

Processo n.º 28/2022

Recurso jurisdicional em matéria administrativa

Recorrentes: Ministério Público, A e Fundo de Pensões

Recorridos: Secretário para a Segurança, Fundo de Pensões e A

Data da conferência: 29 de Março de 2023

Juízes: Song Man Lei (Relatora), José Maria Dias Azedo e Sam Hou Fai

Assuntos: - Procedimento de aposentação

- Contagem do tempo de serviço

- Falta de objecto do recurso

SUMÁRIO

1. Nos termos n.º 4 do art.º 263.º do ETAPM, após a entrada da declaração ou do requerimento de aposentação voluntária, o processo é informado pelo respectivo responsável e de imediato submetido a conhecimento ou a despacho superior; se o trabalhador tenha tempo de serviço e idade para efeitos de aposentação (aposentação por declaração) e após o superior hierárquico tomar conhecimento, o processo é enviado ao Fundo de Pensões.

2. A informação do processo compreende designadamente a contagem do tempo de serviço (art.º 263.º, n.º 5 do ETAPM).

3. No caso dos presentes autos, o acto recorrido é o praticado pelo Senhor Secretário para a Segurança após receber a informação do processo que compreende a contagem do tempo de serviço, tomando conhecimento da declaração de aposentação voluntária, e antes de se enviar o processo ao Fundo de Pensões.

4. Trata-se do acto preparatório do procedimento de aposentação, antes de ser o processo remetido ao Fundo de Pensões.

5. Se na proposta do CPSP que merece a concordância do Senhor Secretário, onde estão incluídas as informações sobre a contagem do tempo de serviço, foram prestadas duas contagens distintas de acordo com o critério do CPSP e o critério do Fundo de Pensões, é de dizer que foram apenas referenciadas as duas formas de contagem distintas, sem que se tenha emitido pronúncia sobre qual critério devesse ser seguido para efeitos de aposentação, o que permite afirmar que não foi tomada qualquer decisão sobre a contagem do tempo de serviço.

6. Está claro que, com o acto contenciosamente impugnado, o Senhor Secretário para a Segurança se limitou a tomar conhecimento da declaração de aposentação voluntária apresentada pelo interessado no exercício do seu direito e da “informação” constante do processo, na qual se encontrava a contagem do tempo de serviço ao abrigo dos critérios distintos seguidos pelo

CPSP e pelo Fundo de Pensões.

7. Não se constata que foi tomada qualquer decisão quanto à contagem do tempo de serviço para efeitos de aposentação nem se mostrou a intenção de proceder à contagem segundo o critério do Fundo de Pensões.

8. Quanto à contagem do tempo de serviço, não é mais do que uma “informação” prestada pelo respectivo serviço, levada ao conhecimento do superior hierárquico (conjuntamente com a declaração de aposentação voluntária), tal como é definida no n.º 4 do art.º 263.º do ETAPM.

9. Por outro lado, decorre do art.º 267.º do ETAPM que o processo de aposentação se inicia com o requerimento do interessado ou com a comunicação daquele ou dos serviços de que dependa, enviado ao Fundo de Pensões, que deve verificar a existência das condições necessárias para a aposentação, podendo (e devendo) exigir ao interessado prova complementar sobre o tempo de serviço suficiente para a aposentação, através dos serviços de que aquele dependa.

10. O referido tempo de serviço prova-se por meio de certidões ou informações autênticas sobre a efectividade de serviço, emitidas pelo serviço de que depende o interessado.

11. Tal como é claramente referenciado no n.º 5 do art.º 267.º, o serviço do interessado limita-se a prestar uma “informação autêntica” sobre a efectividade de serviço.

12. Cabe ao Fundo de Pensões verificar os descontos e a contagem de

tempo de serviço dos funcionários subscritores, ao abrigo do art.º 16.º, n.º 1, al. 1) e art.º 17.º, n.º 1, al. 3) do Regulamento Administrativo n.º 16/2006.

13. Uma vez que a lei confere ao Fundo de Pensões a competência para “verificar” a contagem de tempo de serviço do interessado, podendo (e devendo) o Fundo exigir a respectiva prova complementar, se for necessário, os elementos oferecidos pelos serviços do interessado sobre a contagem de tempo revestem, naturalmente, a natureza de “informações”, configurando um acto auxiliar, e não um acto administrativo.

14. Estamos perante a prática dum acto preparatório destinado à aposentação e só no respectivo processo que corre termos no Fundo de Pensões é que se procede à verificação dos requisitos legais de aposentação, após a qual e concluída a instrução do processo, submete-se o assunto a despacho que, sob proposta do Fundo de Pensões, fixará a pensão de aposentação.

15. É de reconhecer razão ao recurso interposto pelo Ministério Público, que sustenta a falta de objecto do recurso contencioso.

A Relatora,
Song Man Lei

ACORDAM NO TRIBUNAL DE ÚLTIMA INSTÂNCIA DA REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU:

1. Relatório

A (Recorrente, melhor identificado nos autos) interpôs recurso contencioso de anulação do despacho do Senhor Secretário para a Segurança (Entidade Recorrida) proferido em 3 de Janeiro de 2020, que deferiu o seu pedido de aposentação voluntária, a partir de 3 de Fevereiro de 2020.

Por acórdão proferido no Processo n.º 282/2020, o Tribunal de Segunda Instância decidiu:

- julgar procedente a excepção da ilegitimidade passiva, suscitada pelo Ministério Público no seu parecer, do Fundo de Pensões a intervir nos autos como Contra-Interessado, absolvendo o mesmo da instância;

- julgar improcedentes as excepções de caso julgado e de irrecorribilidade do acto recorrido, suscitadas respectivamente pelo Fundo de Pensões e pelo Ministério Público; e

- julgar improcedente o recurso contencioso, confirmando o acto recorrido.

Contra o assim decidido insurgiram-se o interessado Recorrente, o Ministério Público e o Contra-Interessado Fundo de Pensões, terminando as

suas alegações com as seguintes conclusões:

- Do recurso do Ministério Público

A. O objecto do recurso contencioso é o acto administrativo cuja anulação ou declaração de nulidade ou inexistência jurídica se pretende.

B. O que é típico do acto administrativo e, especialmente, do acto administrativo impugnável, isto é, daquele que, além de ser verticalmente definitivo, produz efeitos externos (artigo 28.º do CPAC), é o facto de ele traduzir o exercício de um poder de definição jurídica unilateral normativamente conferido à Administração.

C. A lei não atribui ao Secretário para a Segurança, directa ou indirectamente, qualquer competência para proceder à definição unilateral e vinculativa do direito aplicável relativamente à questão de saber se e em que que concretos termos se verificam os pressupostos do direito à aposentação voluntária por parte do Recorrente contencioso, nem relativamente à questão de saber qual o tempo de serviço para efeitos de aposentação que o mesmo prestou.

D. Nas situações de aposentação voluntária dependente de mera declaração do trabalhador, a lei afasta qualquer intervenção decisória do dirigente máximo do serviço do trabalhador ou do Secretário do Governo responsável pela respectiva área de governação, que seja prévia à decisão final do procedimento de aposentação.

E. Nos casos de apresentação de mera declaração de aposentação voluntária, uma vez informado o processo e submetido o mesmo superiormente para conhecimento, será o mesmo, após, enviado ao Fundo de Pensões para subsequente tramitação procedimental nos termos previstos no artigo 267.º do ETAPM.

F. Estando em causa, na situação *sub judice*, uma declaração e não um requerimento de aposentação voluntária, a intervenção do Secretário para a Segurança na sequência da submissão do processo acompanhado da informação do responsável pelo Corpo de Polícia de Segurança Pública não consubstancia qualquer decisão, ainda que ela tenha sido externada através de um «autorizo».

G. Da norma do n.º 4 do artigo 263.º do ETAPM resulta, inequivocamente, que aquela intervenção teve lugar apenas para conhecimento da dita declaração de aposentação voluntária apresentada pelo Recorrente contencioso e não para qualquer autorização que a lei, manifestamente, não prevê.

H. O Secretário para a Segurança não efectuou a contagem do tempo de serviço do Recorrente contencioso, uma vez que a mesma foi feita, como a lei impõe, pelo serviço, nem aderiu a tal contagem, uma vez que não exarou sobre a respectiva informação despacho de concordância.

I. A actuação da Entidade contenciosamente recorrida não reveste a indispensável característica, definidora do acto administrativo nos termos resultantes da norma do artigo 110.º do CPA, de decisão unilateral produtora de efeitos jurídicos que se impõem autoritariamente.

J. Não tendo a Entidade contenciosamente recorrida, através da actuação impugnada através do presente recurso contencioso, praticado um acto administrativo; falta ao recurso contencioso, em nosso modesto entendimento, o indispensável objecto.

L. A decisão recorrida incorreu, deste modo, em violação das normas dos artigos 20.º, 46.º, n.º 2, alínea b) do CPAC, 110.º do CPA e 263.º, n.ºs 1, alínea a) e 4 do ETAPM, as quais deviam ter sido interpretadas e aplicadas conforme deixámos exposto nas modestas alegações que antecedem no respectivo ponto II.

M. Ainda que, sem conceder, se entenda que o recurso contencioso interposto pelo Recorrido tem objecto, aceitando-se, portanto, que o acto impugnado é um verdadeiro acto administrativo, nem por isso se poderá concluir, em nosso modesto entendimento e contrariamente ao decidido pelo Tribunal *a quo*, que tal acto é recorrível.

N. De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 28.º do CPAC, apenas são recorríveis os actos que, para além de verticalmente definitivos, sejam produtores de efeitos externos.

O. A distinção entre efeitos jurídicos internos e externos de determinado acto administrativo depende, essencialmente, de tais efeitos se projectarem ou não, de forma directa, na esfera jurídica do particular destinatário.

P. Não são contenciosamente recorríveis, por não terem efeitos externos, os chamados actos meramente preparatórios inseridos no

procedimento, ainda que os mesmos sejam determinantes do conteúdo da decisão final.

Q. O acto contenciosamente recorrido, caracteriza-se, precisamente, por ser um acto meramente preparatório.

R. A informação relativa à contagem do tempo de serviço prestada pelo serviço processador do vencimento é um dos elementos que instrui o chamado processo de aposentação, o qual, porém, no essencial, corre perante o Fundo de Pensões.

S. No entanto, a competência para a verificação das condições necessárias para a aposentação, incluindo, portanto, a atinente à contagem do tempo de serviço, é deferida pelo n.º 3 do artigo 267.º do ETAPM ao Fundo de Pensões.

T. É o Fundo de Pensões que, embora com base nas certidões ou informações autênticas emitidas pelo serviço do trabalhador, procede, com autonomia e em última instância, à contagem do tempo de serviço prestado, o qual irá servir de base ao cálculo da pensão de aposentação.

U. A informação prestada pelo serviço do trabalhador que pretenda aposentar-se tem efeitos meramente intra-procedimentais, de natureza instrutória ou probatória, tratando-se, por isso, de um acto meramente preparatório que se não repercute constitutiva mente na esfera jurídica do interessado, nem vincula o órgão competente para a decisão final do procedimento de aposentação.

V. O acto contenciosamente impugnado pelo Recorrido não produziu

efeitos externos, os quais só se produziram com o acto final do procedimento, que fixou a sua pensão de aposentação e por isso não é contenciosamente recorrível.

X. Ao decidir em contrário, a douda decisão recorrida violou as normas do n.º 1 do artigo 28.º e da alínea c) do n.º 2 do artigo 46.º do CPAC e do n.º 3 do artigo 267.º do ETAPM que deveriam ter sido interpretadas e aplicadas no sentido que resulta das modestas alegações que antecedem.

- Do recurso do Fundo de Pensões

a. Sem pôr em causa a parte da decisão recorrida respeitante ao mérito do recurso – “julgar improcedente o recurso contencioso, confirmando o acto recorrido.” – o presente recurso tem por objecto apenas nas partes em que se consideraram: i) procedente a excepção da ilegitimidade passiva do Fundo de Pensões a intervir nos presente autos como Contra-interessado, absolvendo o mesmo da instância; e ii) improcedente a excepção de caso julgado suscitada pelo ora recorrente.

b. A questão da excepção da ilegitimidade passiva do Fundo de Pensões a intervir nos presentes autos como Contra-interessado foi suscitada pelo Digno Magistrado do Ministério Público, tendo entendido que “*o Fundo de Pensões intervêm autonomamente no âmbito e nos limites das respectivas competências tal como legalmente definidas, na exclusiva prossecução do interesse público e em estrita vinculação ao princípio da legalidade*”.

c. Tendo o Tribunal *a quo* adoptado o aludido entendimento (apesar do voto vencido do Mm.º Relator) sobre esta mesma questão, por conseguinte, considerou “... *daí que não se pode dizer que a eventual procedência do presente recurso contencioso o vá directamente prejudicar.*” e julgar procedente a excepção invocada, absolvendo o Fundo de Pensões da instância.

d. Ao contrário do acima entendimento, o Mm.º Relator perfilhou, e bem, no seu projecto do Acórdão a correcta tese sobre a questão da legitimidade passiva do Fundo de Pensões, ao considerar que

e. “(...) *Ora, conforme a matéria discutida nestes autos, é de reconhecer que a decisão do tempo de serviços para efeitos de aposentação terá repercussões no cálculo de pensões, **a suportar pelo FP**, se a este cabe prosseguir interesse público, não nos parece certo que, nesta fase processual, não deixa a sua intervenção a título de contra-interessado.*

Acresce ainda um outro argumento: no processo nº 802/2016 do TSI, em que o Recorrente está na mesma situação do Recorrente destes autos ... foi admitido o FP como contra-interessado e MP não suscitou qualquer objecção, e não encontramos razões fortes para não seguir o mesmo raciocínio, (...)” (negritos nossos)

f. Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, als. 1) e 3) do Regulamento Administrativo n.º 16/2006, “*1. São atribuições do FP: 1) Gerir e executar o regime de aposentação e sobrevivência dos funcionários e agentes da*

Administração Pública da RAEM; ... 3) Mobilizar e gerir os recursos relacionados com a execução do regime de aposentação e sobrevivência; (...)”.

g. E ainda nos termos do artigo 264.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau (ETAPM) onde estipula as competências do Fundo de Pensões no processo de aposentação.

h. Não é correcto o entendimento adoptado pelo Tribunal *a quo* e pelo Digno Magistrado do Ministério Público ao considerarem que o Fundo de Pensões em nada será prejudicado com a eventual anulação do acto recorrido, antes pelo contrário, o Fundo de Pensões é precisamente “(...) quem o provimento do recurso possa directamente prejudicar”, conforme assim determinado no artigo 39.º do CPAC.

i. O Fundo de Pensão tem perfeita legitimidade passiva para intervir como Contra-interessado no presente recurso ao abrigo do artigo 39.º do CPAC, devendo assim, o douto Acórdão ora recorrido ser revogado **na parte em que considerou** “procedente a excepção da ilegitimidade passiva do Fundo de Pensões a intervir nos presente autos como Contra Interessado, absolvendo o mesmo da instância” por violação expressa dessa mesma disposição legal do CPAC.

j. A questão de caso julgado foi suscitada pelo Contra-interessado e ora Recorrente, conforme melhor explanada na contestação oportunamente apresentada.

k. Na modesta opinião do Contra-interessado e ora Recorrente, o Tribunal *a quo* cometeu o vício de erro do julgamento ao subscrever a análise da questão de caso julgado perfilhada no douto Parecer do Digno Magistrado do Ministério Público, com a qual o ora Recorrente não pode concordar.

l. É de reiterar que as pretensões que o então Recorrente e ora Recorrido pretende fazer valer – reconhecimento judicial do seu tempo de serviço para efeitos de aposentação, desde 01.10.1984 a 21.01.1990, acrescido da bonificação – constitui uma autêntica situação de violação aos casos julgados, por ofender as decisões judiciais proferidas sobre as mesmas matérias respectivamente, pelo TA no recurso contencioso n.º 748/10-ADM, de 10.10.2013; e pelo TSI no recurso jurisdicional n.º 64/2014, de 22.10.2015.

m. Decisões judiciais essas que já transitaram em julgado desde há muito tempo.

n. Se bem que o então Recorrente invoca duas decisões judiciais (proferidas no acórdão n.º 478/2007 do TSI e no acórdão n.º 12/2009 do Tribunal de Última Instância) para servir de base das suas pretensões, é de notar que, na verdade, nas decisões judiciais invocadas não decidiram directamente sobre as pretensões que o mesmo pretende fazer valer no caso *sub judice*.

o. O recurso contencioso administrativo com o processo n.º 748/10-ADM, tinha por objecto, precisamente, a validade da deliberação do

Conselho de Administração do Fundo de Pensões de 06.10.2010, a qual, em sede de recurso hierárquico necessário interposto pelo então Recorrente, confirmou o despacho da Senhora Presidente do C.A. de 13.08.2010 que indeferiu o seu pedido de contabilização do tempo de serviço prestado durante o período de 01.10.1984 a 21.01.1990 para efeitos de aposentação, acrescido de bonificação, bem como a referida “regularização da situação jurídica” como subscritor do Fundo de Pensões para efeitos de aposentação.

p. Tendo o TA apreciado os factos dados como assentes e proferido a douda sentença em 10.10.2013, negou provimento ao recurso contencioso, mantendo a deliberação recorrida.

q. Relativamente ao tempo de serviço prestado pelo então Recorrente entre os anos de 1984 e 1990 para efeitos de aposentação no Fundo de Pensões em Macau, a referida sentença do TA considerou ainda legalmente inviável, por não preencher os requisitos consagrados no art.º 20.º DL n.º 87/89/M que aprovou o ETAPM e que o então Recorrente carecia de fundamento ao dizer que o acto recorrido tinha violado direito já adquirido pelo mesmo e o art.º 6.º do DL n.º 115/85/M.

r. Foi dado por assente ainda o facto de o então Recorrente só ter sido nomeado definitivamente para desempenho de funções no CPSP de Macau em 22 de Janeiro de 1990 e só nessa data passou a inscrever-se no Fundo de Pensões de Macau, não lhe sendo aplicável o mecanismo previsto nas normas transcritas.

s. Quanto à alegação do então Recorrente em relação à questão de caso julgado dos Acórdãos anulatórios do TSI e do TUI, o TA improcedeu os seus argumentos, decidindo que não havia caso julgado quanto à questão do tempo de serviço para efeitos de aposentação, nem sobre a questão de se o tempo computado para efeitos de aposentação consignado na lista de antiguidade é vinculativo para o Fundo de Pensões.

t. O TA também deu razão ao Fundo de Pensões no que se refere à lista de antiguidade, por considerar que

“(...) A contagem do tempo de serviço dos funcionários públicos em listas de antiguidades consideradas por lei definitivas e acto constitutivo na medida em que reconhece aos interessados o direito a posição relativa que nelas ocupam. Todavia, isto já não acontece à contagem do tempo computado para efeitos de aposentação.

(...)

Tal como o que sustenta a entidade recorrida, o envio anual de listas de antiguidade ao Fundo de Pensões destina-se a este proceder à conferência e à verificação dos descontos e a contagem do tempo de serviço para efeitos de aposentação.

O que vincula o Fundo de Pensões é apenas a contagem do tempo de serviço registada nas listas de antiguidade, mas já não o tempo computado para efeitos de aposentação.

Cabe ao Fundo de Pensões verificar se o funcionário ou agente

satisfeito os respectivos encargos, ao abrigo do disposto no artigo 260º n.º 1 ETAPM, e caso se detecte qualquer erro ou situação indevida, deve informar respectivos serviços a fim de se proceder em conformidade.

O tempo computado para efeitos de aposentação, consignado na lista antiguidade, não é vinculativo para o Fundo de Pensões, porquanto este não tinha participado na elaboração da mesma lista e não tinha tido oportunidade para se pronunciar sobre o cálculo obtido pelos serviços, antes de o exemplar das listas lhe ser remetido ao abrigo do artigo 160º n.º 8º do ETAPM.

De igual modo, as certidões ou informações autênticas referidas no artigo 267º n.º 5º do ETAPM apenas podem comprovar a efectividade de serviço, e não o tempo descontado para efeitos de aposentação, sendo este o que cabe Fundo de Pensões verificar. (...)” – Cfr. fls. 24/26 a 25/26 da douda sentença

u. Tendo o TSI por de acórdão em 22.10.2015 no recurso jurisdicional n.º 64/2014 acolhido os fundamentos da entidade recorrida confirmando integralmente a então sentença recorrida, bem como a legalidade do acto recorrido. (*Vide* o transcrito do Sumário publicado na página electrónica www.court.gov.mo/sentence/pt/19295)

v. Desde há muitos anos, tanto a sentença do TA do processo n.º 748/10-ADM como o acórdão n.º 64/2014 do TSI, transitaram em julgado, não obstante, o então Recorrente chegou a tentar arguir a nulidade do

acórdão, a qual foi julgada improcedente pelo TSI por entender que o Recorrente apenas não estava conformado com o mérito da causa, e que o facto de o Tribunal ter entendido de forma diferente uma determinada questão jurídica não significa que esteja a cometer uma nulidade, daí que não se verificava a alegada condenação em mais ou em objecto diverso do que foi pedido.

w. O acto administrativo praticado pelo Exm.º Senhor Secretário para a Segurança do Governo da RAEM, que constitui o objecto de impugnação no caso *sub judice*, representa o cumprimento das doudas decisões judiciais acima identificadas, e não oriundo da “(...) reiterada posição do Fundo de Pensões que inelutavelmente se vincula o despacho recorrido (...)”, ao contrário do exposto na contestação oferecida pela entidade recorrida.

x. Pelo que é de proceder a excepção do caso julgado invocado, por ofender a sentença do TA do processo n.º 748/10-ADM e o acórdão n.º 64/2014 do TSI.

y. Tendo o Tribunal *a quo* decidido como improcedente a aludida excepção de caso julgado com base no entendimento do Digno Magistrado do Ministério Público explanado no douto Parecer, incorre o vício de erro de julgamento, bem como a violação do princípio de caso julgado, devendo, por conseguinte, o douto Acórdão ora recorrido ser revogado, na parte em que considerou improcedente a excepção de caso julgado, por esse Venerando Tribunal.

- Do recurso de A

1ª - O Recorrente insurge-se contra o Acórdão de 21 de Outubro 2021 proferido pelo Tribunal da Segunda Instância que negou provimento ao recurso contencioso por si interposto e manteve – erradamente conforme adiante se alega – a despacho proferido pelo despacho da Exmº Senhor Secretário para a Segurança, de 21 de Fevereiro 2020 que autorizou o pedido de aposentação voluntária do Recorrente e unicamente considerou que este tem 30 anos e 19 dias como tempo de serviço para efeitos de aposentação.

2ª - O Recorrente aceita que os 30 anos de serviço contabilizados pelo Serviço para efeito de aposentação mas entende e quer ver analisado no presente recurso a questão também levantada no seu recurso referente à legitimidade da Contra Interessada e à bonificação do seu tempo de serviço para efeitos de aposentação.

3ª - O FUNDO DE PENSÕES DE MACAU, ao artigo 39º do CPAC, é parte Contra-Interessada nos presentes autos judiciais porque vai ser juridicamente afectado com a regularização, por via judicial, da situação jurídica do Recorrente no direito de poder obter a aposentação voluntária.

4ª - O Recorrente tem o direito à bonificação por estar ao serviço efectivo da administração antes de 1/1/1986, mediante o pagamento dos respectivos descontos.

5ª - O Recorrente tem direito a 36 anos de Serviço para efeitos de

aposentação sendo 30 anos de serviço efectivo, com descontos pagos, e, 6 anos com o benefício da bonificação de 20% ao abrigo do artigo 20º do Decreto-Lei n.º 87/89/M de 21 de Dezembro.

6ª - Existe erro de lei e direito do acto recorrido por não considerar que tem 36 anos de serviço para efeitos de aposentação.

7ª - O acto recorrido e a informação proposta n.º XXXXXX/DRHDGR/2019P, de 13 de Dezembro, que lhe serve de fundamento, fizeram uma errada aplicação e interpretação da lei e uma errada subsunção jurídica da situação factual do Recorrente enquanto funcionário público do quadro da Administração da RAEM.

8ª - O Recorrente tem direito à bonificação prevista no artigo 20º do Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro e que deve ser considerado que tem os necessários 36 anos de serviço para efeitos de aposentação.

9ª - Decidiu mal e erradamente o acto recorrido ao considerar que o artigo 20º do Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro não se aplica ao caso concreto do Recorrente eu que somente 30 anos e 19 dias.

10ª - O Recorrente nunca trabalhou para o serviço público de Portugal e somente trabalhou para a Administração da RAEM desde 22 de Janeiro de 1985.

11ª - A forma de provimento original do Recorrente, decorre da posse no Gabinete de Macau em Lisboa, e é feito ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 3º do citado Decreto-Lei n.º 19/80/M, do n.º 1 do artigo 69º do então

Estatuto Orgânico de Macau expressamente dirigido ao recrutamento de pessoal vindo dos quadros de Portugal.

12ª - O Recorrente sempre procedeu aos respectivos descontos no vencimento para efeitos de aposentação e bonificação, e, aliás, o Corpo de Policia de Segurança Pública sempre, officiosamente, procedeu aos descontos do seu vencimento mensal.

13ª - Já em 2004 – era reconhecido pelo Governo da RAEM – que o Recorrente trabalhou sempre para Macau e desde 1 de Outubro de 2004, sendo isto atestado e certificado pelo Despacho n.º 27/SS/2004, de 30 de Julho de 2004, proferido pelo Exmº Senhor Secretario para a Segurança da RAEM.

14ª - A entidade recorrida violou o caso julgado previsto no artigo 122º, n.º 2, al. h) do Código de Procedimento Administrativo e isso torna o acto recorrido nulo por força do artigo 187º do mesmo código.

15ª - O Recorrente foi nomeado como Guarda do CPSP com efeitos a partir de 1 de Outubro de 1984 e que sempre trabalhou sempre e exclusivamente para a Administração de Macau, reunindo os requisitos que nos termos do ETAPM tornam mesmo obrigatória a inscrição no FPM (artigo 259º, n.º 2).

16ª - Estando em causa a bonificação do seu tempo de serviço no âmbito dos actos e operações materiais necessários para reintegração da ordem jurídica no que respeita a esta matéria de bonificação, no que respeita

à situação concreta do Recorrente, inclui decidir que tem direito à bonificação de 6 anos e isto perfaz, somando aos 30 anos de descontos confirmados, 36 anos de serviços para efeitos de aposentação voluntária.

17ª - Havendo a reconstituição da situação jurídica do Recorrente até 1 de Outubro de 1984 é errada e violadora da lei a não aplicação ao caso do Recorrente do artigo 20º do Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro.

18ª - O acórdão recorrido, bem como, o acto recorrido incorrem no vício de violação de lei e violam as disposições legais acima referidas, em especial, o artigo 20º do Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro.

Contra-alegou o Fundo de Pensões relativamente aos recursos interpostos pelo Ministério Público e pelo Recorrente A, entendendo que ambos devem ser julgados improcedentes.

Emitiu o Digno Magistrado do Ministério Público o parecer sobre as questões suscitadas pelo Fundo de Pensões e pelo Recorrente A, no sentido de negar provimento a ambos os recursos.

Foram corridos os vistos.

Cumprido decidir.

2. Factos

Nos autos são considerados os seguintes elementos com interesse para a decisão da causa (a primeira parte A retira-se dos factos assentes fixados pelo acórdão proferido no âmbito do Proc. n.º 478/2007, de 6/11/2008, confirmado pelo TUI mediante acórdão do Proc. n.º 12/2009, de 17/12/2009, em que o Recorrente é o mesmo destes autos):

- Parte A -

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 XX/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 XX de XX 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 XX de XX/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 XX/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 XX/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 oficiosamente 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 XX/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, máxime, à Informação n.º XXX/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. XX/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 **provisamento** 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 XXX/DTJ/INF/2006.

Por determinação do superior, o conteúdo da informação n.º XXX/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 XX/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:

<i>Situação</i>	<i>N.º de trabalhador</i>	<i>Encargo previsto a ser suportados pela autoridade administrativa (MOP)</i>
<i>Integrado no FP em 3 de Fevereiro de 1999</i>	<i>38</i>	<i>13,788,100.00</i>
<i>Desligado de funções antes de 13 de Janeiro de 1999, actualmente nomeado definitivamente noutros serviços</i>	<i>7</i>	<i>34,380.00</i>
<i>Desligado de funções antes de 13 de Janeiro de 1999, actualmente desempenha funções noutros serviços, mas vinculo</i>	<i>3</i>	<i>212,152.00</i>

<i>desconhecido</i>		
<i>Desligado de funções antes de 13 de Janeiro de 1999, actualmente desconhecido a situação profissional</i>	<i>12</i>	<i>329,244.00</i>
<i>Total</i>	<i>60</i>	<i>14,763,876.00</i>

Subscritor de Fundo de Segurança Social (FSS)

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

Militarizados

<i>Situação</i>	<i>N.º de</i>	<i>Encargo previsto a ser</i>
-----------------	---------------	-------------------------------

	<i>trabalhador</i>	<i>suportados pela autoridade administrativa (MOP)</i>
<i>Desde o desempenho de funções nas FSM até a data da integração a Macau</i>	6	927,432.00
<i>Subtotal</i>	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 tinham 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 autoridade administrativos 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 XXX/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 dermos 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-Governo 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 integrar 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 deixar 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 omissa 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 XX/SS/2004

“Despacho

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

É inquestionável que o exponente, Chefe n.º XXXXXX 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 A 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

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.

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. 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 XXXXXX 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

² Artigo 23º do 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.

direitos e deveres (descontos) decorrentes do mesmo acto.

*Gabinete do Secretário para a Segurança da Região Administrativa
Especial de 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
XXXXXX, verifica-se o seguinte:*

*2. Pelo ofício n.º XXXXX/XXXX/DS/FPM/99 (este na sequência de um
pedido de confirmação à PSP sobre o tempo de serviço do Chefe n.º
XXXXXX), 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, nºs 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 XXXXXX, 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 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 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 XXXXXX, 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 XXXXXX, 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 de 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 XXXXXX, dentro do seu pedido de reapreciação da sua situação.

32. À consideração de V. Exa..

CPSP, aos 3 de Maio de 2004.

O Assessor, ”

- Parte B -

- Foi proferido o despacho de concordância com a proposta que tem o seguinte teor:

Departamento de Gestão de Recursos

Notificação

N.º XXX/DRH/DGR/2020

Assunto: aposentação voluntária

Notificado: A, Chefe aposentado n.º XXXXXX

Fica V.ª Ex.ª notificada de que, conforme o despacho proferido pelo Secretário para a Segurança em 03 de Janeiro de 2020, foi autorizada a aposentação voluntária de V.ª Ex.ª desde 03 de Fevereiro de 2020, nos

termos do art.º 263.º, n.º 1, al. a) do ETAPM.

Ademais, V.ª Ex.ª pode interpor recurso contencioso ao Tribunal de Segunda Instância a partir da recepção desta notificação.

Junta-se à presente notificação uma cópia da Proposta n.º XXXXXX/DRHDGR/2019P superiormente autorizada.

Departamento de Gestão de Recursos

B, Intendente

2020.02.21

Notificado

Notificante

2020.02.21

2020.02.21

A presente notificação é elaborada em duplicado, sendo um exemplar arquivado e o outro entregue ao notificado depois de serem assinados

Assunto: declaração de aposentação voluntária-chefe

A

Proposta n.º XXXXXX/DRHDGR/2019P

Data: 2019.12.13

1. A, chefe de 6º escalão n.º XXXXXX, declarou, por meio da declaração apresentada em 01 de Novembro de 2019, que ia aposentar-se

voluntariamente a partir de 03 de Fevereiro de 2020, nos termos do 263.º, n.º 1, al. a) do ETAPM ora vigente.

2. De acordo com os elementos deste Departamento, o declarante tem actualmente 63 anos de idade e, ingressou na Corporação em 22 de Janeiro de 1985, o CPSP considera a data em que o mesmo começou a receber formação das forças de segurança como a data de início do tempo de serviço para efeitos de aposentação, mas conforme as informações fornecidas pelo Fundo de Pensões, considera-se a data da sua inscrição no regime de aposentação e sobrevivência, ou seja, 22 de Janeiro de 1990, como a data de início do seu tempo de serviço para efeitos de aposentação, assim sendo, até 02 de Fevereiro de 2020, o CPSP e o Fundo de Pensões calcularam o seu tempo de serviço pelas formas seguintes:

Serviço	Duração		N.º de dias de serviço efectivo	Tempo de serviço para efeitos de aposentação	
				Coefficiente	N.º total de dias
CPSP	Serviço de Segurança	18/05/1984-21/01/1985	249	1,4	348,6
		22/01/1985-31/12/1985	344	1,4	481,6
	Territorial	01/01/1986-21/01/1990	1482	1,2	1778,4
	Corpo de Polícia de Segurança Pública	22/01/1990-02/02/2020	10969	1,2	13162,8

	N.º total	Total. Dias	Anos	Meses	Dias	Total. Dias	Anos	Meses	Dias
		13044	35	08	29	15771	43	02	16
Fundo de Pensões	22/01/1990-02/02/2020	10969			1,0	10969			
	N.º total	Total. Dias	Anos	Meses	Dias	Total. Dias	Anos	Meses	Dias
	10969	30	0	19	10969	30	0	19	

3. O declarante vence actualmente pelo índice 540 e tem direito a seguintes prémios de antiguidade:

Serviço	Prémios de antiguidade (número)	Data de atribuição	Prémios de antiguidade (número)	Data estimada em que tem direito a mais um prémio de antiguidade
CPSP	7	10/05/2019	---	---
Fundo de Pensões	5	16/01/2015	6	15/01/2020

4. Além disso, ao abrigo do despacho proferido pelo então Secretário para a Segurança em 18 de Julho de 2016 na Proposta do CPSP n.º 700308/DRHDGR/2016P, autorizou-se o adiamento da aposentação do declarante depois de completar 60 anos de idade em 9 de Novembro de 2016, sendo o seu limite da idade para a aposentação alargado de 60 para o limite máximo de 65 anos.

5. O declarante não tem actualmente processo disciplinar pendente;

6. Face ao exposto, sugere-se a autorização da desligação do serviço de A, chefe do CPSP n.º XXXXXX, por aposentação voluntária, a partir de 3 de Fevereiro de 2020, nos termos do art.º 263.º n.º 1 al. a) do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau;

7. A presente Proposta deve ser enviada primeiro à Direcção dos Serviços das Forças de Segurança de Macau para emitir parecer e, em seguida, submetida ao Secretário para a Segurança para apreciação e autorização;

8. Submete-se à consideração e decisão superior.

O Chefe do Departamento de Gestão de Recursos

B, Intendente

3. Direito

Cumprе apreciar as questões suscitadas.

Começamos pela questão de falta de objecto do recurso contencioso ou da irrecorribilidade do acto administrativo suscitada pelo Ministério Público.

No recurso contencioso o Digno Magistrado do Ministério Público junto do TSI emitiu o douto parecer, suscitando uma excepção que obsta ao conhecimento do mérito do recurso e que é a da irrecorribilidade do acto recorrido a que se reporta a al. c) do n.º 2 do art.º 46.º do CPAC, pois no seu

entender “tal acto tem de se considerar destituído de efeitos externos”, portanto irrecurível, pelo que deve julgar-se verificada a excepção dilatória da falta de objecto do recurso e, em consequência, ser a Entidade Recorrida absolvida da instância.

O Tribunal recorrido sustentou, por sua vez, que estava em causa um acto administrativo recorrível, fazendo consignar no acórdão recorrido o seguinte:

“Ora, salvo o devido respeito, não achamos que a Entidade Recorrida tinha proferido um despacho simplesmente no sentido de que o Recorrente passou a desligar do serviço por satisfazer os requisitos previstos no artigo 263.º/1-a do ETAPM, antes fixou que:

a) o Recorrente tem 43 anos 2 meses e 16 dias de antiguidade de serviço; e

b) Para efeitos da aposentação (cálculo da pensão de aposentação), o mesmo tem 30 anos e 19 dias de tempo de serviço.

A nosso ver, o acto recorrido definiu a situação jurídico-funcional do Recorrente.

Aliás, o TUI, no acórdão de 17/12/2009, proferido no Proc. n.º 12/2009, entendeu que o acto da Entidade Recorrida que fixa o tempo de serviço do Recorrente é um acto constitutivo de direito, sendo contenciosamente recorrível.

Nestes termos, é de julgar improcedente a excepção suscitada pelo MP.”.

Inconformado, vem o Ministério Público recorrer para este Tribunal de Última Instância.

Para o Ministério Público, o acto contenciosamente impugnado não é “um verdadeiro acto administrativo”, uma vez que, interpretada a actuação da Entidade Recorrida à luz da norma legal habilitante que prevê a sua intervenção procedimental, ou seja, a do n.º 4 do art.º 263.º do ETAPM, essa actuação não reveste a indispensável característica definidora do acto administrativo nos termos resultantes da norma do art.º 110.º do CPA, de constituir uma decisão unilateral produtora de efeitos jurídicos externos que se impõem autoritariamente, daí que, não tendo a Entidade recorrida praticado uma acto administrativo, falta ao mesmo o objecto.

Ora, com o recurso contencioso, foi posto em causa o acto do Senhor Secretário para a Segurança, que “autorizou” a desligação do serviço de A, por aposentação voluntária, a partir de 3 de Fevereiro de 2020.

Constata-se que na proposta elaborada pelo CPSP onde foi exarado o despacho impugnado foram ainda prestadas as informações respeitantes à contagem do tempo de serviço para efeitos de aposentação.

Foi precisamente contra a contagem do tempo de serviço que o Recorrente se insurgiu, pretendendo que o seu tempo de serviço começasse a contar a partir de 1 de Outubro de 1984, e não de 22 de Janeiro de 1990.

Importa, assim, compreender o sentido e alcance das informações quanto ao tempo de serviço constantes do acto do Senhor Secretário para a Segurança de 3 de Janeiro de 2020.

Estamos perante um acto praticado no decurso de um procedimento de aposentação voluntária.

O regime de aposentação voluntária está previsto no art.º 263.º do ETAPM (na redacção introduzida pela Lei n.º 18/2018), com o seguinte teor:

“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. O prazo referido no número anterior pode ser dispensado, mediante requerimento fundamentado do interessado.

4. No prazo de 30 dias a contar da data da entrada da declaração ou do requerimento no serviço, o processo é informado pelo respectivo responsável, sendo de imediato submetido superiormente a conhecimento ou a despacho, conforme o trabalhador tenha tempo de serviço e idade para efeitos de aposentação ou apenas tempo de serviço, respectivamente, e, depois de o superior hierárquico ter conhecimento da declaração de aposentação ou autorizar o requerimento de aposentação, enviado ao Fundo de Pensões.

5. A informação a que se refere o número anterior compreende, designadamente, a contagem do tempo de serviço, bem como a existência ou não de prejuízo para o serviço no caso previsto no n.º 3 e nos casos em que seja apresentado requerimento de aposentação.

6. 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 fundamentada inconveniência para o serviço.”

Decorre dessa norma que a aposentação voluntária engloba duas “modalidades”:

i) a aposentação voluntária mediante declaração do interessado que tenha 30 ou mais anos de serviço contados para efeitos de aposentação e com 55 ou mais anos de idade;

ii) a aposentação voluntária a requerimento do interessado que tenha 30 ou mais anos de serviço contados para efeitos de aposentação.

Uma das distinções entre as duas modalidades de aposentação voluntária reside em que, na segunda modalidade, a aposentação voluntária requerida dependente de autorização do superior hierárquico, podendo o requerimento ser indeferido (art.º 263.º, n.º 1, al. b) e n.ºs 4 a 6), enquanto na primeira bastará declarar o desejo de aposentação, declaração esta que será levada a conhecimento do superior hierárquico, mas sem necessidade de autorização superior (art.º 263.º, n.º 1, al. a) e n.º 4).

Após a entrada da declaração ou do requerimento, o processo é informado pelo respectivo responsável e de imediato submetido a conhecimento ou a despacho superior; se o trabalhador tenha tempo de serviço e idade para efeitos de aposentação (primeira modalidade) e após o superior hierárquico tomar conhecimento, o processo é enviado ao Fundo de Pensões (art.º 263.º, n.º 3).

É de notar que, em qualquer caso, a informação do processo compreende designadamente a contagem do tempo de serviço (art.º 263.º, n.º 5).

Trata-se do acto preparatório do procedimento de aposentação, antes de ser o processo remetido ao Fundo de Pensões.

No caso vertente, estamos perante uma situação de aposentação

voluntária por mera declaração do interessado.

Compulsados os autos, constata-se que o acto recorrido é o praticado pela Entidade Recorrida após receber a informação do processo que compreende a contagem do tempo de serviço, tomando conhecimento da declaração de aposentação voluntária, e antes de se enviar o processo ao Fundo de Pensões (art.º 263.º, n.ºs 4 e 5).

Note-se que, na proposta do CPSP que merece a concordância da Entidade Recorrida, onde estão incluídas as informações sobre a contagem do tempo de serviço, foram prestadas duas contagens distintas:

1) A contagem do tempo de serviço de acordo com o critério do CPSP, segundo o qual o Recorrente teria 43 anos, 2 meses e 16 dias de tempo de serviço (de 18/05/1984 a 02/02/2020); e

2) A contagem do tempo de serviço de acordo com o critério do Fundo de Pensões, segundo o qual o Recorrente teria 30 anos e 19 dias de tempo de serviço (de 22/01/1990 a 02/02/2020).

E no ponto 6 desse documento constata-se que foi apenas proposto que, nos termos da al. a) do n.º 1 do art.º 263.º do ETAPM, autorizasse a desligação do serviço do Recorrente, por aposentação voluntária, a partir de 3 de Fevereiro de 2020, nada se referindo quanto à contagem final e definitiva do tempo de serviço para efeitos de aposentação.

Por outras palavras, foram referenciadas as duas formas de contagem distintas, sem que se tenha emitido pronúncia sobre qual critério devesse ser

seguido para efeitos de aposentação.

O que permite dizer que não foi tomada qualquer decisão sobre a contagem do tempo de serviço.

Mesmo aceitando que a contagem foi feita de acordo com o critério do Fundo de Pensões que aqui vem impugnada, cabe apurar se a mesma, ao ser integrada no acto da Entidade Recorrida, consubstancia um acto administrativo produtor de efeitos externos.

Ao abrigo do disposto no n.º 1 do art.º 28.º do CPAC, *“São actos administrativos contenciosamente recorríveis os que, produzindo efeitos externos, não se encontram sujeitos a impugnação administrativa necessária.”*

E nos termos do art.º 110.º do CPA, *“consideram-se actos administrativos as decisões dos órgãos da Administração que ao abrigo de normas de direito público visem produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta.”*

Pois bem, recorde-se a este respeito que este TUI tem adoptado uma noção restrita de acto administrativo, apoiando-se para tanto na letra dos art.ºs 110.º do CPA e 28.º do CPAC.

Como se diz no acórdão do TUI, de 15 de Junho de 2010, proferido no Processo n.º 22/2010 em que está em causa acto de processamento de

abonos:

«O acto administrativo constitui uma estatuição autoritária da Administração, visando produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta.

*“Para que um acto jurídico defina situações jurídicas é, na verdade, condição necessária, embora não suficiente, que ele possua um conteúdo decisório, não se esgotando na emissão de uma declaração de ciência, um juízo de valor ou uma opinião”³. **É necessário que “exprimam uma resolução que determine o rumo de acontecimentos ou o sentido de condutas a adoptar”⁴.***

Ora, cada acto de processamento de abonos define a situação individual e concreta do funcionário a que respeita, no período a que o mesmo se refere.

Não constitui, nem uma declaração de ciência, nem um juízo de valor, nem uma opinião. Configura, antes, uma decisão, um acto de autoridade da Administração.

É certo que, actualmente, tais actos de processamento de abonos são executados por meios informáticos, mas esta circunstância não transforma a sua natureza.

³ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Considerações em torno do conceito de acto administrativo impugnável*, Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano no Centenário do Seu Nascimento, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2006, II Volume, p. 284.

⁴ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Considerações em torno do conceito...*, p. 286.

Também os actos de liquidação de impostos são feitos por tratamento informático e nunca se duvidou que constituem actos tributários, contenciosamente recorríveis.

Por conseguinte, consideramos correcta a doutrina que qualifica o acto de processamento de abono como acto administrativo.” (negrito nosso).

No sumário do acórdão proferido em 23 de Maio de 2012 no Processo n.º 22/2012, chegamos a afirmar que:

“2. E só os actos externos, definitivos e executórios são susceptíveis de recurso contencioso.

3. Os actos são definitivos ou não definitivos consoante se contenham resolução final que define a situação jurídica da pessoa cujo órgão se pronunciou ou de outra que com ela está ou pretende estar em relação administrativa.

4. E a resolução final é o acto que ponha termo a um processo gracioso ou a um incidente autónomo desse processo.

5. O acto que determina a reabertura de concurso público com admissão de propostas de concorrentes não é contenciosamente recorrível, pois não é, evidentemente, um acto definitivo.

6. E só o acto final de adjudicação é, em princípio, recorrível, para os preteridos.”

Na doutrina da RAEM, entende-se que, de acordo com a disposição

legal do art.º 110.º do CPA, “É essencial, portanto, que estejamos perante uma manifestação decisória por parte da Administração e não perante uma mera declaração de ciência, um juízo de valor ou uma opinião.”⁵

Assim, o acto administrativo traduz-se num “comando, positivo ou negativo, pelo qual se constituem, se modificam ou extinguem relações jurídicas, se decide um conflito, se fixa juridicamente o sentido duma situação de facto. Trata-se, portanto, duma declaração dotada de supremacia, destinada a fixar para um particular o que é ou não direito; isto é, produz um efeito jurídico imediato.”⁶

É também essa a leitura feita por Freitas do Amaral que, apoiando-se na letra do art.º 110.º do CPA, afirma que “Há duas interpretações possíveis, à primeira vista, para a inclusão da expressão decisão na definição legal de acto administrativo:

(1) Ou se pretendeu apenas dizer, segundo a tradição anglo-saxónica, que o acto administrativo é uma decisão no sentido de que resolve um caso individual e concreto, em vez de adoptar uma norma geral e abstracta. (...)

(2) Ou se quis ir mais longe, recortando de entre a massa dos actos da Administração uma categoria nova, denominada decisão, o que implica que nem todos os actos jurídicos praticados no exercício de um poder administrativo e que visem produzir efeitos jurídicos numa situação

⁵ Viriato de Lima e Álvaro Dantas, *Código de Processo Administrativo Contencioso Anotado*, 2015, pág. 101.

⁶ Rogério Soares, *Direito Administrativo*, 1978, págs. 76 e 77.

individual e concreta são actos administrativos, só o sendo, de entre esses, os que corresponderem a um conceito estrito de decisão, quer dizer, a uma estatuição ou determinação sobre uma certa situação jurídico-administrativa.”

Concluindo pela segunda posição com base no facto de, por um lado, “a expressão ‘decisão’ corresponde melhor aos significados de «estatuição», «determinação», «prescrição», do que aos de «declaração» ou «pronúncia». (...)” e, por outro lado, porque “Teologicamente (...) só tem sentido submeter aos regime procedimental e substantivo do acto administrativo do CPA – cujo escopo fundamental é, a par de garantir a conveniente prossecução do interesse público, assegurar uma protecção adequada das posições jurídicas dos particulares – condutas administrativas susceptíveis de definir, por si sós, imediata ou potencialmente, a esfera jurídica dos particulares, ou, por outras palavras, condutas idóneas a ‘produzir uma transformação jurídica externa’.”⁷

O que implica a distinção entre actos administrativos e actos instrumentais, estes últimos desenvolvendo “uma função ancilar em relação àqueles – são os chamados actos instrumentais.

Em todos estes actos de vários tipos, falta a pretensão de encontrar a satisfação imediata dum interesse público concreto. A sua contribuição para a realização das tarefas administrativas processa-se através dum acto administrativo cuja produção determinam de diverso modo ou cuja efectiva

⁷ Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, 2001, págs. 221 e 222.

operatividade condicionam.”⁸

É também a posição sufragada por Sérvulo Correia: “(...) *não vemos razão para não congregar na categoria dos actos auxiliares quer aqueles actos que, sendo jurídicos, nunca deixam de ser internos, quer os actos externos cujo efeito jurídico não consiste na definição de uma situação jurídica entre a Administração e terceiros (ou uma coisa), como por exemplo sucede com os actos de publicação ou de notificação*”.⁹

Por isso, segundo esta leitura restritiva do acto administrativo, “*O conceito de decisão afasta da noção de acto administrativo, para efeito do Código, algumas formas de acção jurídica da Administração.*”¹⁰

Feito este excursão pela jurisprudência e doutrina relevante, é de voltar ao nosso caso concreto.

Tal como já foi referido, está claro que, com o acto proferido, o Senhor Secretário para a Segurança se limitou a *tomar conhecimento* da declaração de aposentação voluntária apresentada pelo Recorrente no exercício do seu direito e da “*informação*” constante do processo, na qual se encontrava a contagem do tempo de serviço ao abrigo dos critérios distintos seguidos pelo CPSP e pelo Fundo de Pensões.

⁸ Rogério Soares, *Direito Administrativo*, 1978, pág. 100.

⁹ Sérvulo Correia, *Noções de Direito Administrativo*, I, págs. 228 a 289, *apud* Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, 2001, pág. 223, nota 418.

¹⁰ Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco de Amorim, *Código do Procedimento Administrativo*, 2.^a Edição, pág. 552.

Não se constata que foi tomada qualquer decisão quanto à contagem do tempo de serviço para efeitos de aposentação nem se mostrou a intenção de proceder à contagem segundo o critério do Fundo de Pensões.

O que foi “decidido”, quanto muito, é a desligação do Recorrente dos serviços, por aposentação voluntária, a partir de 3 de Fevereiro de 2020, que não foi posto em causa pelo Recorrente.

Quanto à contagem do tempo de serviço, não é mais do que uma “informação” prestada pelo respectivo serviço, levada ao conhecimento do superior hierárquico (conjuntamente com a declaração de aposentação voluntária), tal como é definida no n.º 4 do art.º 263.º do ETAPM.

Assim sendo, é evidente que não esteja sequer em causa uma “decisão” da Administração.

Por outro lado, do ponto de vista de procedimento administrativo, o acto contenciosamente impugnado foi praticado antes do processo de aposentação propriamente dito, que se encontra previsto no art.º 267.º do ETAPM.

“Artigo 267.º

(Processo de aposentação)

1. O processo de aposentação inicia-se com o requerimento do interessado ou com a comunicação daquele ou dos serviços de que dependa,

qualquer deles enviado por estes ao FPM, devidamente instruídos com os fundamentos da aposentação e os documentos necessários à organização do processo.

2. Em caso de aposentação obrigatória, e sem prejuízo do disposto em matéria de aposentação compulsiva, a desligação do serviço é imediata, sendo devido, a partir da data em que a mesma ocorra e até fixação da pensão, o pagamento, pela verba destinada ao pessoal a aguardar aposentação, de uma pensão provisória calculada pelo serviço processador e comunicada ao Fundo de Pensões de Macau.

3. O FPM verifica a existência das condições necessárias para a aposentação, devendo exigir ao interessado, sempre que necessário, prova complementar sobre o tempo de serviço suficiente para a aposentação, através dos serviços de que aquele dependa.

4. A prova complementar só é considerada se prestada no prazo fixado pelo FPM, que acresce ao que é fixado no n.º 6 deste artigo.

5. O tempo de serviço para efeitos de aposentação prova-se por meio de certidões ou informações autênticas sobre a efectividade de serviço, emitidas pelo serviço de que depende o interessado.

6. Concluída a instrução do processo num prazo não superior a 30 dias, aquele é submetido a despacho que, sob proposta do FPM, fixará a pensão de aposentação.

7. As eventuais rectificações à importância da pensão dão lugar ao

acerto dos abonos entretanto efectuados ao interessado.

8. O FPM deve organizar um ficheiro permanentemente actualizado dos subscritores, bem como dos aposentados e beneficiários de pensão de sobrevivência, incluindo os dos serviços autónomos e municípios.”

Decorre desta norma que o processo de aposentação se inicia com o requerimento do interessado ou com a comunicação daquele ou dos serviços de que dependa, enviado ao Fundo de Pensões, que deve verificar a existência das condições necessárias para a aposentação, podendo (e devendo) exigir ao interessado prova complementar sobre o tempo de serviço suficiente para a aposentação, através dos serviços de que aquele dependa.

E o referido tempo de serviço prova-se por meio de certidões ou informações autênticas sobre a efectividade de serviço, emitidas pelo serviço de que depende o interessado.

Ora, tal como é claramente referenciado no n.º 5 do art.º 267.º citado, o serviço do interessado limita-se a prestar uma “*informação autêntica*” sobre a efectividade de serviço.

Por outras palavras, estão em causa apenas “*informações*”.

Como se sabe, nos termos da al. 1) do n.º 1 do art.º 3.º do Regulamento Administrativo n.º 16/2006 (Organização e Funcionamento do Fundo de Pensões), uma das atribuições do Fundo de Pensões é “*gerir e executar o regime de aposentação e sobrevivência dos funcionários e agentes da Administração Pública da RAEM*”.

Para a prossecução das suas atribuições, o Fundo de Pensões dispõe as várias subunidades orgânicas, incluindo o Departamento do Regime de Aposentação e Sobrevivência, responsável pela execução do regime de aposentação e sobrevivência dos funcionários e agentes da Administração Pública da RAEM, ao qual compete organizar e manter actualizados os processos e ficheiros dos subscritores e beneficiários e “*verificar os descontos e a contagem de tempo de serviço dos subscritores*”, para além dos outros (art.º 16.º, n.º 1, al. 1) e art.º 17.º, n.º 1, al. 3) do Regulamento Administrativo n.º 16/2006).

Uma vez que a lei confere ao Fundo de Pensões a competência para “verificar” a contagem de tempo de serviço do interessado, podendo (e devendo) o Fundo exigir a respectiva prova complementar, se for necessário, os elementos oferecidos pelos serviços do interessado sobre a contagem de tempo revestem, naturalmente, a natureza de “informações”, configurando um acto auxiliar, e não um acto administrativo.

No caso ora em apreciação, o acto posto em causa foi praticado antes de os elementos relativos à aposentação do Recorrente serem remetidos ao Fundo de Pensões, repetindo.

Assim sendo, e por maioria de razões, a contagem de tempo de serviço nunca pode ser considerada como “decisão”, muito menos quando estão em causa as duas contagens segundo os diferentes critérios.

A contagem do tempo de serviço segundo o critério do Fundo de

Pensões constante da informação do processo de aposentação não pode ser mais do que uma simples “*informação burocrática*” na terminologia empregue pelo Prof. Freitas do Amaral, segundo o qual as informações burocráticas configuram “*o acto pelo qual o funcionário estuda um processo e elabora uma informação que entrega ao superior hierárquico, para que este possa decidir da forma mais conforme à lei e ao interesse público*” ¹¹

Neste caso, a informação foi apenas levada ao conhecimento do superior hierárquico, servindo para instruir o procedimento de aposentação que depois seria enviado ao Fundo de Pensões de acordo com o art.º 267.º, n.º 1, do ETAPM.

Mesmo que a contagem de tempo de serviço possa ser considerada como uma “*informação autêntica*” referida no n.º 5.º do art.º 267.º do ETAPM, certo é que não pode o CPSP definir a posição do Fundo de Pensões quanto à contagem do tempo de serviço para efeitos de aposentação nos termos do art.º 260.º do ETAPM, pelo que a informação prestada tem um alcance bastante limitado.

Seja como for, está assim claro que a informação do processo – da qual constam dois critérios distintos de contagem do tempo de serviço – não é um acto administrativo (mesmo em sentido amplo, nunca seria um acto administrativo contenciosamente recorrível) na medida em que não contém qualquer estatuição autoritária.

¹¹ Prof. Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, págs. 272 e 273.

Desde modo, evidentemente é que apenas foi praticado um acto preparatório inserido no procedimento de aposentação, cabendo depois ao Fundo de Pensões (ao abrigo dos já referidos art.ºs 260.º e 267.º do ETAPM, bem como do art.º 17.º, n.º 1, al. 3) do Regulamento Administrativo n.º 16/2006), verificar “*a existência das condições necessárias para a aposentação*” (incluindo o tempo de serviço efectivo) e determinar a pensão de aposentação com base no tempo de serviço em que tenham sido satisfeitos os respectivos encargos.

Salvo o devido respeito, afigura-se-nos que, com o presente recurso, interposto contra a contagem do tempo de serviço contida na informação constante do procedimento de aposentação e antes da remessa dos elementos ao Fundo de Pensões, pretende o Recorrente “antecipar” uma decisão sobre a contagem do tempo de serviço por si prestado, que deveria ser verificada pelo Fundo numa fase posterior, ou seja, no processo de aposentação propriamente dito, e decidida por despacho, pretensão esta que não pode proceder, como é evidente.

Na realidade, resulta claramente do disposto no art.º 267.º do ETAPM que, depois de receber os elementos remetidos pelo respectivo serviço onde trabalha o interessado, o Fundo de Pensões verifica a existência das condições necessárias para a aposentação, nas quais se inclui o tempo de serviço legalmente fixado, solicitando a prova complementar se for necessário, e concluída a instrução do processo, este “é submetido a despacho que, sob proposta do FPM, fixará a pensão de aposentação”.

Salientando, é nesse despacho que fixa a pensão de aposentação, para cujo cálculo é relevante a contagem do tempo de serviço do interessado para a aposentação, nos termos do n.º 1 do art.º 264.º do ETAPM.

Por outro lado, e em relação à invocação do acórdão deste TUI proferido no Processo n.º 12/2009, é de dizer que a matéria colocada para apreciação neste acórdão é diferente da dos presentes autos.

Ora, tal como se pode constatar no arresto citado, o que ali está em discussão é a decisão sobre as listas de antiguidade, que poderá ser relevante para efeitos de aposentação, mas não coincidente com a contagem do tempo de serviço no procedimento de aposentação. Tratam-se dos procedimentos distintos.

Julga-se útil transcrever as seguintes considerações expostas nesse acórdão para ficar clara a ideia:

«A decisão que conhece da reclamação das listas de antiguidade ou a decisão que conhece do respectivo recurso hierárquico, como foi o caso, não se integra no procedimento administrativo com vista à fixação de pensão de aposentação. Não se trata, por conseguinte, de um acto preparatório do procedimento de aposentação, que só se inicia com o requerimento do interessado ou com a comunicação daquele ou dos serviços de que dependa, qualquer deles enviado ao Fundo de Pensões (artigo 267.º, n.º 1 do ETAPM). Procedimento esse que pode nunca se iniciar se o funcionário se exonerar ou for exonerado, por

exemplo.

Este procedimento de aposentação está previsto no artigo 267.º do ETAPM, subsidiariamente aplicável ao pessoal militarizado, na falta de previsão do EMFSM sobre esta matéria (artigo 329.º do EMFSM).

Estatui o artigo 267.º do ETAPM:

...

Quer isto dizer que o procedimento de elaboração e publicação anual das listas de antiguidade (artigo 160.º do ETAPM) é inteiramente distinto do procedimento de aposentação (artigo 267.º do ETAPM).

As listas de antiguidade e a decisão sobre reclamação das listas de antiguidade fixam, com efeitos externos, a decisão do serviço de que depende o funcionário relativamente ao seu tempo de serviço na Administração e a sua antiguidade na categoria, bem como o tempo computado para efeitos de aposentação.

Mas daqui não decorre necessariamente que esta decisão do serviço se imponha ao Fundo de Pensões, quando este, finalizando o procedimento de aposentação, fixa a respectiva pensão (artigo 267.º, n.º 6 do ETAPM).

Quer dizer, não nos cumpre decidir neste processo se o tempo de serviço para efeitos de aposentação que o Serviço, de que depende o funcionário, fixa anualmente nas listas de antiguidade (artigo 160.º do ETAPM) ou mesmo o tempo de serviço para efeitos de aposentação, relativamente ao qual o serviço do

funcionário emite certidão, já no procedimento de aposentação (artigo 267.º, n.º 5 do ETAPM), se impõem ou não ao Fundo de Pensões, quando este fixa a pensão de aposentação.

Trata-se de questão que não está em causa neste processo judicial, e que neste não pode ser decidida, dado que só terá de ser objecto de decisão no procedimento de aposentação, que ainda não existe e não se sabe se alguma vez virá a existir, e em sua eventual impugnação judicial.» (negrito nosso)

Ora, do trecho citado resulta precisamente que o acto da Entidade Recorrida impugnado contenciosamente naquele Processo n.º 12/2009 era completamente distinto do acto preparatório relativo à contagem do tempo de serviço inserido no procedimento de aposentação, que é o acto que aqui está em causa.

Tal como foi referido, das normas contidas no n.º 3 do art.º 267.º do ETAPM na al. 3) do n.º 1 do art.º 17.º do Regulamento Administrativo n.º 16/2006 resulta que é ao Fundo de Pensões que compete a contagem do tempo de serviço para efeitos de aposentação (artigo 260.º do ETAPM), ideia esta que também está subentendido no já citado acórdão n.º 12/2009, não se podendo por isso confundir com a contagem do tempo de serviço para efeitos da elaboração das listas de antiguidade e olvidar que a expressão “*tempo de serviço*” pode ser utilizada num “*sentido pluralista uma vez que, na realidade, existem diversas espécies de contagem de tempo de serviço, cada uma delas com as suas regras – próprias ou importadas de outro sistema –*

e visando uma finalidade específica.”¹²

Concluindo, é de afirmar que, no presente caso, a contagem do tempo de serviço constante na proposta do CPSP é uma mera informação levada ao conhecimento do Secretário para a Segurança, que nunca se pode configurar um acto, muito menos administrativo que produz efeitos externos.

Não há assim qualquer definição da situação jurídico-funcional do Recorrente, pois estamos perante a prática dos actos preparatórios destinados à aposentação e só no respectivo processo que corre termos no Fundo de Pensões é que se procede à verificação dos requisitos legais de aposentação, após a qual e concluída a instrução do processo, submete-se o assunto a despacho que, sob proposta do Fundo de Pensões, fixará a pensão de aposentação.

Assim, é de reconhecer razão ao recurso interposto pelo Ministério Público, que sustenta a falta de objecto do recurso contencioso, visto que incide sobre um acto que não tem a natureza de acto administrativo (art.ºs 46.º, n.º 2, al. b) e 28.º, n.º 1, ambos do CPAC) – na concepção restrita que tem sido aplicada pela jurisprudência.

Repetindo, a Entidade Recorrida limitou a sua actuação a “*tomar conhecimento*” da declaração de aposentação voluntária apresentada pelo

¹² João Alfaia, *Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público*, Vol. II, 1988, pág. 1220.

Recorrente assim como da informação prestada pelo CPSP sobre a contagem do tempo de serviço, não havendo ainda uma decisão (em sentido estrito) sobre a pretensão do Recorrente.

De resto, ainda que se adoptasse um conceito amplo de acto administrativo, sempre se teria de concluir que o acto em causa seria irrecorrível por não produzir (art.ºs 28.º e 46.º, n.º 1, al. c) do CPAC) efeitos externos, não afectando de todo a posição do Recorrente, no que respeita à contagem do tempo de serviço para efeitos de aposentação.

Deste arte, é de julgar procedente o recurso interposto pelo Ministério Público, revogando-se o acórdão recorrido.

Uma vez verificada a excepção dilatória da falta de objecto do recurso contencioso, que obsta ao conhecimento do mérito da causa pelo tribunal, deve ser a Entidade Recorrida absolvida da instância, nos termos do n.º 2 do art.º 412.º do CPC.

Fica prejudicado o conhecimento dos restantes recursos interpostos pelo Fundo de Pensões e pelo interessado A.

4. Decisão

Pelo exposto, acordam em julgar procedente o recurso interposto pelo Ministério Público, revogando-se o acórdão recorrido, e absolver da instância a Entidade Recorrida.

Custas pelo Recorrente A, com taxa de justiça que se fixa em 8 UCs.

29 de Março de 2023

Juízes: Song Man Lei (Relatora)

José Maria Dias Azedo

Sam Hou Fai