registo ao Fundo de Pensões, será assim impossível e irracional.

14. Além disso, considerando pela Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública que actualmente será irracional de efectuar uma revisão à Lei para beneficiar um pequeno número de trabalhadores e prejudica outros funcionários e trabalhadores que se encontram com a mesma situação. Isto quer dizer que, os novos estabelecimentos de quadros de outras entidades antes ou depois do estabelecimento do quadro de Fundo de Pensões e de Fundo de Segurança Social, os seus trabalhadores já se encontram a prestar serviço nessas entidades antes do estabelecimento do quadro de pessoal não poderão efectuar as contribuições de aposentação e de sobrevivência por desconto suplementar; além disso, para além dos militarizados recrutados em Portugal, ainda existe outros trabalhadores que se encontram a prestar serviço na autoridade administrativa de Macau, em que o tempo de serviço na autoridade administrativa de Macau, em que o tempo de serviço prestado será considerado como tempo de serviço prestado na autoridades administrativas de Portugal, e esses também não poderá contribuir as suas pensões de aposentação e de sobrevivência mediante desconto suplementar, e contar o respectivo tempo de serviço para efeito de aposentação e de sobrevivência. Caso permitir os trabalhadores do Fundo de Pensões e do Fundo de Segurança Social e os militarizados recrutados em Portugal efectuarem a contribuição por desconto suplementar, significa que entre dos funcionários existe tratamento diferente e injusto. E dentro do princípio seguido na actividade da autoridade administrativa, nomeadamente nos princípios de justiça, imparcialidade e transparência, esta revela inaceitável.

15. Dentro da informação n.º *018/DTJ/INF/2006* podemos concluir o seguinte:

- Dentro dos enquadramento jurídico actual, não existe disposições que permite a contribuição de pensão de aposentação e de pensão de sobrevivência mediante o desconto suplementar;

- No 1998, o Governo de Macau naquela altura tinha efectuado nova revisão ao regulamento do Fundo de Pensões através do Dec-Lei n.º 45/98/M, cujo o conteúdo se estabelece o quadro de pessoal, e define que o regime de pessoal do Fundo de Pensões corresponde os termos na lei normal para os , trabalhadores da Administração Pública de Macau, ou seja o regime da aposentação e de sobrevivência que faz parte integral do regime normal da Função Pública aplica-se aos trabalhadores do Fundo de Pensões, além disso o Dec-Lei definir uma disposição totalmente diferente do regime da Função Pública para os trabalhadores que já tinham prestado serviço no Fundo de Pensões antes do seu estabelecimento do quadro de pessoal: permitindo-lhe a sua escolha por integrar ou não ao quadro pessoal do Fundo de Pensões sem necessidade da abertura do concurso. Isto significa a tendência política do Governo naquela Fundo que tinham prestado serviço antes do estabelecimento do quadro de pessoal do Fundo de Pensões, para que possam gozar as garantias do regime geral relativa à aposentação e sobrevivência, mas sem a intenção de deixar-lhes oportunidade para efeito retroactivo de contagem de tempo de serviço prestado no Fundo de Pensões antes do seu registo para efeito de aposentação e de sobrevivência mediante a contribuição da pensão de aposentação e da pensão de sobrevivência por desconto suplementar.

- Desde ano 1993, ex-Govemo de Macau nunca tinha aprovado o regime especial da aposentação e de sobrevivência regulado pelo Dec-Lei n.º 59/93/M, mas as disposições que regulam o respectivo regime já foram eliminado no ano 1998, na altura da revisão do regime do pessoal do Fundo de Segurança Social pelo Dec-Lei n.º 44/98/M, e naquela altura o regime

especial da aposentação e de sobrevivência ainda não foi aprovado. A respectiva revisão será aplicar o regime geral da Função Pública ao pessoal do Fundo de Segurança Social e estabelecer o quadro de pessoa. Por outro lado, o Dec-Lei n.º 44/98/M definiu também uma disposição excepcional e totalmente diferente ao regime da Função Pública para o pessoal que já tinha prestado serviço naquele Fundo antes do Estabelecimento do quadro de pessoal: permitindo a eles a escolha de integrar ou não ao quadro de pessoal do Fundo, de Segurança Social sem necessidade de efectuar a abertura do concurso. Isto significa que, naquela altura a intenção política do Governo será não pretender definir o respectivo regime especial de aposentação e de sobrevivência, permitindo o pessoal que já tinha prestado serviço antes do estabelecimento do quadro de pessoal do Fundo de Segurança Social a escolha de integra ou não no quadro de pessoal daquele Fundo sem necessidade da abertura de concurso, gozando garantias do regime geral da aposentação e sobrevivência, mas sem a intenção de deixam oportunidade para efeito retroactivo de contagem do tempo de serviço prestado no Fundo de Segurança Social antes do seu registo para efeito de aposentação e sobrevivência mediante a contribuição da pensão de aposentação e da pensão de sobrevivência por desconto suplementar;

- No ano 1989, para garantir o direito de aposentação e de sobrevivência dos trabalhadores que tinham sido prestado serviço nos serviços públicos de Portugal ou na autoridade administrativa do estrangeiro e em seguida prestando serviço na ex-autoridade administrativa de Macau, foi aprovado as normas transitórias do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau do Dec-Lei n.º 87/89/M: como por exemplo os referidos trabalhadores ainda encontram-se a desempenhar funções na autoridade administrativa de Macau em 01 de Janeiro de 1986, em 29 de Dezembro de 1989 já foram registado no Fundo de Pensões, e já tinha pagado a respectiva contribuição para efeito de aposentação e de

sobrevivência, o tempo de serviço prestado na autoridade administrativa da Portugal e no estrangeiro também vai ser contado. Esta norma também se aplica aos agentes policiais que foram autorizados à integração no quadro de pessoal das FSM, porque o tempo de serviço realmente prestado na autoridade administrativa de Macau antes da integração, juridicamente é considerada como tempo de serviço prestado na autoridade administrativa de Portugal. Isto reflecte a decisão política do Governo de Macau naquela altura que é: na satisfação das leis específicas (em 01 de Janeiro de 1986 ainda desempenha funções no Governo de Macau, em 29 de Dezembro de 1986 já registado no Fundo de Pensões, e já tinha pagado a respectiva contribuição) para efeito de aposentação e de sobrevivência, o tempo de serviço prestado na autoridade administrativo de Macau dos agentes policiais, autorizados à integração no quadro das FSM, antes da sua integração seja também contado. Os que não satisfazem os requisitos legais, o respectivo' tempo de serviço não conta para efeito de aposentação e da sobrevivência. Realmente, os respectivos agentes policiais, por não satisfazem o respectivo requisito legal, resultando a não contagem do tempo de serviço prestado na autoridade administrativa de Macau antes da sua integração para efeito de aposentação e de sobrevivência. A intenção do Governo daquela altura será não permitir-lhes a contagem do respectivo tempo de serviço prestado para efeito de aposentação e de sobrevivência mediante a contribuição por desconto suplementar da pensão de aposentação e de pensão de sobrevivência.

- Mediante a contribuição por desconto suplementar da pensão de aposentação e da pensão de sobrevivência para efeito retroactivo da aposentação e da sobrevivência do tempo de serviço prestado antes de registo ao Função de Pensões, vai provocar um choque ao regime legal vigente sobre o tempo de serviço para efeito de aposentação e de sobrevivência;

- Caso hoje em dia efectuar uma medida legislativa que permita a um pequeno grupo de trabalhadores directo para efeito retroactivo da aposentação e de sobrevivência do

tempo de serviço prestado antes do registo ao Fundo de Pensões mediante a contribuição por desconto suplementar da pensão da aposentação e de sobrevivência assim significa que dentro dos funcionários encontram-se tratamento diferente e injusto, isto será irracional e impossível.

À consideração do superior.”

O memorando do Senhor Secretário para a Segurança de 2001, referido em 3. supra é do seguinte teor:

“Em 24 de Agosto de 1979, o Governo de Portugal, indo de encontro às necessidades de rejuvenescimento e melhoria dos quadros das Forças de Segurança de Macau, celebrou um protocolo de cooperação com o Governo do ex-Território, (renovado em 17 de Março de 1986) segundo o qual o Ministério da Administração Interna de Portugal, através da Polícia de Segurança Pública, se comprometeu a proceder às operações de alistamento e instrução de 150 candidatos a integrar aqueles mesmos quadros.

O então Governo de Macau, pelo mesmo documento comprometeu-se a suportar todos os encargos inerentes à operação, designadamente e relativa ao processo de recrutamento, vencimentos, alimentação, fardamento, material de apoio e de logística, etc.

Decorre do Anexo ao referido "protocolo", designadamente do seu n.º 10 que os agentes ficavam vinculados a um período de prestação mínima de 3 anos de serviço nas FSM, com vínculo de natureza "provisória", findo o qual, e a seu requerimento, o mesmo se poderia converter em definitivo.

Mais decorre que estes militarizados não tinham qualquer vínculo aos quadros da Polícia de Segurança Pública de Portugal, reconhecendo-se-lhe, quando muito, um "rudimentar" direito de ingresso como supranumerários desde que preenchidas determinadas

condições de tempo mínimo de serviço nas FSM, de comprovada inadaptação e, *bem* assim, de carácter disciplinar (colocação em classe de comportamento não inferior ao 1.º grau, - como se pode ler no Dec. Lei n.º 119/80, de 15 de Maio).

Uma avaliação actual, conduz à conclusão de que seria de inteira justiça que, findo o referido período mínimo de permanência, se reconhecesse àqueles que decidiram efectivar o seu vínculo à Administração de Macau aqui constituindo família, estabelecendo o respectivo agregado familiar e na sua corporação fazendo carreira, direito à contagem integral do tempo de serviço prestado. Não foi isso o que aconteceu, e, a sua inscrição no Fundo de Pensões de Macau apenas produziu efeitos a partir da conversão em definitivo do seu vínculo às FSM.

Acontece, pois, que um universo significativo destes militarizados acabou por se radicar em Macau e nas FSM, ao serviço de quem vêm devotando a sua vida, e em cujas fileiras decidiram permanecer, mesmo para além da transição de soberania. Não faz assim sentido, por elementar princípio de justiça, que o tempo de serviço prestado provisoriamente nas FSM, não seja contado para efeitos de percepção da pensão de aposentação e sobrevivência, não relevando sequer, para esse efeito o tempo (cerca de 5 anos, efectivamente) durante o qual efectuaram os descontos para a Caixa Geral de Aposentações, portuguesa.

Deve acentuar-se, por se impor com clara evidência, que estes militarizados sempre prestaram serviço à administração de Macau, desde o início da sua formação, sendo de todo injusto que todo esse tempo de serviço lhes seja ignorada para efeitos de aposentação, sem prejuízo da efectivação dos respectivos descontos.

Preconiza-se assim seja adoptada uma medida de natureza regulamentar ou legislativa que, em definitivo repare a injustiça e prejuízo que onera hoje estes militarizados.

No sentido preconizado, e a título meramente exemplificativo, oferece-se aqui uma proposta normativa que permitiria concretizar tal objectivos:

Artigo 1º

Para efeitos de aposentação e sobrevivência dos militarizados que ingressaram nos quadros do Corpo de Polícia de Segurança de Macau, ao abrigo do protocolo celebrado em 24 de Agosto de 1979 entre o Governo de Portugal e o ex-Governo de Macau e nos termos do Decreto-Lei n.º 19/80/M; de 29 de Julho, conta o tempo de serviço prestado entre a data da sua tomada de posse e a nomeação definitiva para os quadros daquela corporação.

Artigo 2º

O direito prescrito no artigo anterior depende de requerimento do interessado dirigido ao Fundo de Pensões de Macau, no prazo de 60 dias a contar da data da entrada em vigor do presente diploma.

Artigo 3º

1. A compensação para o regime de aposentação é calculada com base no vencimento actual, do posto ou postos, e respectivo escalão da estrutura remuneratória, em que o militarizado esteve investido durante o período omissivo à inscrição.

2. A dívida resultante da aplicação do número anterior pode ser paga de uma só vez, ou até ao máximo de 60 prestações, sem quaisquer encargos acrescidos.

Artigo 4º

Os encargos resultantes da execução do presente diploma são suportados por conta

das dotações atribuídas à Direcção de Serviços das Forças de Segurança de Macau e por quaisquer outras que a Direcção dos Serviços de Finanças disponibilize para o efeito.

A fim de estudar a viabilidade da resolução deste assunto o nosso Gabinete poderá disponibilizar todas as informações necessárias para a instrução da decisão a tomar e, bem assim, a colaboração de um Assessor com quem poderão ser articulados os trabalhos.

Macau, 3 de Abril de 2001.

O Secretário para a Segurança

Cheong Kuoc Vá”

6. Em 30 de Junho de 2004, pelo mesmo Senhor Secretário para a Segurança foi proferido o despacho n.º 27/SS/2004

“Despacho

Assunto: Tempo de serviço efectivo do Chefe n.º XXX, A do CPSP

É inquestionável que o exponente, Chefe n.º XXX do CPSP, A tomou posse em 22 de Janeiro de 1985 em lugar do quadro da Policia de Segurança pública de Macau ao abrigo do art. 3º do Dec-Lei n.º 19/80/M, de 29 de Julho, sendo que os efeitos em relação ao quadro viriam a ser estendidos retroactivamente a 1 de Outubro de 1984 (abrangendo parte da sua formação de base) *ex-vi* artigo 69º do Decreto-Lei n.º 56/85/M, de 29 de Junho.

É também verdade que o seu provimento original, decorrente da posse no Gabinete de Macau em Lisboa, se prevaleceu, por força do disposto no n.º 1 do art. 3º do citado

Decreto-Lei n.º 19/80/M, do n.º 1 do art. 69º do Estatuto Orgânico de Macau expressamente dirigido ao recrutamento de pessoal oriundo dos quadros da República de Portugal. Porém, não só o Chefe Luís Pinto nunca pertenceu a qualquer quadro de Portugal como aquele n.º 1 veio a ser revogado pelo artigo 68º do Decreto-Lei n.º 56/85/M, de 29 de Junho, reforçando a ideia de que se tratou de uma norma de escopo meramente instrumental - imperfeita, aliás destinada apenas a legitimar a mobilidade de Portugal para o ex-território de Macau, nunca tendo tido por finalidade caracterizar uma situação jurídico-funcional cuja concretização jamais seria possível atento a falta do pressuposto do “lugar de origem”, cujos direitos inerentes, o n.º 1 do art. 69º do EOM protegia na esfera jurídica dos funcionários ali recrutados.¹

É certo que, a sucessão de diplomas legais no ordenamento jurídico de Macau ao tempo, a inexistência do Fundo de Pensões, criado pelo Decreto-Lei n.º 114/85/M, de 31 de Dezembro, bem como a inexistência de Estatuto da Aposentação e Sobrevivência, aprovado na mesma data pelo Decreto-Lei n.º 115/85/M, induziram a administração das Forças de Segurança de Macau em irregularidades geradores de falta de clareza no processo de contagem de tempo de serviço, o qual deverá ser calculado com efeitos desde 1 de Outubro de 1984, nele incluindo o período de tempo prestado em comissão de serviço, por força do disposto no art.

¹ Art. 69º do EOM :

1. O pessoal dos quadros dependentes dos órgãos de soberania ou das autarquias da República poderá, a seu requerimento ou com sua anuência e com autorização do respectivo Ministro ou do órgão competente e concordância do Governador, prestar serviço por tempo determinado ao território de Macau, contando-se, para todos os efeitos legais, como efectivo serviço no seu quadro e categoria o tempo de serviço prestado nessa situação.

2. O pessoal referido no número anterior poderá, a seu requerimento e obtida autorização do respectivo Ministro ou do órgão competente, transitar para os quadros do território, competindo ao Governador a sua nomeação para os novos quadros.

23º, n.ºs 1, alíneas a), b) e 4² do ETAPM, aprovado pelo DL n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro, com os consequentes efeitos, designadamente os relativos a antiguidade, respectivo prémio, aposentação e sobrevivência.

Nestes termos, e nos do parecer que acompanha o requerimento do exponente **Chefe n.º XXX A** emitido no CPSP, deve a corporação:

a) Proceder às operações materiais necessárias e adequadas a contagem do tempo de serviço efectivo do militarizado desde a data 01 de Outubro de 1984;

b) Integrar a esfera de direitos do militarizado dos efeitos consequentes do acta. Referido em a);

c) Enviar ao Fundo de Pensões a fim de aquela entidade ponderar, igualmente, a integração. de esfera jurídica da militarizado de todos os direitos e deveres (descontos) decorrentes do mesmo acto.

Gabinete do Secretário para a Segurança da Região Administrativa Especial de

² Artigo 23º ETAPM (Comissão de serviço) :

1. Considera-se comissão de serviço o exercício de funções por tempo determinado em :

a) Lugar do quadro ;

2. Na situação prevista na al. a) do número anterior, o provimento no em comissão de serviço só pode ter lugar;

b) Em casos excepcionais, previstos em legislação própria e nos termos nela regulamentados.

3.

4. Quando à comissão de serviço se seguir provimento definitivo em lugar preenchido naquele regime, o tempo de serviço será contado neste último lugar.

Macau, aos 30 de Junho de 2004

O Secretário para a Segurança

Cheong Kuoc Va”

Este último despacho louvou-se no seguinte parecer:

“1. Analisada a documentação junta ao requerimento do Chefe n.º XXX, verifica-se o seguinte:

2. Pelo ofício n.º 04229/1818/DS/FPM/99 (este na sequência de um pedido de confirmação à PSP sobre o tempo de serviço do Chefe n.º XXX), do Fundo de Pensões de Macau, de 9 de Agosto de 1999,

3. veio o referido chefe a ter conhecimento que o seu tempo de serviço prestado nas FSM, totalizava 8 anos, 11 meses e dezasseis dias, e não os 14 anos, 1 mês e 25 dias, anteriores, que pensava já ter prestado;

4. Considerou aquela entidade, que o tempo de serviço prestado por aquele militarizado, de 22.01.1985 a 22.01.1990 (nas FSM), nos termos do art. 20º, n.ºs 4 e 5, do DL n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro, não poderia ser considerado como /) tempo de serviço no Território, por nesse período não se encontra inscrito no Fundo de Pensões;

5. O Chefe n.º XXX, tomou posse do seu cargo (já no Gabinete de Macau em Lisboa), em 22 de Janeiro de 1985, para vir exercer as suas funções junto do CPSP, ao abrigo de um protocolo de acordo assinado entre o Governo de Macau e o Governo da República

Portuguesa.

6. O Decreto-Lei n.º 19/80/M de 19 de Julho, que concretizava o referido protocolo, autorizava o recrutamento mais especificando no seu art. 3º, que o provimento seria nos termos do art. 69º do antigo EOM;

7. Esta norma do Estatuto Orgânico visava o seguinte: Assegurar ao pessoal recrutado à república que os seus direitos de contagem de tempo de serviço e descontos para aposentação estariam garantidos na eventualidade de um retorno a Portugal.

8. O provimento do referido militarizado na corporação foi, como não podia deixar de ser, nomeação em comissão de serviço, uma vez que essa, na altura, a forma de ingresso nas FSM (DL n.º 56/85/M, de 29 de Junho e posterior DL. n.º 50/93/M).

9. Tratava-se da primeira fase de consolidação (a qual se seguia a provisória e depois definitiva) da ligação de um agente das FSM, aos quadros da Administração Pública de Macau.

10. No DL n.º 56/85/M, diploma que regulava o regime de provimento e das carreiras nas FSM, incluiu uma norma onde especificava que os agentes recrutados a Portugal mantinham os vários direitos e regalias constantes do Protocolo de 1979 e posteriormente o de 1986, designadamente os referidos no n.º 8 do Anexo (deste último), tais como prémios de antiguidade num máximo de seis, aumento de tempo de serviço existente nas FSM, licença especial, etc.

11. Nos n.ºs 9 e 10, do referido Anexo, vem estipulado o seguinte: um tempo mínimo de serviço de 3 anos, recondução por mais 2 anos e, a pedido do interessado, requerer depois o prosseguimento na carreira das FSM que, sendo deferido, os agentes recrutados eram

nomeados definitivamente, termos que já constavam também do anterior protocolo.

12. Verifica-se, assim, que o protocolo contava de maneira idêntica ao regime geral, a consolidação da ligação de um agente recrutado a Portugal, aos quadros das FSM.

13. Ora durante esse período (5 anos) - a nomeação definitiva veio a ocorrer em 22 de Janeiro de 1990 - a corporação procedeu aos descontos para a Caixa Geral de Aposentações em Portugal (CGA);

14. Na nossa opinião, de forma legal, recorrendo e observando o n.º 1, primeiro e terceiro parágrafos do DL n.º 115/85, que excluía a inscrição no EPM, aos requisitados/recrutados à República.

15. Ora, se a passagem ao quadro por nomeação definitiva tem como consequência para um novo funcionário também a contagem do tempo de provisoriedade (5 anos divididos em : nomeação em comissão de serviço, provisória e finalmente definitiva), deveria seguir-se o mesmo para o recrutados à república que viessem a manifestar a opção de continuar as suas carreiras nas FSM.

16. Só que durante o tempo de consolidação da ligação dos agentes recrutados, mercê ainda da sua ligação a Portugal pois poderiam regressar à PSP da República Portuguesa, dentro do prazo para opção, onde através do art. 69º do EOM, tinham garantida a sua inscrição e tempo de serviço para efeitos de aposentação na na CGA, não podiam ser inscritos no FPM, como determinava o DL 115/85.

17. Apesar das partes, findo o referido período (5 anos), não terem tido necessidade de se manifestarem, (através de requerimento do interessado ou por proposta dos serviços) tal era a tranquilidade com que implicitamente assinalaram a sua vontade no prosseguimento da

carreira nas FSM, era dever, pelo menos, pensamos, do serviço de avisar ou lembrar no seu devido tempo, se interessava ao agente, ora do quadro das FSM, guardar aqueles cinco anos de tempo de serviço e descontos para a aposentação na CGA.

18. Era evidente que a resposta seria negativa.

19. Por um lado, perderia de uma só vez, 5 anos de serviço prestado ao Território, que não seriam contados nem para aposentação nem para o tempo de serviço da sua carreira nas FSM. Por outro lado, o fraco consolo financeiro que adviria dessa opção.

20. E nesse devido tempo (no período de decidir a continuação ou não nas FSM, ou mesmo passado algum tempo depois da decisão de continuar) os agentes recrutados, face à possibilidade de se poder requerer os reembolsos ou a transferência dos descontos efectuados à CGA, para posterior inscrição no FPM, com retroactividade a 1985, sujeita à reposição de quaisquer verbas por adicionais que fossem,

21. ficariam assim com tempo de serviço contado para aposentação nas FSM,

22. até porque em 1999, no âmbito do processo de integração, veio a acontecer a mesma coisa: os descontos e o tempo de serviço foram transferidos para a Administração Pública Portuguesa, através do FPM, para aqueles que optaram por essa possibilidade. Portanto, em nosso, entender, nenhum problema se punha a esse respeito.

23. Até 1999, continuou, assim, o Chefe n.º XXX, a sua carreira julgando que usufruía dos direitos e regalias dos militarizados das FSM (os quais constavam já do protocolo, nomeadamente aumento de tempo de serviço, diuturnidades, licença especial, etc.).

24. Todavia, nesse ano (vide ofício do FPM), vem a ter conhecimento que afinal

tem menos 5 anos de serviço prestado.

25. Ora, a exemplo de outros militarizados na mesma situação, o Chefe n.º XXX, fez (fizeram) a instrução policial em Portugal para vir directamente para Macau, ser agente policial junto do CPSP.

26. Nada os ligava laboralmente a Portugal, sem embargo e verdade, da possibilidade de regresso a Portugal aos quadros da PSP portuguesa no âmbito do Protocolo, com os seus direitos salvaguardados pelo art. 69º do antigo EOM;

27. Mas a conduta desses agentes policiais, foi sempre sedentária. Aqui foram casando, muitos com raparigas de etnia chinesa, viram os seus filhos macaenses desenvolver a facilidade de comunicação em dialecto cantonense, só possível a quem está enraizado nesta terra, e aqui foram fazendo amizades; progredindo nas suas carreiras profissionais, e inclusive optaram por continuar nos quadros do CPSP, após a transferência de soberania.

28. São dados mais do que suficientes para se perceber que seria impensável esses agentes não quererem que o seu tempo de serviço em Macau não lhes fosse contado para efeitos de aposentação nas suas carreiras dentro das FSM. É impensável que quisessem trabalhar mais 5 anos para perfazerem o tempo mínimo de aposentação (vide ETAPM artigos 259º e seguintes) perdendo como é também o caso, os aumentos de tempo de serviço (porque desde 1990, Os agentes que ingressam nas FSM, já não beneficiam dos aumentos de tempo de serviço), só para guardarem o tempo descontado em Portugal.

29. Assim, pela sua ligação, de facto, à Corporação e a afirmação de residência e construção da sua vida profissional em Macau, desde a sua incorporação, por um lado, e porque assim o período de 5 anos (do protocolo) correspondente ao da fase provisória que

estipulavam os artigos 28º e seguintes deo DL n.º 56/85/M, (dando esta situação de precariedade, já direito ao potencial funcionário para ser inscrito no FPM), porque o seu provimento foi, lembremos, nomeação em comissão de serviço.

30. poderia ter sido inscrito no FPM, com os procedimentos acima referidos.

31. É esta a análise da documentação junta pelo Chefe n.º XXX, dentro do seu pedido de reapreciação da sua situação.

32. À consideração de V. Exa..

CPSP, aos 3 de Maio de 2004.

O Assessor,”

IV – FUNDAMENTOS

1. O caso:

Trata-se de um agente da PSP que, ao abrigo de um Protocolo entre os Governos do Território e da República, recebe instrução em Portugal e vem para Macau, em 1984, aqui servindo, desde sempre, optando até por integrar definitivamente as fileiras da Polícia de Macau.

O que pretende?

Tão somente que o tempo de serviço aqui prestado lhe seja contado para fins de aposentação.

O que, diga-se, desde já, se afigura da mais elementar justiça.

No entanto, aquilo que em termos do senso comum se afigura como claro é turbado por uma actuação por parte da Administração que não lhe assegura a efectiva concretização das suas expectativas legítimas, ora não criando os mecanismos necessários para efectivação dos devidos descontos, ora pronunciando-se positivamente e *ex professo* pela relevância de todo o tempo de serviço prestado, em despacho lavrado pelo Senhor Secretário para a Segurança, em 2004, quer integrando esse tempo nas listas de antiguidade posteriores, nomeadamente em 2005, para, mais tarde, em 2007, por despacho de membro do Governo, pelo mesmo Senhor Secretário, lhe ser descontado o tempo que anteriormente favoravelmente lhe contara.

2. Embora pareça, num primeiro momento, que a questão crucial é a de saber qual o tempo de serviço relevante para efeitos de aposentação, nomeadamente se deve ser contabilizado o tempo desde 18 de Maio de 1984 a 21 de Janeiro de 1990, tal como pretende o requerente, há uma questão prévia de cuja resposta dependerá aquela, de forma a poder tomar-se posição sobre a anulação do acto recorrido que considerou ter erradamente sido contabilizado todo aquele tempo; **trata-se de saber qual o valor e efeitos do despacho anterior do Senhor Secretário para a Segurança que sobre requerimento do interessado se pronunciou favoravelmente acerca de tal pretensão.**

É que se se concluir que tal acto praticado em 30 de Junho de 2004 foi constitutivo de direitos, só na óptica do tratamento que venha a ser dado à possibilidade de revogação de tal acto se poderá aquilatar da eficácia do acto ora recorrido, de forma a deixar agora de relevar entendimento contrário expresso anteriormente por parte da Administração e materializado naquele acto primário.

3. Importa ainda, em termos de nota inicial, tomar posição sobre os dois últimos pedidos formulados pelo recorrente e que se concretizam na **rectificação da lista de antiguidade e contabilização dos montantes dos descontos necessários para cálculo da pensão relativamente ao período de 18 de Janeiro de 1984 a 21 de Janeiro de 1990**, assim se suprimindo, segundo diz, um erro da Administração.

O artigo 20º do CPAC dispõe:

"Excepto disposição em contrário, o recurso contencioso é de mera legalidade e tem por finalidade a anulação dos actos recorridos ou a declaração da sua nulidade ou inexistência jurídica."

Face a tal disposição e dada a natureza do recurso contencioso de anulação, aqueles pedidos serão uma decorrência da anulação, não cabendo aos Tribunais dispor sobre o *modus faciendi* no sentido da reposição da legalidade e dentro da âmbito da actividade administrativa, visto até o princípio da separação dos poderes que emerge da nossa

ordem jurídica.

Donde, ficarem tais pedidos de fora do objecto do presente recurso.

4. Da contagem do tempo de serviço e sua importância

4.1. O que desde logo se evidencia é a existência de um acto do Senhor Secretário para a Segurança que, em 2004, reconheceu ao recorrente tal antiguidade e que agora, em 2007, um despacho do Comandante do CSP contraria, considerando ter sido erradamente contabilizado aquele tempo de serviço, acto este mantido a final corridos os termos da cadeia hierárquica.

4.2. Qual a natureza do acto praticado em 2004?

Não é difícil enquadrar esse acto como a definição da situação jurídica em termos de antiguidade na carreira solicitada pelo interessado junto de quem de direito para o efeito. E mais ainda: definidora da situação jurídica para efeitos de aposentação.

A contagem do tempo de serviço dos funcionários e agentes para diversos efeitos integra o seu núcleo de direitos.³

³ - João Alfaia, Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público, II, 1988, 1119

Afigura-se uma evidência, quer em termos de segurança, quer de tranquilidade, quer de rentabilidade, a necessidade de cada funcionário saber, a cada momento, em termos de certeza quanto tempo lhe resta para a aposentação.

O Prof. Marcello Caetano ensina que o funcionário *tem direito a que lhe seja contado, para os devidos efeitos, o tempo de serviço prestado à Administração ... contando-se continuamente a partir da data da posse...*⁴

Importa reter duas noções: que este direito é instrumental em relação a outros direitos, daí o dizer-se *para determinados efeitos*; que pode ter efeitos perenes, como seja o que releva para efeito de aposentação ou efémeros, como o que releva para atribuição de certos subsídios como o de férias relativo a dado ano civil.

A contagem do tempo de serviço para efeitos de antiguidade é calculada anualmente e daí a necessidade de publicação pelos respectivos serviços das listas de antiguidade.

O que na RAEM tem expressão no disposto no artigo 160º do ETAPM e no que às Forças de Segurança respeita, no artigo 37º, n.º 1 do EMFSM, realçando-se ainda o que dispõe o artigo 101º, n.º 4 desse Estatuto – *“o tempo de serviço constitui a base para o cálculo da pensão de aposentação”*.

⁴ - Man. de Dto Adm., 9ª ed., 770

A lista de antiguidade, esgotados os meios de impugnação gratuitos ou contenciosos, converte-se em definitiva e tem-se como constitutiva de direitos para cada um dos funcionários ou agentes nela incluídos.

Tal lista é conseqüentemente imodificável, o que não obsta à correção de possíveis erros materiais.⁵

4.3. Não dispomos de elementos, não obstante a diligência oportunamente solicitada (cfr. despacho de fls. 130), para situar a pretensão do recorrente decidida em 2004 (Desp. 27/SS72004), em sede de reclamação sobre lista de antiguidade, face ao desaparecimento do seu requerimento, mas resulta claro que esse despacho incidiu sobre um pedido de reconhecimento do seu tempo de serviço para efeitos de aposentação.

Mas resulta claramente do PI (Processo Instrutor) que a reclamação que encetou o processo de impugnação gratuita e culminou com o despacho do Senhor Secretário para a Segurança, ora recorrido, despacho n.º 19/SS/2007, se insere na reclamação da lista de antiguidade de 31/1/2007, em que o recorrente viu diminuída a sua antiguidade em relação a listas anteriores e ao que expressamente fora definido em 2004 (cfr. reclamação de fls. 43 e segs do vol. III do PI).

4.4. Como flui da matéria que vem provada - anota-se que a

⁵ - Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 231/79, de 21 de Fev./80, BMJ,229, 82

entidade recorrida aceita como verdadeira toda a matéria de factos alegada pelo recorrente - e se alcança de fls. 41 e 42 do processo, através de despacho datado de 30/6/04, a entidade recorrida relevou o tempo de serviço, para os necessários efeitos, desde 1 de Outubro de 1984, assim satisfazendo as suas pretensões quanto a tal contagem, sendo que o acto agora posto em crise toma uma posição diversa daquela que anteriormente foi tomada e louvando-se em alegado entendimento e orientação contidos em despacho do Chefe do Executivo de 25/5/06, efectuando contagem de serviço manifestamente mais desfavorável ao recorrente.

4.5. No sentido do reforço do estabelecimento e definição de uma situação jurídico funcional relativamente ao tempo de serviço do recorrente, enquanto instrumento para obtenção da aposentação, excerta-se do aludido despacho o segmento da decisão onde se ordena:

“a) Proceder às operações materiais necessárias e adequadas a contagem do tempo de serviço efectivo do militarizado desde a data de 1 de Outubro de 1984”

“b) Integrar a esfera de direitos do militarizado dos efeitos consequentes do acto referido em a)”

“c) Enviar ao Fundo de Pensões a fim de aquela entidade ponderar, igualmente, integração de esfera jurídica do militarizado de todos os direitos e deveres (descontos decorrentes do mesmo acto)”

Perante estes termos torna-se iniludível a concreta definição da

situação jurídica para efeitos decorrentes daquele tempo de serviço em relação àquele agente e a ponderação que se pede ao FP é que calcule os descontos que devem ser feitos.

O que sai tanto mais reforçado quando se observa, em dado passo do aludido despacho de 30/6/2004 que o Senhor Secretário para a Segurança admite que uma série de factores “*induziram a administração das Forças de Segurança de Macau em irregularidades geradoras de falta de clareza no processo de contagem de tempo de serviço, o qual deverá ser calculado com efeitos desde 1 de Outubro de 1984, nele incluindo o período de tempo prestado em comissão de serviço, por força do disposto no art.º 23º, n.ºs 1, alíneas a), b) e 4 do ETPM, aprovado pelo DL n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro, com consequentes efeitos, designadamente os relativos a antiguidade, respectivo prémio, aposentação e sobrevivência.*”

Importa ainda reter que, tal como resulta da documentação junta, tal definição da contagem do tempo de serviço surge na sequência de uma divergência existente, pois o recorrente teve conhecimento que o seu tempo de serviço prestado nas FSM totalizava 8 anos, 11 meses e 16 dias e não os 14 anos, 1 mês e 25 dias que pensava ter prestado (vd. teor da Inf. de fls. 179v. e fls. 3 e segs do PI).

Somos, pois, por todas as apontadas razões, a concluir pela natureza constitutiva de direitos inserta no Despacho n.º 27/SS/2004, na

esteira do entendimento mais autorizado da Jurisprudência comparada.⁶

5. Da desconformidade entre os dois despachos

Confrontados com o despacho de que ora se recorre - Desp. 19/SS/2007, de fls. 13 e 14 dos autos - a questão que desde logo se coloca é a da sua articulação com o despacho anterior acima citado.

Será que o Senhor Secretário, ao dizer que a *sua doutrina* (a do Desp. 27/SS/2004) *decaiu* em face da orientação contida num despacho do Chefe do executivo de 25/5/2006, pretende revogar aquele acto constitutivo de direitos?

Parece que sim.

A tratar-se de revogação implícita do acto, a primeira interrogação que se coloca é a da competência para tal, verificando-se que o primeiro acto reclamado e revogatório emanou do Comandante do CPSM, hierarquicamente subalterno do autor do acto pretensamente revogado, o Secretário para a Segurança - artigo 131º, n.º 1 do CPA -, importando referir que terá sido praticado no âmbito da sua competência

⁶ - Acs. STA, de 4/12/90, proc. 26732 (Dimas Lacerda); de 17/2/65, proc. 6863 (Rodrigues Bastos); de 27/5/76, proc. 9419 (Simões de Oliveira); de 17/1/02, proc. 36470 (Adérito Santos); de 10/3/92, proc. 24432 (Rui Pinheiro), onde apenas não se salvaguarda a contagem do tempo para efeitos diferentes daqueles em que a contagem se operou.

e que o Senhor Secretário na decisão sobre a reclamação hierárquica que lhe foi colocada, integra, no processo revogatório, um acto secundário, validando-o, de forma a dar-lhe a mesma força jurídica em termos hierárquicos do acto primário.

Para além de que sempre restaria a posição de que, como defende Robin de Andrade⁷, a titularidade da competência dispositiva sobre a matéria é condição suficiente para o exercício de uma competência revogatória na mesma matéria, qualquer que seja o autor dos actos a revogar.

6. Da revogação

6.1. Assim se entra na segunda questão que se coloca e se prende com a admissibilidade da revogação.

Tratando-se o acto primário de um acto constitutivo de direitos, como acima se defendeu - pese embora a posição contrária assumida nos autos pela entidade recorrida, enquanto diz que o acto recorrido integra um procedimento *complexo em que a intervenção da tutela da segurança interna constitui mero acto preparatório (de instrução) de uma decisão final do Fundo de Pensões sobre a elegibilidade do tempo de serviço efectivo contado pelos serviços do CPSP -* , considera-se a inadmissível a sua revogação face ao disposto no artigo 129º, n.º, b) e n.º 2 do CPA.

⁷ - A Revogação dos actos Administrativos, 2ª ed. ,433

Para além de que, sendo o acto consubstanciado no despacho do Senhor Secretário para a Segurança de 2004 um acto favorável ao interessado, não tendo este dado concordância à revogação, o mesmo não será revogável, a menos que seja anulável e com fundamento na sua invalidade, dentro do prazo para o recurso contencioso, o que, no caso, há muito teria decorrido

6.2. Mas admitamos, em segunda ordem de raciocínio, que aquele despacho não é constitutivo de direitos, mas tão somente definidora, preparatória ou conformadora de uma situação jurídica, tendo aqui presente uma restrição que tem eco em certa doutrina mais restritiva.⁸

Não sendo revogado por *ilegalidade* viciante do acto, basear-se-ia na *inconveniência*, vista a necessidade de prossecução do interesse público, a que o referido despacho do Senhor Chefe do Executivo terá dado corpo, mas nessa situação a eficácia do acto revogatório só respeitaria ao futuro, *ex nunc*, devendo consolidar-se as situações definidas *ex tunc*.⁹

Em qualquer das situações a actuação da Administração não terá

⁸ - Temos presente a divergência entre Robin de Andrade, ob. cit. 93 e Marcello Caetano, reportada por Freitas do Amaral, ob. cit. 443.

⁹ - Freitas do Amaral, Curso Dto Adm., II, 2002, 461

deixado de criar uma legítima expectativa junto do administrado que tem o direito a poder confiar na palavra dada pelos órgãos administrativos e a poder desenvolver a sua vida com base nas posições jurídicas de que se julga legitimamente titular.

Desta forma se concretiza um *princípio geral de segurança jurídica* e de *protecção da confiança*, pilares do ordenamento jurídico.¹⁰

Tendo-se até já decidido, em situações que se assumem como muito menos impressivas, como aquelas em que ao acto pelo qual a Administração, embora reconhecendo a ilegalidade de anterior acto consolidado na ordem jurídica, o decide revogar, é aplicável o regime da revogação dos actos válidos, pelo que, *ex lege*, essa revogação só produz efeitos para o futuro.¹¹

Face ao exposto se conclui pela irrevogabilidade do acto primário, donde a anulação do despacho ora recorrido, vista a apontada violação de lei.

O que dispensa a análise dos fundamentos e pressupostos subjacentes à prolação desse mesmo despacho.

V – DECISÃO

Pelas apontadas razões, acordam em conceder provimento ao

¹⁰ - Gomes Canotilho, Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 1998, 258

¹¹ - Ac. STA, de 29/6/05, proc. 48134

recurso, anulando a decisão recorrida que não deu provimento ao recurso hierárquico necessário, decisão que foi produzida sobre a sua reclamação e que considerou ter erradamente sido contabilizado o seu tempo de serviço para efeitos de aposentação.

Sem custas por delas estar isenta a entidade recorrida.

Macau, 6 de Novembro de 2008,

João A. G. Gil de Oliveira

Choi Mou Pan

Lai Kin Hong