

卷宗編號： 317/2012
日期： 2014 年 02 月 27 日
關鍵詞： 聽證、房屋津貼、法律解釋及適用

摘要：

- 設立聽證制度之目的，是讓利害關係人可參與有關程序，發表自己的意見，以供行政當局參考及避免意料之外之決定。
- 倘有關行政程序是應上訴人的聲請而展開，當中只涉及法律適用的問題，而上訴人在最初聲請書及其後的必要訴願訴狀中均已充份表明相關立場及對法律適用的意見，並不存在違反對當事人聽證之瑕疵。
- 再者，行政當局在審批上訴人房屋津貼中並不享有自由裁量權。相反，該審批權是一受約束的權力(*poder vinculado*)：若符合法定資格，則必須批准，相反則須否決，不存在任何自由裁量的空間，故上訴人或其所屬退休協會的意見並不能改變行政當局須依法作出之決定。在此情況下，不對彼等作出聽證並不構成無效或可撤銷之瑕疵。
- 上訴人能否獲得房屋津貼並不取決於其是否已領取了機票及津貼以返回葡國定居及其是否常居於澳門，茲因有關法規並沒有就此作出要求。
- 解釋和適用法律時不應僅限於有關法律條文之字面含義，應從法制的整體性(系統要素)配合其他要素，例如歷史要素、目的要素等，加以參考而作出。
- 因此，在解釋和適用第 2/2011 號法律第 10 條第 1 款時，不能忽略同一法律第 1 條第 1 款所界定的適用範圍。

- 這樣，上述法律第 10 條第 1 款所指的人員，在配合同一法律第 1 條第 1 款所界定的範圍下，必須是在澳門特別行政區成立後的“在職、離職待退休及已退休的公務人員”，即和澳門特別行政區公職制度仍有聯繫之在職、離職待退休及已退休的公務人員，當中顯然不包括在澳門特別行政區成立前已退休並已將退休金支付責任轉移予葡國退休事務管理局的公務人員，茲因後者和澳門特別行政區的公職制度已沒有任何聯繫(vínculo)。
- 《中葡聯合聲明》和澳門《基本法》均明確表明澳門特別行政區並不承擔在其成立前已退休的公務人員的退休金、撫卹金及相關福利待遇的支付責任。
- 根據《中葡聯合聲明》和澳門《基本法》的規定和精神，回歸前退休且已將退休金支付責任轉移予葡國退休事務管理局之公務人員的退休事宜和相關的福利待遇與澳門特別行政區無關，故不能按照澳門特別行政區現行公職法的規定，享有房屋津貼。

裁判書製作人

何偉寧

司法上訴裁判書

卷宗編號: 317/2012

日期: 2014 年 02 月 27 日

上訴人: A

被訴實體: 澳門經濟財政司司長

*

一. 概述

上訴人 A，詳細身份資料載於卷宗內，不服澳門經濟財政司司長駁回其就房屋津貼提起之必要訴願，向本院提出上訴，理由詳載於卷宗第 2 至 50 頁，有關內容在此視為完全轉錄¹。

¹ 上訴人的上訴結論如下:

1. Por acto do Senhor Secretário para a Economia e Finanças de 1/03/2012, exarado na Informação n.º 046/NAJ/LRB/2012 e notificado a coberto do Ofício n.º 046/NAJ/LRB/2012, foi indeferido o abono do subsídio de residência ao ora recorrente, que havia sido requerido ao abrigo do artigo 10.º da Lei n.º 2/2011.
2. O recorrente nunca se pronunciou no procedimento de 1.º grau, que culminou com o acto da Senhora Directora dos Serviços que naquele procedimento indeferiu o pedido formulado pelo recorrente.
3. A violação do direito de audiência do recorrente imposto pelos artigos 10.º e 93.º e seguintes, ambos do CPA, consubstancia vício de forma determinante da invalidade do acto recorrido, conducente à sua anulação.
4. A falta de audiência, naquele procedimento, da APOMAC, organismo representativo dos trabalhadores aposentados e pensionistas, detentora de legitimidade para esse efeito, ao abrigo do n.º 1 do artigo 55.º do CPA, viola o disposto no artigo 10.º do mesmo Código, que adicionalmente assegura a intervenção das Associações que defendam os interesses dos interessados, quando envolvidos em procedimentos administrativos, violação de lei que fere de invalidade o acto recorrido, devendo por isso ser anulado.
5. A dispensa da audiência de interessados prevista no artigo 97.º do CPA exige uma decisão devidamente fundamentada nesse sentido.
6. Não existe no procedimento administrativo qualquer decisão da Senhora Directora da DSE, que dispense a audiência de interessados, e respectiva fundamentação, pelo que a decisão da entidade recorrida que sancionou tal actuação ofende a regra do artigo 97.º do CPA, o que consubstancia vício de violação de lei conducente à anulabilidade do acto recorrido.

-
7. A Lei n.º 2/2011 expressamente afastou o critério de residência como condição para a atribuição do subsídio previsto no seu artigo 10.º.
 8. Essa decisão consta do Relatório das Linhas de Acção Governativa para o ano Financeiro de 2011, na área da Administração e Justiça e da Nota Justificativa que acompanhou o ante-projecto da Lei n.º 2/2011.
 9. O abono do transporte para Portugal ao abrigo do DL n.º 14/94/M, não impede ao recorrente o acesso ao direito previsto no artigo 10.º da Lei n.º 2/2011.
 10. O artigo 10.º da Lei n.º 2/2011 afastou expressamente o critério da residência em Macau como requisito para a concessão do subsídio previsto nessa norma, pelo que o acto recorrido, fazendo depender a atribuição do subsídio ao critério de residência em Macau, viola o disposto naquela regra, o que o torna anulável por vício de violação de lei.
 11. A entidade recorrida indeferiu a atribuição do subsídio de residência com fundamento nos DL n.ºs 14/94/M, 38/95/M e 96/99/M, diplomas que em Macau executavam o DL n.º 357/93, de 14 de Outubro, que definiu várias componentes para o denominado processo de integração, para aferir dos requisitos de acesso a um direito previsto em legislação da RAEM - a Lei n.º 2/2011.
 12. A faculdade de transferir a responsabilidade do pagamento das pensões para a CGA para aqueles que exerceram funções na administração pública do Território de Macau e se aposentaram antes de 19 de Dezembro de 1999, decorreu do Ponto VI do Anexo I da Declaração Conjunta do Governo da República Portuguesa e do Governo da República Popular da China sobre a Questão de Macau, assinado em Pequim em 13/04/1987.
 13. Na Declaração Conjunta a Parte Chinesa só se responsabiliza pelo pagamento das pensões de aposentação e de sobrevivência dos trabalhadores da administração pública que se aposentassem depois de 19 de Dezembro de 1999.
 14. A Parte Portuguesa assegurou o pagamento das pensões aos aposentados de Macau até 19/12/1999 pelo DL n.º 357/93, de 14 de Outubro, com a consequente regulamentação no Território de Macau, através do DL n.º 14/94/M, do DL n.º 38/95/M e do DL n.º 96/99/M.
 15. Havendo aposentados que transferiram o pagamento das pensões para a CGA que permaneceram em Macau, o DL n.º 38/95/M e o DL n.º 96/99/M concede-lhes o direito ao subsídio de residência, mesmo quando tenham exercido total ou parcialmente os direitos conferidos pelo n.º 3 do artigo 17.º DL n.º 14/94/M, maxime o direito de transporte.
 16. Transferiu-se a responsabilidade pelo pagamento de pensões de pessoas que permaneceram como aposentados de Macau após 20 de Dezembro de 1999 com todos os direitos inerente a essa condição, salientando-se o acesso a assistência médica e medicamentosa: os cuidados de saúde.
 17. Foi regulada a forma de pagamento das suas contribuições para efeitos de acesso aos cuidados de saúde, nos termos do regime geral em vigor à data da transferência da pensão de aposentação para a CGA, a efectuar directamente junto dos Serviços de Saúde de Macau, por iniciativa de cada um dos interessados.
 18. Situação que ainda hoje se mantém para todos os aposentados, independentemente de terem ou não transferido a responsabilidade pelo pagamento das suas pensões para a CGA e de terem ou não accionado o direito a transporte para Portugal enquanto direito conexo.
 19. Não resulta da legislação invocada no acto recorrido nem dos respectivos preâmbulos que os

aposentados que transferiram o pagamento das pensões para a CGA e receberam o abono de transporte não beneficiam do subsídio de residência porque a lei os considerava residentes de Portugal.

20. Mesmo que o recorrente não estivesse abrangida pelo direito ao subsídio de residência previsto naqueles diplomas, a aferição dos pressupostos de acesso a esse mesmo direito definido, ex novo, na Lei n.º 2/2011, só pode ser feita com base na previsão do artigo 10.º desta Lei, única lei vigente na matéria no ordenamento jurídico da RAEM.
21. O acto recorrido, aferindo dos pressupostos ao subsídio requerido com base nos DL n.ºs 14/94/M, 38/95/M e 96/99/M, incorre em violação do artigo 10.º da Lei n.º 2/2011, vício que o invalida.
22. O DL n.º 96/99/M eliminou do n.º 2 do artigo 3.º do DL n.º 38/95/M o limite temporal para o acesso dos aposentados ao subsídio de residência bem como a condição de os mesmos residirem em Macau.
23. A alínea b) do artigo 1.º do DL n.º 96/99/M, abandona o requisito da prévia existência do direito ao subsídio de residência, no momento da transferência das pensões para a CGA, permitindo que os aposentados que reunissem as condições previstas no artigo 203.º do ETAPM beneficiassem daquele direito, mesmo que anteriormente o não detivessem.
24. Se o legislador apenas pretendesse eliminar o limite temporal fixado, bastaria proceder à alteração do n.º 2 do artigo 3.º do DL n.º 38/95/M, eliminando a referência a 19/12/1999, mantendo a restante redacção da norma.
25. A expressão "mantido", no corpo do artigo 1.º do DL n.º 96/99/M, não comporta qualquer referência ao passado.
26. A expressão "mantido", no corpo do artigo 1.º do DL n.º 96/99/M, afirma que o direito, em abstracto, permanece no ordenamento jurídico da RAEM, englobando aqueles que não estavam a beneficiar do abono mas que a ele pretendiam aceder, seja pela primeira vez, seja na sequência de uma interrupção de pretérito.
27. Os SAEP emitiram Parecer, em Fevereiro de 2002, afirmando que são aposentados de Macau, para todos os efeitos legais segundo o regime jurídico fixado pelas normas legais aplicáveis, aqueles que transferiram a responsabilidade do pagamento das suas pensões para a CGA.
28. O Senhor Secretário para a Economia e Finanças, entidade aqui recorrida, decidiu em 24/07/2001, ser legal que os aposentados que transferiram a responsabilidade do pagamento da sua pensão para a CGA tivessem direito ao subsídio de residência, de acordo com um parecer da sua assessoria jurídica elaborado em 23/07/2001.
29. Os SAEP, em Maio de 2011, através do ofício n.º 1105120001/DIR, defenderam que o pessoal abrangido pelo DL n.º 96/99/M continua a beneficiar do regime de residência previsto na Lei n.º 2/2011, desde que não esteja abrangido por nenhuma das situações indicadas no n.º 2 do seu artigo 10.º.
30. Não existe qualquer obrigação de continuidade no acesso ao subsídio de residência a coberto da legislação de 1994, 1995, 1999 e 2011.
31. A ausência de Macau num determinado período temporal ou o exercício do direito a transporte ao abrigo do artigo 17.º do DL n.º 14/94/M, não fazem decair o critério de residência para efeitos de acesso ao direito ao subsídio.

*

被訴實體就有關上訴作出答覆，有關內容載於卷宗第 99 至 122 頁，在此視為完全轉錄²。

-
32. A entidade recorrida acolheu como fundamento da sua decisão um parecer jurídico que se pronuncia sobre a questão da residência em Macau, matéria regulada na Lei n.º 8/1999.
 33. A Lei n.º 8/1999 apenas exige que aqui se tenha residência legalmente consentida, presumindo residentes de Macau os portadores de Bilhete de Identidade de Residente Permanente da RAEM, como é o caso do ora recorrente.
 34. O acto recorrido sustenta que o recorrente fixou residência em Portugal, sem que conste no procedimento qualquer documento que demonstre o que alega, em sentido inverso do dever estabelecido no n.º 1 do artigo 86.º do CPA.
 35. O acto recorrido afasta, implicitamente, a qualidade de residência que a Lei n.º 8/1999 lhe confere, enquanto titular do Bilhete de Identidade de Residente de Macau, para efeitos de atribuição de um direito previsto na legislação da RAEM.
 36. O acto recorrido traduz que o pensionista que se ausente da RAEM, no âmbito de um processo de integração que admite o transporte por conta do território em função de uma intenção de residência em Portugal, fica impedido de voltar a residir em Macau e usufruir dos direitos que as leis lhe conferem, por isso lhe retirando o direito ao subsídio de residência, que a Lei n.º 2/2011 lhe concede.
 37. Do acto recorrido resulta que a ausência de Macau numa determinada situação ao abrigo de legislação soberana portuguesa condiciona a percepção de um abono geralmente concedido a quem se inclua nas classes inactivas da administração pública de Macau e que aqui permaneça, o que é ilegal, na medida em que o princípio básico do estatuto dos residentes de Macau não pode ser restringido na sequência de uma ausência, ainda que temporária, encontrando-se por isso o acto recorrido ferido de violação de lei, por ofensa aos artigos 2.º, 4.º, 5.º e 7.º da Lei n.º 8/1999, o que o torna anulável.

² 被訴實體之答覆結論如下：

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

-
- realização. Não se trata de uma mera pronúncia do interessado, mas sim de um pronúncia útil.
- IV. Quando as questões que importem à decisão e as provas já foram fornecidas pelo interessado ou são de conhecimento oficial ou oficioso da Administração a audiência dos interessados pode e deve ser dispensada, por constituir mera duplicação.
- V. Caberia ao recorrente o ónus de demonstrar, ou pelo menos sugerir, a insuficiência desses elementos ou que outros poderiam ter sido carreados para o procedimento pela audiência do interessado. Nunca o recorrente mencionou sequer tais elementos.
- VI. Não se vislumbra na legislação em vigor, nem o recorrente cita, qualquer norma que preveja a necessidade de um despacho que dispense a audiência prévia, como pretende o recorrente. Ou a audiência é indispensável e a sua não realização implica pelo menos a anulabilidade do acto, ou é dispensável e o acto é legítimo, salvo outra causa de invalidade.
- VII. A audição de associações que defendem os interesses dos particulares aqui em causa, seria importante na decisão de conceder ou não subsídio a esse grupo de cidadãos. Ora não é isso que está em apreço. O que se questiona é a interpretação e aplicação que se faz da Lei n.º 2/2011, que segundo o recorrente autoriza o pagamento de um subsídio e segundo a Administração não.
- VIII. Inexiste preterição de audiência dos interessados quando todos os elementos relevantes para a tomada de decisão são do conhecimento da Administração. Sendo certo que nunca o recorrente mencionou, sequer, que contribuição poderia ter carreado para o procedimento.
- IX. Não se verifica, in casu, violação de lei por preterição da audiência dos interessados, soçobrando toda a argumentação do requerente.
- X. O Decreto-Lei n.º 14/94/M visava a aplicação a Macau do Decreto-Lei n.º 357/93 de 14 de Outubro. Definindo este a integração nos quadros da República Portuguesa dos funcionários do então Território de Macau, o que aquele fez foi regular as condições, em Macau, do modo como se processaria essa integração.
- XI. O recorrente por se encontrar nas condições prevista na Lei, transferiu a responsabilidade pela sua pensão para a CGA. Isto no âmbito do processo de integração, tendo em conta a transferência da Administração da República Portuguesa para a República Popular da China em 20 de Dezembro de 1999.
- XII. Efectuada a transferência da responsabilidade pela pensão para a CGA, previa o Decreto-Lei n.º 14/94/M no artigo 17.º n.º 4 a possibilidade de estes pensionistas beneficiarem de viagem para Portugal para si e familiares, transporte de bagagens e veículo ligeiro, desalfandegamento, bem como seguro.
- XIII. Dada a extensão do direito consagrado neste número, não se trata de ter direito a uma passagem para Portugal, mas de garantir o transporte de todos os bens móveis do funcionário para Portugal, uma vez que tal é feito na condição de fixar residência em Portugal.
- XIV. Dos aposentados que transferiram a responsabilidade para a CGA nem todos requereram o transporte para Portugal. Ficaram alguns a habitar casas património da Administração ou de outros entes públicos, ou apenas permaneceram em Macau.
- XV. Reconhecendo a situação especial destes pensionistas veio o Decreto-Lei n.º 38/95/M no preâmbulo "proceder à sua clarificação, (aplicação do ETAPM) aproveitando-se, ainda, esta

-
- oportunidade para acolher outras soluções previstas naquele Estatuto, adaptando-as aos condicionalismos próprios deste processo (de integração)".
- XVI. Segundo o ETAPM, apenas os aposentados residentes em Macau e cuja pensão fosse paga pelo então Território, tinham direito a subsídio de residência. O Decreto-Lei n.º 38/95/M vem modificar a situação dizendo que, após a transferência da responsabilidade pela pensão para a CGA, estes pensionistas manteriam o subsídio. Em suma, os aposentados que perderiam o direito a subsídio de residência por passarem a sê-lo pela CGA, excepcionalmente, manteriam este direito, enquanto residissem em Macau, e até Dezembro de 1999.
- XVII. Os outros aposentados da CGA, que tinham exercido o direito a transporte não tinham direito a subsídio de residência. Porque não se enquadravam nas previsões do Decreto-Lei n.º 38/95/M. Não estavam na situação excepcional de receber pensão não paga pelo Território, mas residirem em Macau. Ao aceitar, na condição de fixar residência em Portugal, o abono de viagem e direitos conexos, ficaram excluídos dos destinatários do Decreto-Lei n.º 38/95/M. Este decreto não lhes era destinado. A sua situação estava totalmente resolvida pela aplicação do Decreto-Lei n.º 14/94/M.
- XVIII. O Decreto-Lei n.º 38/95/M, cria uma norma excepcional que veio a ser revogada pelo Decreto-Lei n.º 96/99/M que diz no preâmbulo:
"Contudo, parte significativa destes aposentados e pensionistas tencionam continuar a residir em Macau para além de 19 de Dezembro de 1999, mantendo a condição de arrendatários de moradias do Território, bem como o acesso ao subsídio de residência .
- XIX. A que aposentados se refere a Lei? É óbvio que aos que tendo transferido a responsabilidade pelo pagamento da pensão para a CGA, continuaram a residir em Macau, pelo que, excepcionalmente, foi-lhes mantido o direito a subsídio de residência, que doutro modo lhes seria negado pelo ETAPM. O que se confirma no último parágrafo, falando-se em manutenção. Só se pode manter o que já se tem, facto que parece ser ignorado do recorrente, como demonstra no artigo 59.º da sua contestação.
- XX. Assim sendo, alcança-se que tal como não estavam contemplados no Decreto-Lei n.º 38/95/M, continuam excluídos do Decreto-Lei n.º 96/99/M, os pensionistas da CGA que fixaram residência em Portugal, como decorrência da aplicação do n.º 4 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 14/94/M.
- XXI. Mais, que não é a condição de residência em Macau plasmada no artigo 203.º do ETAPM que importa para avaliar do direito à sua percepção, mas sim o Decreto-Lei n.º 96/99/M e os que o antecedem na regulação da mesma questão.
- XXII. Analisando o parecer referido pelo recorrente verifica-se que se trata de uma questão muito diferente da do recorrente. Trata-se de um funcionário aposentado, que após a transferência da responsabilidade da pensão para a CGA, continuou a residir em Macau, em moradia do património do Território.
- XXIII. Adquiriu posteriormente moradia própria com o recurso a crédito, e foi-lhe deferido e mantido por duas vezes o subsídio de residência. Quando voltou a requerer a manutenção do subsídio, foi-lhe recusado. Após reclamação vieram o Núcleo de Apoio Jurídico da DSF e o Senhor Secretário para a Economia e Finanças confirmar que tinha direito ao subsídio. De

*

上訴人及被訴實體作出非強制陳述，有關內容分別載於卷宗第 207 至 225 頁及第 237 至 251 頁，在此視為完全轉錄³。

resto, absolutamente de acordo com a tese que vem sendo expandida.

- XXIV. Nunca se manteve um direito a subsídio de residência, em abstracto, para os pensionistas em geral da CGA e agora renascido pela alteração das condições antes previstas no artigo 203.º do ETAPM. Os que utilizaram o direito a transporte para Portugal, obviamente deixaram de ter direito a subsídio de residência, e o consagrado nos Decretos-Lei n.ºs 38/95/M e 96/99/M não se lhes aplica.
- Pelo que inexistente vício de violação de lei porque a lei nem sequer se aplica ao recorrente .
- XXV. Pugna o recorrente por uma leitura directa do artigo 10.º da Lei n.º 2/2011. Em suma, entende que uma vez que não se exige agora a residência em Macau, tem, como aposentado, direito a subsídio de residência. Regista-se o facto, corolário dessa argumentação, que o recorrente reconhece não ter residência em Macau .
- XXVI. Certamente que o recorrente não admite, por absurdo, que qualquer reformado, seja de onde o for, residente onde for tem direito a subsídio de residência pago pela RAEM.
- XXVII. Pelo que sempre se há-de conceder que deve haver uma limitação do universo de aposentados a quem a RAEM deve abonar subsídio de residência.
- XXVIII. Pelo que quando no artigo 10.º da Lei n.º 2/2011 se refere aos aposentados, forçosamente será aos aposentados da RAEM. A quem esta paga a pensão .
- XXIX. E é precisamente a este conjunto que não pertence o recorrente. Não é aposentado da RAEM, é aposentado da CGA. E tem residência em Portugal.
- XXX. No âmbito do processo de integração, transferiu a responsabilidade pela sua pensão para a CGA e na condição de fixar residência em Portugal, foram-lhe abonados todos os direitos referidos no artigo 17.º n.ºs 3 e 4 do Decreto-Lei n.º 14/94/M. De outro modo, está integrado na Administração Pública de Portugal, como pensionista.
- XXXI. O que permite concluir que não se verifica violação de Lei n.º 2/2011 na não atribuição de subsídio de residência ao recorrente, uma vez que não é aposentado da RAEM.
- XXXII. Inexistente vício de violação da Lei n.º 9/1999 quando o estatuto de residente nunca foi posto em causa no procedimento, nem sequer levado em conta, não tendo servido para fundamentar o acto que o recorrente pretende ver anulado.

³ 上訴人之非強制陳述結論如下：

1. Por acto do Senhor Secretário para a Economia e Finanças de 1/03/2012, exarado na Informação n.º 046/NAJ/LRB/2012 e notificado a coberto do ofício n.º 046/NAJ/LRB/2012, foi indeferido o abono do subsídio de residência ao ora recorrente, que havia sido requerido ao abrigo do artigo 10.º da Lei n.º 2/2011,
2. O recorrente nunca se pronunciou no procedimento de 1.º grau, que culminou com o acto da Senhora Directora dos Serviços que naquele procedimento indeferiu o pedido formulado
3. A violação do direito de audiência do recorrente imposto pelos artigos 10.º e 93.º e seguintes,

ambos do CPA, consubstancia vício de forma determinante da invalidade do acto recorrido, conducente à sua anulação.

4. A falta de audiência, naquele procedimento, da APOMAC, organismo representativo dos trabalhadores aposentados e pensionistas, detentora de legitimidade para esse efeito, ao abrigo do n.º 1 do artigo 55.º do CPA, viola o disposto no artigo 10.º do mesmo Código, que adicionalmente assegura a intervenção das Associações que defendam os interesses dos interessados, quando envolvidos em procedimentos administrativos, violação de lei que fere de invalidade o acto recorrido, devendo por isso ser anulado.
5. A dispensa da audiência de interessados prevista no artigo 97.º do CPA exige uma decisão devidamente fundamentada nesse sentido.
6. Não existe no procedimento administrativo qualquer decisão da Senhora Directora da DSF, que dispense a audiência de interessados, e respectiva fundamentação, pelo que a decisão da entidade recorrida que sancionou tal actuação ofende a regra do artigo 97.º do CPA, o que consubstancia vício de violação de lei conducente à anulabilidade do acto recorrido.
7. A Lei n.º 2/2011 expressamente afastou o critério de residência como condição para a atribuição do subsídio previsto no seu artigo 10.º.
8. Essa decisão consta do Relatório das Linhas de Acção Governativa para o ano Financeiro de 2011, na área da Administração e Justiça e da Nota Justificativa que acompanhou o anteprojecto da Lei n.º 2/2011.
9. O abono do transporte para Portugal ao abrigo do DL n.º 14/94/M, não impede ao recorrente o acesso ao direito previsto no artigo 10.º da Lei n.º 2/2011.
10. O artigo 10.º da Lei n.º 2/2011 afastou expressamente o critério da residência em Macau como requisito para a concessão do subsídio previsto nessa norma, pelo que o acto recorrido, fazendo depender a atribuição do subsídio ao critério de residência em Macau, viola o disposto naquela regra, o que o torna anulável por vício de violação de lei.
11. A entidade recorrida indeferiu a atribuição do subsídio de residência com fundamento nos DL n.ºs 14/94/M, 38/95/M e 96/99/M, diplomas que em Macau executavam o DL n.º 357/93, de 14 de Outubro, que definiu várias componentes para o denominado processo de integração, para aferir dos requisitos de acesso a um direito previsto em legislação da RAEM a Lei n.º 2/2011.
12. A faculdade de transferir a responsabilidade do pagamento das pensões para a CGA para aqueles que exerceram funções na administração pública do Território de Macau e se aposentaram antes de 19 de Dezembro de 1999, decorreu do Ponto VI do Anexo I da Declaração Conjunta do Governo da República Portuguesa e do Governo da República Popular da China sobre a Questão de Macau, assinado em Pequim em 13/04/1987.
13. Na Declaração Conjunta a Parte Chinesa só se responsabiliza pelo pagamento das pensões de aposentação e de sobrevivência dos trabalhadores da administração pública que se aposentassem depois de 19 de Dezembro de 1999.
14. A Parte Portuguesa assegurou o pagamento das pensões aos aposentados de Macau até 19/12/1999 pelo DL n.º 357/93, de 14 de Outubro, com a consequente regulamentação no Território de Macau, através do DL n.º 14/94/M, do DL n.º 38/95/M e do DL n.º 96/99/M.
15. Havendo aposentados que transferiram o pagamento das pensões para a CGA que permaneceram

em Macau, o DL n.º 38/95/M e o DL n.º 96/99/M concede-lhes o direito ao subsídio de residência, mesmo quando tenham exercido total ou parcialmente os direitos conferidos pelo n.º 3 do artigo 17.º DL n.º 14/94/M, maxime o direito de transporte.

16. Transferiu-se a responsabilidade pelo pagamento de pensões de pessoas que permaneceram como aposentados de Macau após 20 de Dezembro de 1999 com todos os direitos inerentes a essa condição, salientando-se o acesso a assistência médica e medicamentosa: os cuidados de saúde.
17. Foi regulada a forma de pagamento das suas contribuições para efeitos de acesso aos cuidados de saúde, nos termos do regime geral em vigor à data da transferência da pensão de aposentação para a CGA, a efectuar directamente junto dos Serviços de Saúde de Macau, por iniciativa de cada um dos interessados.
18. Situação que ainda hoje se mantém para todos os aposentados, independentemente de terem ou não transferido a responsabilidade pelo pagamento das suas pensões para a CGA e de terem ou não accionado o direito a transporte para Portugal enquanto direito conexo.
19. Não resulta da legislação invocada no acto recorrido nem dos respectivos preâmbulos que os aposentados que transferiram o pagamento das pensões para a CGA e receberam o abono de transporte não beneficiam do subsídio de residência porque a lei os considerava residentes de Portugal.
20. Mesmo que o recorrente não estivesse abrangido pelo direito ao subsídio de residência previsto naqueles diplomas, a aferição dos pressupostos de acesso a esse mesmo direito definido, ex novo, na Lei n.º 2/2011, só pode ser feita com base na previsão do artigo 10.º desta Lei, única lei vigente na matéria no ordenamento jurídico da RAEM.
21. O acto recorrido, aferindo dos pressupostos ao subsídio requerido com base nos DL n.ºs 14/94/M, 38/95/M e 96/99/M, incorre em violação do artigo 10.º da Lei n.º 2/2011, vício que o invalida.
22. O DL n.º 96/99/M eliminou do n.º 2 do artigo 3.º do DL n.º 38/95/M o limite temporal para o acesso dos aposentados ao subsídio de residência bem como a condição de os mesmos residirem em Macau.
23. A alínea b) do artigo 1.º do DL n.º 96/99/M, abandona o requisito da prévia existência do direito ao subsídio de residência, no momento da transferência das pensões para a CGA, permitindo que os aposentados que reunissem as condições previstas no artigo 203.º do ETAPM beneficiassem daquele direito, mesmo que anteriormente o não detivessem.
24. Se o legislador apenas pretendesse eliminar o limite temporal fixado, bastaria proceder à alteração do n.º 2 do artigo 3.º do DL n.º 38/95/M, eliminando a referência a 19/12/1999, mantendo a restante redacção da norma.
25. A expressão "mantido", no corpo do artigo 1.º do DL n.º 96/99/M, não comporta qualquer referência ao passado.
26. A expressão "mantido", no corpo do artigo 1.º do DL n.º 96/99/M, afirma que o direito, em abstracto, permanece no ordenamento jurídico da RAEM, englobando aqueles que não estavam a beneficiar do abono mas que a ele pretendiam aceder, seja pela primeira vez, seja na sequência de uma interrupção de pretérito.
27. Os SAFP emitiram Parecer, em Fevereiro de 2002, na qual a Secretária para a Administração e Justiça definiu orientação no sentido que são aposentados de Macau, para todos os efeitos legais

segundo o regime jurídico fixado pelas normas legais aplicáveis, aqueles que transferiram a responsabilidade do pagamento das suas pensões para a CGA.

28. O Senhor Secretário para a Economia e Finanças, entidade aqui recorrida, decidiu em 24/07/2001, ser legal que os aposentados que transferiram a responsabilidade do pagamento da sua pensão para a CGA tivessem direito ao subsídio de residência, de acordo com um parecer da sua assessoria jurídica elaborado em 23/07/2001.
29. Os SAEP, em Maio de 2011, através do ofício n.º 1105120001/DIR, defenderam que o pessoal abrangido pelo DL n.º 96/99/M continua a beneficiar do regime de residência previsto na Lei n.º 2/2011, desde que não esteja abrangido por nenhuma das situações indicadas no n.º 2 do seu artigo 10.º.
30. O Comissariado contra a Corrupção, em Parecer elaborado em 24/08/2011, conclui que os aposentados que transferiram as suas pensões para a CGA têm direito ao subsídio de residência, de acordo com o teor do artigo 10.º da Lei n.º 2/2011.
31. Não existe qualquer obrigação de continuidade no acesso ao subsídio de residência a coberto da legislação de 1994, 1995, 1999 e 2011.
32. A ausência de Macau num determinado período temporal ou o exercício do direito a transporte ao abrigo do artigo 17.º do DL n.º 14/94/M, não fazem decair o critério de residência para efeitos de acesso ao direito ao subsídio.
33. A entidade recorrida acolheu como fundamento da sua decisão um parecer jurídico que se pronuncia sobre a questão da residência em Macau, matéria regulada na Lei n.º 8/1999.
34. A Lei n.º 8/1999 apenas exige que aqui se tenha residência legalmente consentida, presumindo residentes de Macau os portadores de Bilhete de Identidade de Residente , Permanente da RAEM, como é o caso do ora recorrente.
35. O acto recorrido sustenta que o recorrente fixou residência em Portugal, sem que conste no procedimento qualquer documento que demonstre o que alega, em sentido inverso do dever estabelecido no n.º 1 do artigo 86.º do CPA.
36. O acto recorrido afasta, implicitamente, a qualidade de residência que a Lei n.º 8/1999 lhe confere, enquanto titular do Bilhete de Identidade de Residente de Macau, para efeitos de atribuição de um direito previsto na legislação da RAEM.
37. O acto recorrido traduz que o pensionista que se ausente da RAEM, no âmbito de um processo de integração que admite o transporte por conta do território em função de uma intenção de residência em Portugal, fica impedido de voltar a residir em Macau e usufruir dos direitos que as leis lhe conferem, por isso lhe retirando o direito ao subsídio de residência, que a Lei n.º 2/2011 lhe concede.
38. Do acto recorrido resulta que a ausência de Macau numa determinada situação ao abrigo de legislação soberana portuguesa condiciona a percepção de um abono geralmente concedido a quem se inclua nas classes inactivas da administração pública de Macau e que aqui permaneça, o que é ilegal, na medida em que o princípio básico do estatuto dos residentes de Macau não pode ser restringido na sequência de uma ausência, ainda que temporária, encontrando-se por isso o acto recorrido ferido de violação de lei, por ofensa aos artigos 2.º, 4.º, 5.º e 7.º da Lei n.º 8/1999, o que o torna anulável.

被訴實體之非強制陳述結論如下：

- I. O que está em causa no presente recurso é o despacho do SEF de de 1 de Março de 2012, exarado na Informação n.º 046/NAJ/LRB/2012, sendo os fundamentos da decisão os vertidos na própria informação.
- II. No âmbito de actos discricionários a Administração decide pela conveniência ou não do deferimento de uma pretensão do particular. E se para tanto se funda em informação fornecida por outra entidade, esta deve ser levada ao conhecimento do particular, sendo a audiência prévia formalidade essencial indispensável.
- III. Já não quando no procedimento o particular haja manifestado tudo o que havia para dizer em relação a todas as questões importantes à decisão e a todas as provas produzidas. Deste modo a audiência prévia torna-se numa desnecessidade e a omissão desta formalidade aparece como simples remédio para prevenir actos inúteis, tempo perdido e gastos escusados.
- IV. São os fundamentos de facto e de direito constantes da decisão que podem ser impugnados contenciosamente, ou a sua inexistência ou inadequação, e não a sua proveniência.
- V. O legislador estabeleceu nas alíneas a) e b) do artigo 97.º do CPA as condições cuja verificação permite, de per se, dispensar a audiência prévia.
- VI. A fixação de residência em Portugal por parte dos beneficiários de abono de transporte lato senso no âmbito do processo de integração na Administração Pública de Portugal, concedida pelo Decreto-Lei n.º 14/94/M, é uma condição para exercer esse direito.
- VII. Ao requerer por livre iniciativa e aceitar a concessão desse direito ficou o requerente integrado na Administração pública de Portugal.
- VIII. Pelo que não se enquadra na previsão dos destinatários do Decreto-lei n.º 96/99/M, que abrange os aposentados que embora tivessem transferido a pensão para a CGA, se mantiveram em Macau.
- IX. O estatuto de residente de Macau, irreleva in caso. Importa a relação funcional com a Administração da RAEM.
- X. O Parecer do CCAC aponta no sentido de uma vontade legislativa de não conceder o subsídio de residência aos aposentados na situação do recorrente.
- XI. Os Decretos-lei n.º 38/95/M e n.º 96/99/M, não alteraram o regime geral da percepção do subsídio de residência. Criaram e mantiveram um regime excepcional em relação ao estipulado no artigo 203.º do ETAPM.
- XII. O preâmbulo do Decreto-lei n.º 96/99/M esclarece de modo cristalino quem cabe no seu âmbito de aplicação. Ou seja quem pode ser beneficiário do seu regime de excepção: pensionistas da CGA que, apesar disso, mantêm o direito a subsídio de residência ou arrendamento de moradia da RAEM, por manterem a residência em Macau.
- XIII. Quando a norma excepcional remete para o regime geral, certamente que este não se aplica na integra - o que seria absurdo - mas excepciona aquilo em que se distingue do regime geral.
- XIV. A remissão feita para o artigo 203.º do ETAPM, há-de se considerar feita para a norma revogante desse artigo. Ou seja, para o artigo 10.º da Lei n.º 2/2011. Mas a norma remetente não foi expressa ou tacitamente revogada, continuando a vigorar o regime de excepção que

*

檢察院認為應判處有關上訴理由成立，內容載於卷宗第 263 至 271 頁，在此視為完全轉錄⁴。

-
- sustém. Assim sendo, por não se enquadrar no âmbito de aplicação da norma remetente, portanto do regime de excepção, não pode ver ser-lhe aplicado o novo regime definido pela Lei n.º 2/2011.
- XV. A Lei Básica no artigo 98.º delimita o conjunto de funcionários públicos e agentes da Administração a quem garante prestações pecuniárias, limitando-os aos que mantenham um vínculo funcional com a RAEM após Dezembro de 1999.
- XVI. Os aposentados de CGA, integrados na Administração pública da República Portuguesa, que aí fixaram residência, certamente que não têm qualquer vínculo funcional com a Administração da RAEM.
- XVII. Atendendo à preeminência da Lei Básica, nenhuma norma ou orientação pode vir contra o que nela está estipulado. Pelo que nunca pode a RAEM ser vinculada ao pagamento de uma prestação pecuniária, no âmbito do funcionalismo público, a quem não tem qualquer vínculo com a Administração da RAEM.

⁴ 檢察院之意見如下：

“Tem o presente recurso por objecto o despacho do Secretário para a Economia e Finanças de 1/3/12 que, em sede de recurso hierárquico, manteve decisão da directora dos Serviços de Finanças de indeferimento de pretensão do recorrente, Leonel José Cupertino Onofre Jorge, em receber subsídio de residência ao abrigo da Lei 2/2011, assacando aquele ao acto vícios de forma por falta de audiência prévia, violação de lei, por erro nos pressupostos, bem como por afronta dos artºs 10º da citada Lei 2/2011 e 2º, 4º, 5º e 7º da Lei 8/1999.

Vejamos :

O direito do interessado a ser ouvido no procedimento, consagrado no artº 93º, CPA, concretiza-se na possibilidade de aquele participar, de forma útil, no procedimento, utilidade essa atinente ao próprio, com a faculdade de apresentar a sua motivação e argumentos que possam, de algum modo, conformar a decisão a ser tomada, constituindo também específica forma de controlo preventivo relativamente à Administração, à qual, desta forma, é possibilitada uma mais ponderada e adequada decisão, mediante a recolha de elementos e dados porventura relevantes para a mesma, permitindo-se, pois, melhor ponderação dos interesses em presença.

Nestes parâmetros, resulta evidente que o direito conferido por lei para pronúncia dos interessados no procedimento há-de conter algum efeito útil não se justificando a mesma quando todos os dados pertinentes a boa decisão se encontram já na posse da Administração, sob pena de se estar a proceder a uma repetição desnecessária, sendo certo que aquela não deixa de se encontrar sujeita ao dever de celeridade, desburocratização e eficiência.

Terá sido precisamente isso que o legislador terá tido em vista ao consignar a dispensa de audiência se os interessados já se tiverem pronunciado no procedimento sobre as questões que importam à decisão – al a) do artº 97º, CPA.

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

Por último, não faz também qualquer sentido a argumentação sobre pretensa ofensa do artº 10º, CPA por falta de audição da APOMAC, por essa associação defender os interesses dos aposentados, reformados e pensionistas de Macau : não sendo crível que se pretendesse a audição de tal associação relativamente ao caso de cada aposentado, tal pronúncia destinar-se-ia à atribuição (genérica) do subsídio de residência aos aposentados da CGA que requereram passagens na condição de fixarem residência em Portugal.

Só que, não é isso que aqui se encontra em causa, mas tão só a não concessão casuística do almejado subsídio de residência, na interpretação feita da Lei 2/2011, matéria para que, obviamente, se não impunha a pretendida consulta.

No que tange à pretensa violação de lei, cremos que não andaremos muito arredados da verdade ao entendermos que a questão fulcral a delucidar no caso presente será a de saber se o recorrente, enquanto funcionário aposentado do então Território de Macau, tendo transferido a responsabilidade pelo pagamento da sua pensão para a Caixa Geral de Aposentações no processo de integração (tendo em conta a transferência da Administração da República Portuguesa para a República Popular da China em 20/12/99) e requerido e obtido, para si e seus familiares, os direitos consagrados nos nºs 3 e 4 do artº 17º do Dec Lei 14/94/M (viagem aérea para Portugal, transporte de bagagens e veículo ligeiro e seguro), terá ou não direito ao abono do subsídio mensal de residência a que se reporta o nº 1 do artº 10º da Lei 2/2011 de 1/4.

Desde logo, uma nota : encontramos-nos, de forma geral, de acordo com a análise empreendida pela entidade recorrida no que concerne ao âmbito de aplicação dos diversos diplomas legais que têm regido sobre a matéria, ou seja, no essencial e para o que agora nos ocupa, concordamos que, tendo o exercício do direito a que supra nos reportamos ficado legalmente condicionado à decisão de fixação de residência em Portugal, o recorrente terá, por esse motivo, deixado de poder usufruir do subsídio de residência a que se reportava o nº 1 do artº 203º, ETAPM, não se podendo arrogar, melhor dizendo, ficando também excluído como “destinatário” das previsões sobre a matéria contempladas pelo Dec. Lei 38/95/M de 7/8, pela razão simples que, nos termos legais, havia, sob ficção legal, fixado residência em Portugal e tais diplomas se reportavam expressamente a residentes em Macau, revelando-se inquestionável, à luz daqueles diplomas, que a situação dos aposentados que transferiram a responsabilidade para a CGA se revela diversa, conquanto tenham ou não exercido o direito de viagem para Portugal nos termos sobreditos, apresentando-se clara a manutenção do subsídio relativamente aos que não fizeram uso daquele direito e sucedendo o inverso ao que o fizeram, como é o caso do recorrente.

Algo diversa se apresenta, porém, a nosso ver, a apreciação do disposto sobre a matéria pelo Dec. Lei 96/99/M de 29/11, diploma que visou garantir aos aposentados e pensionistas que transferiram a responsabilidade pelo pagamento das suas pensões para a CGA, a manutenção dos direitos respectivos, designadamente o subsídio de residência (al b) do artº 1º).

É que, se bem se atentar, o seu artº 3º revogou expressamente a al b) do artº 3º do artº 17º do Dec Lei 14/94/M e o nº 2 do artº 3º do Dec Lei 38/95.

E, percebendo-se que na génese dessa revogação se encontrará fundamentalmente, para compatibilização, a necessidade de “quebrar” o prazo limite (19/12/99) do abono do subsídio em questão, a verdade é que era em tais normativos revogados que se expressava o condicionalismo da residência em Macau como condição de percepção do subsídio, sendo que, embora o teor do preâmbulo do citado Dec Lei 96/99/M pareça continuar a apontar como visados os aposentados, naquelas condições específicas, que continuavam a residir em Macau, o normativo aplicável - al b) do artº 1º - não expressa tal circunstância como condicionante do abono daquele benefício.

Como, de resto, o não faz a Lei 2/2011, diploma que, regulando o regime do prémio de antiguidade e dos subsídios de residência e de família dos trabalhadores dos serviços públicos da RAEM, revogou o estipulado na matéria pelo ETAPM (artºs 203º a 212º), sendo que no seu artº 10º, sob o epíteto de “Direito ao subsídio”, se contempla, sem distinções o acesso ao mesmo dos aposentados, em parte alguma se descortinando qualquer diferenciação “negativa” relativamente aos aposentados que, tendo transferido a responsabilidade para a CGA, usufruíram dos direitos contemplados nos já citados nºs 3 e 4 do artº 17º do Dec Lei 14/94/M, ou, dizendo de outra forma, não se alcança do diploma em causa qualquer dispositivo que limite o acesso do direito ao abono do subsídio de residência aos aposentados residentes na Região.

Poderá, porventura, argumentar-se, a esse nível, com o elemento histórico e sistemático, o que, aliás, a entidade recorrida não deixou de empreender.

Só que, para além da especificidade do sucedido com o Dec. Lei 96/99/M e respectivas revogações, o já mencionado Dec. Lei 38/95/M de 7/8 destinou-se, conforme os termos do preâmbulo respectivo, a clarificar e adaptar o ETAPM a determinadas situações específicas do processo de integração dos funcionários de Macau nos Serviços da República Portuguesa e da transferência da responsabilidade das pensões de aposentação e sobrevivência para a CGA, sendo certo que, como já se frisou, de acordo com o artº 24º da Lei 2/2011, as normas daquele Estatuto (artºs 203º e 204º) referentes à atribuição do subsídio em questão foram expressamente revogadas, passando a vigorar na matéria, “tout court” as disposições daquele diploma, onde, repete-se, em parte alguma se configura o reporte à residência em Macau como condicionante no acesso ao benefício.

Aceita-se que deve haver uma limitação do universo de aposentados a quem a RAEM deve abonar subsídio de residência, reportando-se, naturalmente, o normativo em causa - artº 10º - aos aposentados da RAEM.

Só que, aceitando a Administração abranger nesse conceito, para efeitos de atribuição do subsídio de residência, os funcionários que, no processo de integração, transferiram a responsabilidade pelo pagamento das pensões para a CGA e mesmo aqueles que, nessas condições, requereram e obtiveram o direito ao transporte de bagagens e, ou, veículo ligeiro de passageiros para Portugal (e, refira-se, a este propósito, a estranha circunstância de, reportando-se o “direito a transporte” a que alude o nº 4 do artº

*

本院對此案有管轄權。

本案訴訟形式恰當及有效。

訴訟雙方具有當事人能力及正當性。

不存在待解決之無效、抗辯或其他先決問題。

*

17º do Dec Lei 14/94/M não só às pessoas, mas também às bagagens, veículo ligeiro de passageiros e seguro, a entidade recorrida apenas ter accionado a ficção legal da fixação da residência em Portugal, supostamente impeditiva do direito almejado, relativamente aos aposentados e pensionistas que requereram e obtiveram o transporte de pessoas, com ou sem bagagem e veículo, indeferindo-lhes o pedido de atribuição de subsídio de residência, do mesmo passo que o deferiu relativamente àqueles que requereram e a quem foi abonado apenas o transporte de bagagens e, ou, veículo ligeiro de passageiros. quando o preceito em causa não reporta, para a citada ficção, qualquer destrinça, não se alcançando, pois, o porquê de, à luz de tal dispositivo, se ficcionar a decisão da fixação da residência em Portugal apenas relativamente ao transporte de pessoas), não se descortina, à luz do novo diploma em questão, razão válida para afastar do acesso a esse subsídio os aposentados que, nas mesmas condições, no processo de integração, solicitaram e obtiveram o transporte de pessoas para o mesmo país, sendo certo que, no caso do recorrente, não deixou o mesmo de deter o estatuto de residente da RAEM e aqui efectivamente residir.

E, não se diga que, neste contexto, a atribuição daquele subsídio ao recorrente e casos similares constituiria um absurdo por natureza, como parece pretender a recorrida : a partir do momento em que a Administração decide conceder aos aposentados que transferiram a responsabilidade pelo pagamento das suas pensões para a CGA (e a quem, portanto, não paga as respectivas pensões) o subsídio de residência, neles se abrangendo mesmo os que, naquelas condições, requereram e obtiveram o transporte para Portugal de bagagens e, ou veículo ligeiro de passageiros e seguro, não se vê que constitua maior “salto” ou algo de transcendente que se possa concluir que, a partir da publicação da Lei 2/2011, tenha a mesma Administração decidido estender a concessão do mesmo aos aposentados naquelas mesmas condições, mas que entenderam requerer também o transporte de pessoas para o mesmo país.

Que se saiba, “a questão humana e social”, a “idade avançada”, as dificuldades de se encontrarem “alternativas de residência compatíveis com a pensão auferida”, algumas das razões invocadas no preâmbulo do Dec. Lei 96/99/M para a manutenção do subsídio de residência aos visados, não serão monopólio dos aposentados que não requereram as passagens para Portugal, ou que só para ali requereram o transporte de bagagens e, ou veículo, razão por que, não estabelecendo o nº 1 do artº 10º da Lei 2/2011 qualquer distinção ou destrinça relativamente aos aposentados, se entende como incorrecta a interpretação efectuada do preceito.

Donde, sermos, por tal via, a entender merecer provimento o presente recurso.”

二. 事實

已審理查明之事實：

1. 於 1995 年 05 月 18 日，上訴人申請將其退休金之支付責任轉移予葡國退休事務管理局，並於 1996 年 10 月 31 日獲得批准(見卷宗第 306 頁)。
2. 其後，上訴人向澳門財政局提交聲請書，以便根據第 2/2011 號法律規定收取房屋津貼。
3. 於 2011 年 07 月 20 日，澳門財政局局長作出批示，拒絕向上訴人發放房屋津貼，因上訴人已領取了機票及津貼以返回葡國定居，故不符合第 96/99/M 號令所規定要在 1999 年回歸後繼續居住於澳門的要件(見卷宗第 176 至 178 頁)。
4. 上訴人不服有關決定，於 2011 年 09 月 20 日向澳門經濟財政司司長提起必要訴願。
5. 財政局人員於 2012 年 02 月 17 日作出報告書編號 046/NAJ/LRB/12，有關內容載於附卷第 1 至 16 頁，在此視為完全轉錄。
6. 於 2012 年 03 月 01 日，澳門經濟財政司司長按照上述報告書之理據及意見，駁回有關訴願，維持原來之決定。
7. 上訴人於 2012 年 04 月 23 日就上述決定向本院提起司法上訴。

*

三. 理由陳述

上訴人認為被訴行為主要存有以下瑕疵：

1. 形式瑕疵：在作出決定前沒有依法作出聽證。
2. 實質瑕疵：違反第 2/2011 號法律第 10 條及第 8/1999 號法律第 2、4、5 及 7 條之規定。

*

且讓我們逐一審理有關理由是否成立。

1. 就形式瑕疵方面：

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

此外，《行政程序法典》第 93 條亦規定：

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

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

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

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

申言之，這一部份的上訴理由並不成立。

*

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

2. 就實質瑕疵方面：

2.1. 關於違反第 2/2011 號法律第 10 條之規定方面：

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

被訴實體認為不可以，理由在於上訴人已領取了機票及津貼以返回葡國定居。

檢察院則同意上訴人之法律觀點，認為其可根據上述法律規範享有房屋津貼。

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

因此，上述事實存在與否及相關法律效果的爭論對本案而言是毫無意義的。

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

第 2/2011 號法律第 10 條規定如下：

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

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

《民法典》第 8 條規定如下：

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

立法者這一做法相信是為了符合澳門《基本法》和《中葡聯合聲明》的有關規定。

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

然而，正確答案並非如此。

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

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

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

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

基於此，此一上訴理由同樣不成立。

2.2. 關於違反第 8/1999 號法律第 2、4、5 及 7 條之規定方面：

承上所述，上訴人能否獲得房屋津貼並不取決於其是否常居於澳門，故有關事宜對本案而言並不重要，因此不需作出審理。

*

四.決定

綜上所述，裁判本司法上訴不成立，維持被訴行為。

*

上訴費用由上訴人承擔，司法費定為 4UC。

作出適當通知及採取適當措施。

*

2014 年 02 月 27 日

Ho Wai Neng

Presente

José Cândido de Pinho

(voto a decisão, com ressalva, porém, dos fundamentos que colidam com os expostos no Proc. n.º 339/2012, em cujo acórdão fui relator).

Vitor Coelho

Tong Hio Fong