

**Processo n.º 29/2002**

**Data do acórdão: 2002-06-13**

(Recurso contencioso)

**Assuntos:** Art.º 115.º, n.º 2, do CPA  
Art.º 263.º, n.º 4, do ETAPM

## **S U M Á R I O**

**1.** O órgão administrativo, no cumprimento do seu dever de decisão imposto pelo art.º 11.º, n.º 1, al. a), do Código do Procedimento Administrativo de Macau, é livre de invocar quaisquer considerações ou fundamentos para sustentar a sua decisão, desde que o faça mediante um discurso aparentemente capaz de fundar uma decisão administrativa, sem obscuridade, contradição em si mesma ou insuficiência, sob pena da anulação do acto por vício de forma nos termos do art.º 115.º, n.º 2, do mesmo diploma legal.

**2.** A norma do n.º 4 do art.º 263.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau concede à Administração uma grande margem de discricionariedade, devendo a Administração preencher os conceitos vagos e indeterminados que o preceito enumera por forma exemplificativa.

**O relator por vencimento,**

Chan Kuong Seng

## **Processo n.º 29/2002**

(Recurso contencioso)

Recorrente: A

Entidade recorrida: Secretário para a Segurança

### **ACORDAM NO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA DA REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU**

#### **I. RELATÓRIO**

A, já devidamente identificado na petição de fls. 2, veio recorrer contenciosamente do Despacho do Senhor Secretário para a Segurança exarado em 13 de Novembro de 2001 sobre a Proposta n.º 129/DRH/DGR/2001, de 24 de Outubro de 2001, do Comandante Substituto do Corpo de Polícia de

Segurança Pública, que lhe tinha indeferido o requerimento de desligação do serviço para efeitos de aposentação com efeitos a partir de 23 de Janeiro de 2002, formulado com base no art.º 263.º, n.º 1, al. b), do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau (ETAPM).

Para pedir a anulação do despacho recorrido por violação da lei, alega materialmente, na sua petição de fls. 2 a 5 dos autos, que:

- ele, actualmente exercendo as funções de chefe no Corpo de Polícia de Segurança Pública (CPSP), já prestou serviço à mesma Corporação durante cerca de 25 anos consecutivos, os quais correspondem a mais de 31 anos para efeitos de aposentação nos termos do ETAPM;
- encontrando-se, assim, preenchido o requisito da aposentação voluntária previsto no art.º 263.º, n.º 1, al. b), do ETAPM, requereu, ele, nesses termos, a sua aposentação voluntária;
- requerimento esse que veio a ser indeferido pelo despacho ora recorrido, com fundamento na falta de pessoal e ainda por ele não ter reunido as condições previstas nos art.ºs 262.º ou 263.º, n.º 1, al. a), do ETAPM;
- entretanto, entende ele que como a sua aposentação voluntária foi requerida com base no art.º 263.º, n.º 1, al. b), do ETAPM, não faz qualquer sentido a invocação dos art.ºs 262.º ou 263.º, n.º 1, al. a) do ETAPM, os quais são aplicáveis apenas para os casos de aposentação obrigatória ou para os casos de aposentação previstos na al. a), n.º 1,

do art.º 263.º, pelo que a fundamentação legal do despacho recorrido se encontra manifestamente em contradição com o seu requerimento, e não esclarece de forma alguma qual seja a motivação do acto, o que equivale à falta de fundamentação do mesmo – art.º 115.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), sendo violado, assim, o dever de fundamentação que recai sobre a Administração – art.º 114.º do CPA, daí que o despacho é anulável por violação da lei;

- e mesmo que assim não se entendesse, os fundamentos invocados no despacho não poderiam proceder, já que de acordo com o Relatório n.º 01/2001/GJ de 23 de Outubro de 2001 do Chefe do Gabinete Jurídico do CPSP, a aposentação requerida por ele, ora recorrente, não iria causar inconveniência ao serviço;
- e mesmo que novamente assim não se entendesse, sempre se diria que nos termos do art.º 263.º, n.º 4, do ETAPM, a aposentação voluntária requerida nos termos da al. b) do n.º 1 deste mesmo preceito, só pode ser indeferida por razões de ordem financeira, política geral ou sectorial em matéria de gestão de pessoal ou por fundamentada inconveniência para o serviço, não podendo, assim, a falta de pessoal obviamente consubstanciar uma razão desta ordem;
- e no que respeita à última hipótese de indeferimento prevista no mesmo artigo – a fundamentada inconveniência para o serviço –, esta consubstancia, naturalmente, uma situação muito mais exigente do que a simples falta de pessoal, já que a falta de pessoal pode ser

suprida facilmente para contratação de novos funcionários, não causando necessariamente, por isso, inconveniência ao serviço, pelo que a invocação da falta de pessoal não é, desta forma, suficiente para fundamentar o indeferimento do pedido do ora recorrente, sendo, por isso, o despacho, mais uma vez, anulável por violação da lei.

Citada, a entidade recorrida pugna na sua contestação (a fls. 20 a 23 dos autos) pela negação de provimento ao recurso, já que entende nuclearmente que:

- ao apropriar-se, por concordância expressa, dos fundamentos do parecer desfavorável do Comandante Substituto do CPSP sobre o qual recaiu o despacho recorrido, ela valorou como relevante para a sua decisão a invocada “falta de pessoal” da Corporação, como motivo bastante para impedir a desligação do serviço do militarizado ora recorrente, usando, assim, da margem de discricionariedade que lhe confere a norma do art.º 263.º, n.º 4, do ETAPM;
- enquadrando a decisão nas causas de justificação de indeferimento elencadas pela referida norma estatutária, ela não fez mais do que optar dentro dos limites legalmente definidos pela solução que, do seu ponto de vista, melhor concorre para o interesse público, designadamente no que tem a ver com a matéria de gestão de pessoal;
- o despacho não é assim contraditório nos seus fundamentos pese embora “contrariar” a vontade do requerente e só seria atacável se, nos limites da sua discricionariedade, ela violasse princípios

fundamentais, como o da igualdade ou da proporcionalidade, o que não acontece, nem foi invocado;

- a decisão recorrida filia-se numa avaliação dos recursos humanos disponíveis na Corporação, cujo recrutamento enfrenta dificuldades, não sendo fácil, por outro lado, corresponder às necessidades de preenchimento de perdas administrativas;
- trata-se, aliás, de uma medida de natureza global e não sectorial, pelo que é irrelevante a opinião do Chefe do Gabinete de Justiça da Corporação, ao informar não haver inconveniente para o serviço na dispensa do requerente, designadamente pelo facto de tal opinião se restringir aos efeitos produzidos na sua subunidade;
- não se alcança, pois, qualquer vício de violação de lei, nem quaisquer outros que possam afectar a validade do acto administrativo impugnado, que, sem embargo da sua conformação algo “enxuta”, se lhe afigura suficientemente bem fundamentado, coerente e tão claro que o recorrente demonstra proficientemente entender o conteúdo do respectivo fundamento, não obstante a sua discordância.

Após dado o visto inicial pelo Ministério Público, as partes pleiteantes foram notificadas para alegações nos termos do art.º 68.º do Código de Processo Administrativo Contencioso (CPAC), tendo alegado apenas a entidade recorrida, reiterando o que de facto e de direito já tinha invocado na contestação à petição do recurso (cfr. fls. 28 a 29 dos autos).

Subsequentemente, o Digno Magistrado do Ministério Público emitiu o seu douto Parecer, de seguinte teor (cfr. fls. 31 a 33 dos autos):

“(…)

#### PARECER

Vem A, em exercício como chefe do C.P.S.P., impugnar o despacho do Secretário para a Segurança, de 13/11/01 que, concordando com proposta do comandante substituto daquela corporação, lhe indeferiu pedido de aposentação voluntária, por si requerida ao abrigo do disposto nas alíneas a) e b) do n.º 1 do art. 263.º do ETAPM, assacando-lhe vícios de forma por falta de fundamentação e de violação de lei, mais concretamente do n.º 4 da norma supra referida.

Mas, a nosso ver, sem qualquer razão.

Como já se disse, o acto em questão anuindo os fundamentos da proposta do comandante substituto do C.P.S.P., a qual pugnava pelo indeferimento do requerido, no essencial, devido à falta de pessoal naquela corporação.

Nos termos do n.º 4 da norma em apreciação – art. 263.º do ETAPM – a aposentação voluntária, nos termos em que foi requerida pelo recorrente “...*pode ser indeferida com invocação, designadamente, ... de política geral ou sectorial em matéria de gestão de pessoal ou de fundamentada inconveniência para o serviço*”.

Ora, em nosso critério a razão essencial apontada para o indeferimento em crise, correspondendo à avaliação efectuada pela entidade recorrida relativamente à disponibilidade, no momento, dos recursos humanos na corporação, na sua

globalidade (razão por que a opinião do chefe de gabinete de justiça da corporação tem um valor limitado, já que apenas se poderá restringir ao seu sector específico) poderá enquadrar-se quer numa, quer noutra das aludidas razões, legalmente permitidas, pelo que se não vê em que a norma em apreço possa, de alguma forma, ter sido violada.

No que tange ao vício de forma, aceitamos que, na verdade, possam não ser perfeitamente perceptíveis as razões da alusão a que “... *o requerente ainda não reúne as condições constantes dos arts. 262.º ou 263.º n.º 1 al. a) do ETAPM em vigor*”, quando a primeira norma citada se reporta à “*aposentação obrigatória*”, o que não é manifestamente o caso, sendo certo também que o recorrente requereu a sua aposentação à luz da al. b) que não da al. a) da segunda norma aludida.

Consegue-se, todavia, com algum esforço, alcançar que o que se pretendeu referir é que o recorrente não reúne ainda as condições que impediriam a entidade decisora de lançar mão dos motivos e norma legal – n.º 4 do art. 263.º do ETAPM -, à luz dos quais o indeferimento se processou.

De todo o modo, resulta claro e expresso que o motivo essencial por que se indeferiu a pretensão do recorrente foi a falta de pessoal da corporação, motivo esse perfeitamente coadunável com a norma legal à luz da qual se decidiu o indeferimento e perfeitamente perceptível pelo cidadão médio, como, aliás, foi o caso do recorrente, a avaliar pelo teor da respectiva P.I.

Razões por que, não se divisando o ocorrência de qualquer dos assacados vícios ou de qualquer outro que cumpra conhecer,

somos a pugnar pelo não provimento do presente recurso.



(...)”

Colhidos os vistos legais, o Mm.º Juiz Relator do presente processo apresentou o Projecto de Acórdão por si oportunamente elaborado à discussão na conferência do presente Tribunal Colectivo realizada no transacto dia 6 de Junho de 2002, em sede da qual aquele ficou vencido nos termos do mesmo Projecto, i.e., parcialmente quanto à fundamentação e totalmente na decisão, com o que passou a caber, então, ao primeiro dos juizes adjuntos deste Colégio a tarefa de lavrar o acórdão definitivo.

É, pois, de decidir do recurso contencioso *sub judice* conforme a orientação que prevaleceu na referida conferência, nos termos *infra*.

## **II. DOS ELEMENTOS FÁCTICOS PERTINENTES À DECISÃO**

Do exame dos autos e do processo instrutor ora apensado, decorrem os seguintes elementos pertinentes:

1. Em 22 de Junho de 2001, A (e ora recorrente) formulou um requerimento de seguinte teor (cfr. fls. 8 do apenso):

“Senhor Chefe do Executivo da RAEM

Excelência

A, Chefe n.ºXX, do Corpo de Polícia de Segurança Pública de Macau, encontrando-se abrangido pela alínea b) do n.º1 do artigo 263.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, aprovado pelo Decreto-Lei n.º87/89/M, de 21DEZ, com nova redacção dada pelo Decreto-Lei n.º.62/98/M, de 28DEZ, e desejando ser desligado do serviço para efeitos de aposentação, com efeitos a partir de 23 de Janeiro de 2002.

(assinatura)

Pede deferimento

Macau, 22 de Junho de 2001”

2. Segundo a Declaração n.º 1050/2001, de 24 de Outubro de 2001, do Departamento de Gestão de Recursos do CPSP, o recorrente possui 24 anos e 10 meses e 20 dias de tempo de serviço efectivo prestado na mesma Corporação, o que equivale a 31 anos e 5 meses de tempo de serviço para efeitos de aposentação (cfr. fls. 7 do apenso).

3. Segundo a Informação n.º 380/2001, de 24 de Outubro de 2001, do Departamento de Gestão de Recursos do CPSP, o recorrente tem 45 anos de idade e o pedido dele de desligação do serviço para efeitos de aposentação a partir de 23 de Janeiro de 2002 acarreta inconveniência para o serviço (cfr. fls. 5 a 6 do apenso).

4. Em 24 de Outubro de 2001, o Comandante Substituto do CPSP apresentou o requerimento do ora recorrente à consideração do Senhor Secretário para a Segurança, através da Proposta n.º 129/DRH/DGR/2001 por ele assinada, de seguinte teor (cfr. fls. 3 a 4 do apenso):

“(…)

Assunto: **Processo de desligação de serviço**      **PROPOSTA N.º 129/DRH/DGR/2001**  
**para efeitos de aposentação**      **Data: 24/OUT/2001**

1. 警長編號 XX, A, 符合 12 月 21 日第 87/89/M 號法令核准之《澳門公共行政工作人員通則》第 263 條第 1 款 b) 項規定, 並申請由 2002 年 1 月 23 日起, 離職退休.

O Chefe n.º XX, A, encontra-se abrangido pela alínea b) do n.º 1 do art.º 263.º do ETAPM, aprovado pelo Dec.-Lei n.º 87/89/M de 21DEZ e requer que deseja desligar-se de serviço para efeitos de aposentação com efeitos a partir de 23 de Janeiro de 2002.

2. 集合了各項有關條件於附上之報告書上.

Reúne as condições conforme informação que se junta em anexo.

3. 由於本局出現人員短缺之情況, 而申請人並未符合現行《公共行政工作人員通則》第 262.º 條及 263.º 第一款 a) 項之條件, 因此建議不批准有關申請.

Por motivo da falta de pessoal desta Corporação, e o requerente ainda não reúne as condições constantes nos artigos 262.º ou 263.º n.º 1 alínea a) do ETAPM em vigor, pelo que, se propõe que seja indeferido o presente requerimento.

4. 呈保安司司長閣下考慮.

À consideração do Exm<sup>o</sup>. Secretário p/a Segurança.

代局長

O COMANDANTE SUBST<sup>o</sup>.,

(assinatura)

李小平副警務總監

LEI SIU PENG

SUPERINTENDENTE”

5. E sobre esta proposta, recaiu finalmente o Despacho ora recorrido do Senhor Secretário para a Segurança, de seguinte teor (cfr. fls. 3 do apenso):

“Concordo. Indefiro.

13/11/01

(assinatura)”

### III. FUNDAMENTAÇÃO

Do teor da petição do recorrente, se retira que dois são os vícios imputados ao acto recorrido, a saber:

- violação de forma por falta de fundamentação;

- e violação de lei (do art.º 263.º, n.º 4, do ETAFPM).

Como o recorrente os articulou por um nexo de subsidiariedade (cfr. os art.ºs 9.º e 10.º da petição, a fls. 3 dos autos), começamos por conhecer em primeiro lugar do vício de forma, por comando do art.º 74.º, n.ºs 2 e 3, al. b), primeira parte, do CPAC.

### **1. Vício de forma por falta de fundamentação**

Sob a égide deste vício, o recorrente entende nuclearmente que como a sua aposentação voluntária foi requerida com base no art.º 263.º, n.º 1, al. b), do ETAPM, não faz qualquer sentido a invocação dos art.ºs 262.º ou 263.º, n.º 1, al. a), do ETAPM, os quais são aplicáveis apenas para os casos de aposentação obrigatória ou para os casos de aposentação previstos na al. a), n.º 1, do art.º 263.º do mesmo ETAPM, pelo que a fundamentação legal do despacho recorrido, para ele, se encontra manifestamente em contradição com o seu requerimento, e não esclarece de forma alguma qual seja a motivação do acto, o que equivale à falta de fundamentação do mesmo nos termos do art.º 115.º do CPA, com violação do dever de fundamentação da Administração previsto no art.º 114.º do mesmo CPA, sendo conseqüentemente anulável o despacho recorrido.

Ora, desde logo, tal como se afirmou pertinentemente no douto Projecto de Acórdão então elaborado pelo Mm.º Juiz Relator do presente processo (*sic*):

“Diga-se, desde já, que se tratou de fundamentação “per relationem”, com incorporação dos fundamentos da proposta-informação, exarado no mesmo instrumento em que aquela surge externada.

Esta fundamentação por referência, feita com remissão, expressa e inequívoca, de concordância acolhe as razões informadas que passam a constituir parte integrante do acto.

Vejamos, então, se a informação está suficientemente fundamentada, por conter, sem obscuridades ou contradições, as razões de facto e de direito permissivas de percorrer o “iter” cognoscitivo e valorativo da decisão. (...).

É que, como ensinava o Prof. Vieira de Andrade, “o conteúdo da fundamentação expressa exigida pela dimensão formal do dever não é, portanto, o de uma qualquer declaração do agente sobre as razões do acto, assim como não é a ausência total de menção dos fundamentos a única modalidade de vício de forma por incumprimento desse dever. O conteúdo da declaração fundamentadora não pode ser o de um qualquer enunciado, há-de consistir num discurso aparentemente capaz de fundar uma decisão administrativa.” (in “O Dever da Fundamentação Expressa de Actos Administrativos”, 231).”

Assim, e a fim de indagar se o acto ora recorrido é ou não capaz de fundar a decisão ora em causa com a fundamentação nele tecida, é de transcrever as seguintes normas constantes do ETAPM, nele citadas pela entidade recorrida:

*“Artigo 262.º*

**(Aposentação obrigatória)**

1. São obrigatoriamente desligados do serviço para efeitos de aposentação os funcionários ou agentes que:

a) *Atinjam o limite de 60 ou 65 anos de idade, conforme haja ou não lugar a bonificação do tempo de serviço, podendo contudo o limite de 60 anos ser elevado até 65, a requerimento do interessado;*

b) *Tendo um período mínimo de 15 anos de serviço para efeitos de aposentação, sejam declarados permanente e absolutamente incapazes pela Junta de Saúde para o exercício de funções públicas;*

c) *Sofram de incapacidade permanente e absoluta para o exercício das suas funções, em virtude de acidente de serviço ou doença contraída no exercício das suas funções e por motivo do seu desempenho, bem como resultante da prática de acto humanitário ou de dedicação à comunidade;*

d) *Tendo um período mínimo de 15 anos de serviço para efeitos de aposentação, sejam punidos com pena de aposentação compulsiva.*

2. No prazo de 30 dias a contar do facto ou acto determinante da aposentação, o serviço processador do vencimento organiza oficiosamente o processo de aposentação, informando sobre a contagem de tempo de serviço, e envia-o ao Fundo de Pensões.

3. ...

*Artigo 263.º*

**(Aposentação voluntária)**

1. Há lugar a aposentação voluntária quando o funcionário ou agente:

a) Declare desejar aposentar-se após 30 anos de serviço contados para efeitos de aposentação e tenha 55 ou mais anos de idade;

b) Requeira a sua aposentação após 30 anos de serviço contados para efeitos de aposentação.

2. A declaração a que se refere a alínea a) e o requerimento previsto na alínea b) do número anterior devem ser apresentados com a antecedência mínima de 90 dias sobre a data em que o interessado pretende ser desligado do serviço.

3. No prazo de 30 dias a contar da data da entrada do requerimento no serviço, o processo é informado pelo respectivo responsável, designadamente quanto à inexistência de prejuízo para o serviço e à contagem do tempo de serviço do requerente, sendo de imediato submetido a despacho e, em caso de concordância, enviado ao Fundo de Pensões de Macau.

4. A aposentação voluntária, requerida nos termos da alínea b) do n.º 1, pode ser indeferida com invocação, designadamente, de razões de ordem financeira, de política geral ou sectorial em matéria de gestão de pessoal ou de fundamentadora inconveniência para o serviço.” (com sublinhado nosso.)

Considerada, assim, a factualidade pertinente acima fixada, por meio da qual sabemos que o ora recorrente, à data da tomada da decisão ora recorrida, tem 45 anos de idade e um pouco mais de 31 anos e 5 meses de tempo de serviço contado para efeitos de aposentação, e atenta a jurisprudência que tem



vindo a ser adoptada por este Tribunal de Segunda Instância no sentido de que a fundamentação do acto administrativo tem de ser expressa por forma clara, coerente e congruente e de que a fundamentação é um conceito de relação, a apreciar casuisticamente (tal como se notou no douto projecto de acórdão do Mm.º Juiz Relator), *não é de afirmar que um destinatário normal, colocado na posição do ora recorrente como real declaratório do acto recorrido, fica perplexo com a fundamentação nele insita* (cfr. os critérios de interpretação de acto jurídico, consagrados nos art.ºs 228.º, n.º 1, 230.º, n.º 1, e 288.º do Código Civil de Macau, aqui aplicáveis a nível de teoria geral do Direito), visto que:

- como a entidade recorrida está perfeitamente ciente de que o requerente (ora recorrente) se encontra abrangido pela alínea b) do n.º 1 do art.º 263.º do ETAPM (cfr. o teor do ponto 1 da Proposta n.º 129/DRH/DGR/2001, de 24 de Outubro de 2001, sobre a qual decidiu em total concordância e por fundamentação *per relationem* o despacho recorrido), por um lado;
- e, por outro, é líquido que os art.ºs 262.º ou 263.º, n.º 1, al. a), do ETAPM, acima transcritos, só são aplicáveis para os casos de aposentação obrigatória ou de aposentação prevista na mesma al. a) do n.º 1 do art.º 263.º (também tão “voluntária” como a aludida na al. b) do n.º 1 do mesmo art.º 263.º), e, por isso, inconfundíveis com o caso previsto na al. b) do n.º 1 do art.º 263.º do mesmo Estatuto;

- então, da expressão empregue no ponto 3 da fundamentação da decisão de indeferimento ora recorrida de que “Por motivo da falta de pessoal desta Corporação, e o requerente ainda não reúne as condições constantes nos artigos 262.º ou 263.º, n.º 1 alínea a) do ETAPM em vigor” (cfr. o ponto 3 da acima identificada Proposta, com sublinhado nosso), se deve deduzir lógica, clara e congruentemente que o pedido de desligação do serviço para efeitos de aposentação feito pelo requerente ora recorrente nos termos do art.º 263.º, n.º 1, al. b), do ETAPM, é indeferido por motivo da falta de pessoal da Corporação da PSP nos termos do n.º 4 do art.º 263.º do mesmo Estatuto para o caso de pedido de desligação do serviço para efeitos de aposentação voluntária requerido à luz da al. b) do n.º 1 do art.º 263.º, já que por outra banda o requerente ainda não reúne as condições constantes nos art.ºs 262.º ou 263.º, n.º 1, al. a), do mesmo Estatuto que conduzam às hipóteses da sua aposentação obrigatória (cfr. o art.º 262.º) ou da aposentação voluntária mediante mera declaração (cfr. o art.º 263.º, n.º 1, al. a)), ambas impeditivas da decisão de indeferimento assim tomada (cfr., neste sentido, o douto Parecer *supra* transcrito do Ministério Público).

Por aí se demonstra, aliás, que a fundamentação do acto recorrido nesta parte, devidamente interpretada em conjugação necessária com o ponto 1 dela (no sentido claro e expresso de que o requerente se encontra abrangido pela alínea b) do n.º 1 do art.º 263.º do ETAPM), não só não se contradiz consigo

mesma nem com esse ponto 1, como também serve para reforçar o entendimento da entidade recorrida de que o requerente, à data da tomada da decisão ora recorrida, ainda não teve outras hipóteses de desligação do serviço para efeitos de aposentação quer prevista nos termos do art.º 262.º do ETAPM, quer referida nos termos do art.º 263.º, n.º 1, al. a), do mesmo diploma legal, impeditivas do indeferimento do pedido em causa nos termos do n.º 4 do mesmo art.º 263.º.

Contra esta observação-conclusão, não pode arguir com êxito o recorrente a ponto de ver anulado o acto recorrido por vício de forma, que a invocação, na fundamentação da decisão de indeferimento, ao lado do motivo de “falta de pessoal” do CPSP, da não reunião ainda, por ele, das condições constantes dos art.ºs 262.º ou 263.º, n.º 1, al. a), do ETAPM, está manifestamente em contradição com o seu requerimento então formulado com base no art.º 263.º, n.º 1, al. b), do mesmo diploma legal. É que não podemos olvidar que a entidade recorrida, como órgão administrativo, no cumprimento do seu dever de decisão imposto pelo art.º 11.º, n.º 1, al. a), do CPA, é livre de invocar quaisquer considerações ou fundamentos tidos por ela como convenientes para sustentar a sua decisão a dar à única questão então a ela colocada pelo requerente, qual seja, a de desligação do CPSP para efeitos de aposentação, desde que o faça mediante um “discurso aparentemente capaz de fundar uma decisão administrativa” (nas palavras do próprio PROFESSOR VIEIRA DE ANDRADE, *ibidem*).

É evidente que a entidade recorrida poderia ter afirmado mais “enxutamente” que o indeferimento do pedido do requerente foi por motivo da falta de pessoal da Corporação, sem aditar mais nada. Entretanto, como o

“aditamento” então feito é inócuo nos termos acima vistos para a compreensão da motivação do indeferimento do pedido, é de concluir que a decisão administrativa está, *in casu*, expressamente fundamentada, com adopção de fundamentos que permitem esclarecer concretamente a sua motivação, sem obscuridade, contradição em si mesma ou insuficiência, nos termos exigidos do art.º 115.º, n.º 2, do CPA.

**Improcede, pois, o primeiro dos vícios assacados pelo recorrente – o vício de forma por falta de fundamentação.**

Ocupamo-nos, em seguida, da apreciação do vício de violação da lei (do n.º 4 do art.º 263.º do ETAPM), arguido subsidiariamente.

E para o efeito, há que desde já adoptar abaixo integralmente, sob a forma de transcrição tal e qual e em itálico, o ponto 2 da parte de fundamentação jurídica constante do douto Projecto de Acórdão inicialmente elaborado pelo Mm.º Juiz Relator do presente processo, a respeito do qual há unanimidade de pontos de vista deste Tribunal Colectivo:

### ***“2. Violação de lei***

*Como acima se relatou o recorrente diz que a mera falta de pessoal não pode fundar o indeferimento nem caracteriza inconveniência para o serviço.*

*Reporta-se assim à parte do despacho que refere “a falta de pessoal desta Corporação”.*

*Tratar-se-ia da entidade recorrida ter lançado mão do nº4 do artigo 263º antes citado (“A aposentação voluntária, requerida nos termos da alínea b) do nº1, pode ser indeferida com invocação, designadamente, de razões de ordem financeira, de política geral ou sectorial em matéria de gestão de pessoal ou de fundamentada inconveniência para o serviço”).*

*É a norma que concede à Administração uma grande margem de discricionariedade, devendo preencher todos os conceitos, vagos e indeterminados que enumera por forma exemplificativa (“designadamente”).*

*É sabido que a discricionariedade pode assumir a modalidade de uma ampla liberdade do agente optar entre vários comportamentos possíveis, desde que acate o fim a prosseguir.*

*Pode, também, consistir numa operação intelectual quando o agente, perante conceitos vagos ou imprecisos, tem de completar a norma e precisar-lhe o sentido para, assim, decidir o caso concreto.*

*Pode, enfim, consistir na remissão do agente para normas situadas “ultra vires” do direito, como sejam técnicas, científicas ou de boa administração. (cfr. Massimo Giovanni – “Lezioni di Diritto Amministrativo” I, 94-97).*

*No “distinguo” entre discricionariedade própria e imprópria (e, aqui, cabem as situações referidas em último lugar) dir-se-á que aquela ocorre “quando a norma jurídica previamente confere valor jurídico a qualquer actuação do agente, dentre uma série quer ilimitada, quer limitada, de actuações possíveis, desde que a intenção do agente seja a prossecução do fim legal”. (Prof. André Gonçalves Pereira, in “Erro e Ilegalidade no Acto Administrativo”, 221).*

*Tratando-se de acto praticado no uso de um poder discricionário a sua sindicabilidade contenciosa estaria limitado às áreas vinculadas (competência e forma – aqui abrangendo as formalidades essenciais e a motivação do acto) à violação de lei (na modalidade de erro sobre os pressupostos) e ao desvio de poder.*

*A competência não está em causa.*

*A motivação do acto foi acima conhecida.*

*Não há qualquer erro sobre os pressupostos, sendo que o recorrente não invocou – e nem sequer logrou demonstrar factos a tal conducentes – o vício de desvio de poder.*

*Nesta perspectiva o recurso teria de improceder.”*

Por fim, nem se pode dizer que os fundamentos invocados no despacho recorrido não poderiam proceder, já que de acordo com o Relatório n.º 01/2001/GJ de 23 de Outubro de 2001 do Chefe do Gabinete Jurídico do CPSP, a aposentação requerida pelo recorrente não iria causar inconveniência ao serviço. É que quem tem competência para a final decidir do requerimento do recorrente é a entidade recorrida e não a pessoa autora do tal relatório, e ao decidir como decidiu, goza efectivamente de grande margem de discricionariedade *supra* expendida, e, *in casu*, insindicável conforme os termos acima vistos.

**É, pois, de julgar improcedentes os fundamentos do recurso contencioso em apreço, no seu todo, o que conduz à negação de provimento ao mesmo.**

**Concluindo:**

1. O órgão administrativo, no cumprimento do seu dever de decisão imposto pelo art.º 11.º, n.º 1, al. a), do CPA, é livre de invocar quaisquer considerações ou fundamentos tidos por ele como convenientes para sustentar a sua decisão, desde que o faça mediante um discurso aparentemente capaz de fundar uma decisão administrativa, sem obscuridade, contradição em si mesma ou insuficiência, sob pena da anulação do acto por vício de forma nos termos do art.º 115.º, n.º 2, do mesmo diploma legal.
2. A norma do n.º 4 do art.º 263.º do ETAPM concede à Administração uma grande margem de discricionariedade, devendo a Administração preencher os conceitos vagos e indeterminados que o preceito enumera por forma exemplificativa.

Tudo visto e ponderado, resta decidir formalmente.

**IV. DECISÃO**

Nos termos acima expendidos, **acordam negar provimento ao recurso.**

Custas pelo recorrente, com 3 UC de taxa de justiça.

Macau, 13 de Junho de 2002.

Chan Kuong Seng (Relator por vencimento)

Lai Kin Hong

Sebastião José Coutinho Póvoas – vencido nos termos do acórdão que projectei, como relator, a apender aqui.

### **Recurso Nº 29/2002**

**Recorrente** : **A**

**Recorrido** : **Secretário para a Segurança.**



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

A, Chefe do Corpo de Polícia de Segurança Pública, recorre do despacho, de 13 de Novembro de 2001, do Senhor Secretário para a Segurança que lhe indeferiu o pedido de aposentação voluntária.

Alega, nuclearmente, que preenche o requisito do n.º1, alínea a) do artigo 263.º do E.T.A.P.M.; requereu a sua aposentação; que o requerimento foi indeferido pelo despacho recorrido, com o fundamento na falta de pessoal e de não ter as condições dos artigos 262.º e 263.º, n.º1, a) daquele Estatuto; que o invocado nada tem a ver com a aposentação voluntária; a fundamentação entra em contradição com o requerimento do recorrente o que equivale à sua falta; tal conduz à anulação do acto por vício de forma; que a mera falta de pessoal não pode fundar o indeferimento nem caracteriza a inconveniência para o serviço; tal conduz à anulação do acto por violação de lei.

Na sua contestação a entidade recorrida veio pugnar pelo não provimento do recurso.

Só esta produziu alegações facultativas que culminaram no mesmo sentido.

O Ilustre Magistrado do Ministério Público foi de parecer que o recurso não merece provimento.

Releva a seguinte **matéria de facto:**

- O recorrente é Chefe (nºXX) do Corpo de Polícia de Segurança Pública;
- Requereu a sua aposentação voluntária, com efeitos a partir de 23 de Janeiro de 2002;
- O comandante-substituto da P.S.P. informou o requerimento nestes termos:

“ 事由：離職程序（爲退休效力） PROPOSTA 編號：129/DRH/DGR/2001

Assunto :Processo de desligação de N°  
 serviço para efeitos de  
 aposentação

日期：24 / OUT / 2001

Data

1. 警長編號 XX,A,符合 12 月 21 日第 87/89/M號法令核准之《澳門公共行政工作人員通則》第 263 條第 1 款 b)項規定,並申請由 2002 年 1 月 23 日起,離職退休。

O Chefe nº XX, A, encontra-se abrangido pela alínea b) do nº1 do artº 263º, do ETAPM, aprovado pelo Dec.-Lei nº87/89/M de 21DEZ e

requer que deseja desligar-se de serviço para efeitos de aposentação com efeitos a partir de 23 de Janeiro de 2002.

2. 集合了各項有關條件於附上之報告書上。

Reúne as condições conforme informação que se junta em anexo.

3. 由於本局出現人員短缺之情況,而申請人並未符合現行《澳門公共行政工作人員通則》第 262°條及 263°第一款 a)項之條件,因此建議不批准有關申請。

Por motivo da falta de pessoal desta Corporação, e o requerente ainda não reúne as condições constantes nos artigos 262° ou 263° n°1 alínea a) do ETAPM em vigor, pelo que, se propõe que seja indeferido o presente requerimento.

4. 呈保安司司長閣下考慮。

À consideração do Exm° Secretário p/a Segurança.

代局長

O COMANDANTE SUBST°.,

李小平副警務總監

LEI SUI PENG

SUPERINTENDENTE”

- O Senhor Secretário para a Segurança exarou na informação o seguinte despacho:

“Concordo. Indefiro.

13/11/01

Cheong Kok Va”

Foram colhidos os vistos.

Conhecendo,

1. Vício de forma.
2. Violação de lei.
3. Conclusões.

## **1. Vício de forma**

1.1. O recorrente assaca ao acto a falta de fundamentação, já que o mesmo “se encontra manifestamente em contradição com o requerimento” que apresentou.

Diga-se, desde já, que se tratou de fundamentação “per relationem”, com incorporação dos fundamentos da proposta – - informação, exarado no mesmo instrumento em que aquela surge externada.

Esta fundamentação por referência, feita com remissão, expressa e inequívoca, de concordância acolhe as razões informadas que passam a constituir parte integrante do acto.

Vejam, então, se a informação está suficientemente fundamentada, por conter, sem obscuridades ou contradições, as razões de facto e de direito permissivas de percorrer o “iter” cognoscitivo e valorativo da decisão. (cfr., v.g., os Acórdãos do S.T.A. de Portugal de 5 de Abril de 1990 [ Pleno ], de 30 de Outubro de 1990, de 7 de Outubro de 1993, de 2 de Dezembro de 1993 e de 29 de Junho de 1995, respect. A.D. 346-1253; 353-607 e P<sup>s</sup>. 29832, 32186, 36360 e do T.S.I. de 17 de Fevereiro de 2000 – P<sup>o</sup>1137 – e de 6 de Julho de 2000 – P<sup>o</sup>42/00).

É que, como ensina o Prof. Vieira de Andrade, “o conteúdo da fundamentação expressa exigida pela dimensão formal do dever não é, portanto, o de uma qualquer declaração do agente sobre as razões do acto, assim como não é a ausência total de menção dos fundamentos a única modalidade de vício de forma por incumprimento desse dever. O conteúdo da declaração fundamentadora não pode ser o de um qualquer enunciado, há-de consistir num discurso aparentemente capaz de fundar uma decisão administrativa.” (in “O Dever da Fundamentação Expressa de Actos Administrativos”, 231).

1.2. “In casu”, é dito que o recorrente “reúne as condições” para aposentação mas que “por motivo da falta de pessoal” (...) “e o requerente ainda não reúne as condições constantes dos artigos 262º ou 263º nº1, alínea a) do ETAPM.”, se indefere o pedido.

A invocação da falta de pessoal, traduz o preenchimento do conceito vago e indeterminado da inconveniência para o serviço, cuja invocação, sem mais, não bastaria (cfr. o Acórdão do T.S.I. de 1 de Fevereiro de 2001 – Pº111/00 – e os Prof.ªs Gomes Canotilho e Vital Moreira – “C.R.P. Anotada”, 936 – ao entenderem que têm de se “explicitar que razões concretas é que levam a considerar certo acto como conveniente para o serviço”; de outro modo tratar-se-ia de, na prática, proceder à mera reprodução de um texto legal, sendo que “a reprodução no acto do enunciado legal não acompanhado de factos que o caracterizem não constitui fundamentação suficiente” – Acórdãos do S.T.A. de Portugal (Pleno), de 15 de Maio de 1997 – Pº40844 – e de 21 de Fevereiro de 2002 – Pº42057; “não pode consentir-se a utilização de expressões vagas e genéricas, sem concretização da factualidade que lhes serviu de base, sob pena de não se permitir que o interessado conheça as razões da decisão” – Acórdãos do S.T.A. de 20 de Março de 1990 – A.D.349-29 – de 29 de Outubro de 1991 – Pº26988 – e de 7 de Outubro de 1998 – Pº40650).

Mas tudo aponta para uma fundamentação contraditória.

É que antes dissera-se que o recorrente “reúne as condições” para se aposentar e que se encontrava “abrangido pela alínea b) do nº1 do artigo 263º do E.T.A.P.M.”.

Vejamos os preceitos citados.

O artigo 262º regula a *aposentação obrigatória*.

A epígrafe do artigo 263º é *aposentação voluntária*.

Daí que tratem de duas realidades distintas e inconciliáveis.

A alínea a) do nº1 deste preceito dispõe que “há lugar a aposentação voluntária quando o funcionário ou agente” tenha trinta anos de serviço “contados para efeitos de aposentação e tenha 55 anos ou mais de idade”.

A alínea b) dispõe a aposentação voluntária com a mesma antiguidade, mas sem que exija o requisito da idade.

Ali (na alínea a) o funcionário ou agente limita-se a declarar que pretende aposentar-se, sendo que, verificados os requisitos cumulativos (tempo de serviço e idade), a mesma não pode ser-lhe recusada.

Nos casos da alínea b) – em que não ocorre o requisito da idade – a aposentação tem de ser requerida e “pode ser indeferida com invocação, designadamente, de razões de ordem financeira, de política geral ou sectorial em matéria de gestão de pessoal ou de fundamentada inconveniência para o serviço” (nº4).

No caso em apreço, o recorrente requereu a aposentação, com fundamento na

alínea b) do nº1 artigo 263º do diploma citado.

Isto é, pediu aquele estatuto sem que tivesse completado cinquenta e cinco, ou mais, anos de idade.

E o despacho recorrido reconheceu o preenchimento da condição única da alínea b) – tempo de serviço.

Por isso não faz qualquer sentido dizer que o recorrente não satisfaz as condições da alínea a), pois não está – nem nunca esteve – em causa a aposentação baseada nos requisitos cumulativos daquele preceito.

Muito menos se justifica apelar para o artigo 262º, perante uma aposentação potestativa, que não obrigatória.

Que consequências para a validade formal do despacho?

1.3. Vem sendo reiteradamente afirmado por este T.S.I. que a fundamentação do acto administrativo tem de ser expressa por forma clara, coerente e congruente (cfr. v.g., os Acórdãos de 22 de Junho de 2000 – Pº69/00 – de 6 de Julho de 2000 – Pº42/00 – de 28 de Setembro de 2000 – Pº83/00 – de 13 de Dezembro de 2001 – Pº76/01 – de 21 de Fevereiro de 2002 – Pº190/01 – entre muitos outros).

E também se vem afirmando que a fundamentação é um conceito de relação, a apreciar casuísticamente (cfr. v.g. os Acórdãos de 6 de Julho de 2000 – Pº42/00 – de 28 de Setembro de 2000 – Pº83/00), devendo ser aferida com apelo ao *homo*



*medius*, curando de averiguar se esse destinatário normal pode, ou não, aperceber-se do raciocínio que culminou com a decisão, cabendo-lhe, então optar pela aceitação do acto ou pela sua impugnação. (cfr. os Acórdãos de 6 de Julho de 2000 – Pº42/00 – e de 16 de Março de 2000 – Pº1220-A).

Neste quadro jurisprudencial não será difícil concluir que o destinatário do acto fica perplexo com a fundamentação encontrada pois, por um lado lhe é dito que reúne as condições que invocou, de seguida indefere-se-lhe o seu pedido com o fundamento de não preencher requisitos que ele nunca pretendeu ter e que nem seriam exigíveis para o deferimento da sua pretensão.

Antes fora aditado um argumento – conveniência de serviço, caracterizada pela “falta de pessoal – que só relevaria tratando-se da aposentação a requerimento que não a da alínea a) do artigo 293º invocada no despacho.

Há, assim, notória contradição e incongruência que, nos termos do disposto nos artigos 115º nº2, 114º nº1, alínea c) e 124º do Código de Procedimento Administrativo acarreta a anulação do despacho.

Tanto basta para a procedência do recurso.

Considerando, contudo, a eventualidade de renovação do acto recorrido, e o disposto no nº5 do artigo 74º do Código de Processo Administrativo Contencioso, passará a conhecer-se o, também invocado, vício de

## 2. Violação de lei

Como acima se relatou o recorrente diz que a mera falta de pessoal não pode fundar o indeferimento nem caracteriza inconveniência para o serviço.

Reporta-se assim à parte do despacho que refere “a falta de pessoal desta Corporação”.

Tratar-se-ia da entidade recorrida ter lançado mão do nº4 do artigo 263º antes citado (“A aposentação voluntária, requerida nos termos da alínea b) do nº1, pode ser indeferida com invocação, designadamente, de razões de ordem financeira, de política geral ou sectorial em matéria de gestão de pessoal ou de fundamentada inconveniência para o serviço”).

É a norma que concede à Administração uma grande margem de discricionariedade, devendo preencher todos os conceitos, vagos e indeterminados que enumera por forma exemplificativa (“designadamente”).

É sabido que a discricionariedade pode assumir a modalidade de uma ampla liberdade do agente optar entre vários comportamentos possíveis, desde que acate o fim a prosseguir.

Pode, também, consistir numa operação intelectual quando o agente, perante conceitos vagos ou imprecisos, tem de completar a norma e precisar-lhe o sentido

para, assim, decidir o caso concreto.

Pode, enfim, consistir na remissão do agente para normas situadas “ultra vires” do direito, como sejam técnicas, científicas ou de boa administração. (cfr. Massimo Giovanni – “Lezioni di Diritto Amministrativo” I, 94-97).

No “distinguo” entre discricionariedade *própria e imprópria* (e, aqui, cabem as situações referidas em último lugar) dir-se-á que aquela ocorre “quando a norma jurídica previamente confere valor jurídico a qualquer actuação do agente, dentre uma série quer ilimitada, quer limitada, de actuações possíveis, desde que a intenção do agente seja a prossecução do fim legal”. (Prof. André Gonçalves Pereira, in “Erro e Ilegalidade no Acto Administrativo”, 221).

Tratando-se de acto praticado no uso de um poder discricionário a sua sindicabilidade contenciosa estaria limitado às áreas vinculadas (competência e forma – aqui abrangendo as formalidades essenciais e a motivação do acto) à violação de lei (na modalidade de erro sobre os pressupostos) e ao desvio de poder.

A competência não está em causa.

A motivação do acto foi acima conhecida.

Não há qualquer erro sobre os pressupostos, sendo que o recorrente não invocou – e nem sequer logrou demonstrar factos a tal conducentes – o vício de desvio de poder.

Nesta perspectiva o recurso teria de improceder.

### 3. Conclusões

De concluir:

- a) A fundamentação do acto administrativo tem de ser suficiente, e sem obscuridades ou contradições, permitir percorrer o *iter* cognoscitivo e valorativo da decisão.
- b) O artigo 262º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau regula a aposentação obrigatória sendo que o artigo 263º se reporta à aposentação potestativa.
- c) Se o funcionário ou agente tem trinta anos de serviço e cinquenta e cinco de idade limita-se a declarar que pretende aposentar-se, o que não pode ser-lhe recusado.
- d) Faltando, apenas, o requisito da idade a aposentação voluntária tem de ser requerida, podendo a Administração indeferi-la.
- e) O indeferimento é discricionário e basta-se com o preenchimento de conceitos que, exemplificativamente, são elencados no nº4 do artigo 263º do E.T.A.P.M..

- f) A inconveniência para o serviço é um conceito vago que tem de ser integrado por factos (v.g. a falta de pessoal) não bastando, só por si, para fundamentar o acto.
- g) Se o acto é discricionário pode ser sindicado por vícios nos aspectos vinculados (competência e forma), por violação de lei, na modalidade de erro nos pressupostos, ou por desvio de poder.

Perante o exposto **acordam dar provimento ao recurso e anulam o acto recorrido.**

Não são devidas custas.

Macau, 13 de Junho de 2002

Sebastião José Coutinho Póvoas