

TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL | ADMINISTRATIVO

Acórdão

Processo

Data do documento

Relator

2479/04.2BELSB

2 de dezembro de 2021

Pedro Nuno Figueiredo

DESCRIPTORES

Pensão de aposentação unificada > Funcionário da administração pública de macau > Fundo de pensões de macau > Caixa geral de aposentações

SUMÁRIO

I. Já antes da transferência da soberania de Macau para a República Popular da China, a pensão de aposentação era calculada e paga aos funcionários da Administração Pública de Macau em função exclusivamente do tempo de serviço prestado em serviços públicos do Território, sem estar prevista qualquer repartição de encargos entre o Fundo de Pensões de Macau e a Caixa Geral de Aposentações relativamente à responsabilidade pelo pagamento da pensão aos mesmos funcionários.

II. Pelo que carece de assento legal a atribuição de pensão de aposentação unificada por parte da Caixa Geral de Aposentações.

TEXTO INTEGRAL

Acordam na Secção do Contencioso Administrativo do Tribunal Central Administrativo Sul

I. RELATÓRIO

V... intentou ação administrativa especial contra a Caixa Geral de Aposentações, indicando como contrainteresado o Fundo de Pensões de Macau, visando a impugnação do ato de 03/05/2004 da entidade demandada, que lhe indeferiu o pedido de reconhecimento do direito à pensão de aposentação global a atribuir pela Região Administrativa Especial de Macau com rateamento de encargos. Pede (i) se declare nulo ou se anule o ato impugnado, (ii) se condene a CGA a reconhecer a situação jurídica subjetiva do direito à atribuição da pensão de aposentação global com rateamento de encargos, (iii) se condene a CGA a adotar as operações necessários à transferência para o Fundo de Pensões de Macau do seu direito de pensão sobre os descontos efetuados para Portugal, (iv) se condene a CGA a pagar ao autor a quantia correspondente ao total das pensões de aposentação que deixou de auferir a partir de 26/06/2004, a

liquidar em execução da sentença, acrescida de juros compensatórios, (v) se condene a CGA à reparação dos danos patrimoniais de montante nunca inferior a € 50.000,00 e danos morais de montante nunca inferior a € 5.000,00, acrescidos de juros moratórios, e (vi) se condenem os titulares da Direção da CGA no pagamento de sanção pecuniária compulsória por cada dia de atraso que vier a verificar-se no cumprimento da sentença.

Por sentença de 13/02/2019, o TAC de Lisboa julgou a ação totalmente improcedente e absolveu a entidade demandada do pedido.

Inconformado, o autor interpôs recurso daquela decisão, terminando as alegações com a formulação das conclusões que seguidamente se transcrevem:

“1. É igualmente válida a opção tácita dos funcionários e agentes dos serviços públicos de Macau de aí permanecerem após a transferência de poderes da Administração Portuguesa para a República Popular da China.

2. Não se torna necessário celebrar algum convénio ou publicar alguma lei com vista a restaurar a observância do princípio do rateamento da pensão de aposentação, porquanto tal rateamento já estava contemplado antes da passagem de Macau para a China e mantém-se na actualidade.

3. O autor era um funcionário dos serviços da Administração Pública do território de Macau, que manteve o seu vínculo funcional após a transmissão de soberania, competindo portanto ser aposentado pela RAEM ao abrigo do art. 6.º do Anexo 1 da Declaração Conjunta e art. 28.º da Lei Básica em condições não menos favoráveis do que as anteriores, o que determina que seja considerada legal a aposentação já determinada”.

A entidade demandada apresentou contra-alegações, terminando as mesmas com a formulação das conclusões que seguidamente se transcrevem:

“1.ª A CGA considera que a decisão recorrida não merece a censura que lhe é dirigida na medida em que nela se conjugam as razões de facto e de direito que permitem claramente apreender as razões que sustentam a decisão proferida.

2.ª Como bem fundamenta a decisão recorrida, “...por efeito da transferência do território de Macau para a soberania da República Popular da China, que ocorreu às 24 horas do dia 19.12.1999, o Governo da República Portuguesa estabeleceu previamente as medidas adequadas, permitindo a integração do pessoal em causa nos quadros da República, ou a sua aposentação por Macau com transferência do pagamento da pensão para a aqui entidade demandada, ou ainda a desvinculação da função pública mediante o pagamento de uma compensação pecuniária. Estas medidas foram aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 357/93, de 14 de outubro, e pelo Decreto-Lei n.º 14/94M, de 23 de fevereiro (diploma do Governo de Macau), sendo que, posteriormente e por existir ainda um número significativo de cidadãos nacionais não abrangido pelas medidas atrás expostas, foi publicado o Decreto-Lei n.º 89-F/98, de 13 de abril, que veio permitir o ingresso na Administração Pública de Portugal dos trabalhadores, não pertencentes aos quadros, vinculados a Administração Pública de Macau até 28 de fevereiro de 1998. Vide pontos 1.12) e 1.13) do probatório.”

3.ª Todos os cidadãos nacionais tiveram oportunidade, mediante opção expressa, de reatar o vínculo com a Administração Pública portuguesa, o que nem sequer era prejudicado pela manutenção de funções no território de Macau. Se o fizessem, já veriam ser-lhes assegurado o direito de manter a inscrição na

entidade demandada e de por esta serem aposentados, de acordo com a legislação em vigor.

4.^a Sucede que, como bem pondera a Sentença recorrida: “LXXXV. Não foi essa a opção do autor: tendo logo a 26.04.1988 sido exonerado, a seu pedido, do lugar que ocupava na Administração Pública Portuguesa e ingressando nos quadros de pessoal da Administração Pública de Macau, e tendo optado, em 1995, por permanecer no território de Macau sem lançar mão de nenhuma das opções que a legislação vigente lhe oferecia, o autor cessou a sua qualidade de subscritor pela entidade demandada.”

5.^a Tudo se resume, portanto, ao facto de o autor não ter optado expressamente por reatar o vínculo com a administração pública da República de Portuguesa através da sua integração nos quadros dos respetivos serviços. Oportunidade que, como bem fundamenta a Sentença recorrida (cfr. trecho supra transcrito), foi-lhe facultada através das medidas sucessivamente aprovadas pelo Governo.”

O Ministério Público emitiu parecer no sentido de ser negado provimento ao recurso, por entender que o Tribunal a quo efetuou correta e criteriosa seleção e interpretação dos factos e aplicou aos mesmos os pertinentes dispositivos legais, não padecendo a sentença de qualquer vício ou nulidade, inexistindo outras questões de que cumpra conhecer.

Perante as conclusões das alegações do recorrente, sem prejuízo do que seja de conhecimento oficioso, cumpre aferir do erro de julgamento da sentença ao decidir que não assiste ao autor o direito à condenação da entidade demandada ao reconhecimento, processamento e pagamento de pensão unificada, com rateamento, nos termos peticionados.

Colhidos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

*

II. FUNDAMENTOS

II.1 DECISÃO DE FACTO

Nos termos do disposto no artigo 663.º, n.º 6, do CPC, ex vi artigos 1.º e 140.º, n.º 3, do CPTA, por não ter sido impugnada, remete-se a matéria de facto para os termos em que foi decidida pela 1.ª instância.

*

II.2 APRECIÇÃO DO OBJETO DO RECURSO

Conforme supra enunciado, a questão a decidir cinge-se a saber se ocorre erro de julgamento da sentença ao decidir que não assiste ao autor o direito à condenação da entidade demandada ao reconhecimento, processamento e pagamento de pensão unificada, com rateamento, nos termos peticionados.

Consta da sentença a seguinte fundamentação:

“[O] Governo da República Portuguesa estabeleceu as medidas adequadas, permitindo i) a integração do

pessoal em causa nos quadros da República, ou ii) a sua aposentação por Macau com transferência do pagamento da pensão para a aqui entidade demandada, ou ainda iii) a desvinculação da função pública mediante o pagamento de uma compensação pecuniária. Estas medidas foram aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 357/93, de 14 de outubro, e pelo Decreto-Lei n.º 14/94M, de 23 de fevereiro (diploma do Governo de Macau), sendo que, posteriormente e por existir ainda um número significativo de cidadãos nacionais não abrangido pelas medidas atrás expostas, foi publicado o Decreto-Lei n.º 89-F/98, de 13 de abril, que veio permitir o (re)ingresso na Administração Pública de Portugal dos trabalhadores, não pertencentes aos quadros, vinculados à Administração Pública de Macau até 28 de fevereiro de 1998. Vide pontos 1.12) e 1.13) do probatório.

LXXXIV. Na sequência das medidas acima referidas, todos os cidadãos nacionais tiveram oportunidade, mediante opção expressa, de reatar o vínculo com a Administração Pública de Portugal, o que nem sequer era prejudicado pela manutenção de funções no território de Macau. Com efeito, malgrado as objeções formuladas pelo autor, os funcionários que pretendessem permanecer em Macau poderiam ter optado pela integração nos quadros do funcionalismo da República Portuguesa e mesmo assim manter-se a prestar serviço na Região Administrativa Especial de Macau, ao abrigo de licença especial permitida pelo Decreto-Lei n.º 89-G/98, de 13 de abril. Se o fizessem, já veriam ser-lhes assegurado o direito de manter a inscrição na entidade demandada e de por esta serem aposentados, de acordo com a legislação em vigor.

LXXXV. Não foi essa a opção do autor: tendo logo a 26.04.1988 sido exonerado, a seu pedido, do lugar que ocupava na Administração Pública Portuguesa e ingressando nos quadros de pessoal da Administração Pública de Macau, e tendo optado, em 1995, por permanecer no território de Macau sem lançar mão de nenhuma das opções que a legislação vigente lhe oferecia, o autor cessou a sua qualidade de subscritor pela entidade demandada.

LXXXVI. Ora, como o próprio autor reconhece (cf. artigo 41.º da petição inicial), nenhum dos diplomas emitidos pela República Portuguesa disciplinou a situação dos funcionários que optassem por permanecer em Macau sem pedir a integração nos serviços da República Portuguesa [cf. ponto 1.14) do probatório].

LXXXVII. Aliás, isso mesmo acaba por estar reconhecido nos próprios preâmbulos dos diplomas supra aludidos, que, depois de enfatizarem as possibilidades de opção, distinguem os regimes aplicáveis a cada um dos funcionários, mediante optassem pelo (re)ingresso na Administração Pública da República Portuguesa ou optassem por se manterem ao serviço e integrados na Administração Pública da Região Administrativa Especial de Macau. Efetuemos um brevíssimo cotejo pelos textos normativos para confirmar esta asserção.

LXXXVIII. Do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 357/93, de 14 de outubro, retira-se que «[a] Declaração Conjunta dos Governos da República Portuguesa e da República Popular da China sobre a Questão de Macau [...] garante aos cidadãos portugueses que tenham trabalhado nos serviços públicos de Macau a possibilidade de manterem os seus vínculos funcionais após o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau. Sem prejuízo de os funcionários e agentes dos serviços públicos de Macau sob administração portuguesa poderem aí permanecer após a transferência de poderes da Administração Portuguesa para a República Popular da China, importa consagrar a possibilidade de os mesmos requererem a sua integração nos quadros de pessoal dos serviços públicos portugueses [...].» E, relevando

a opção dos funcionários que, malgrado o pedido de reingresso no tecido administrativo da República Portuguesa, se dispusessem a ficar, garantindo o funcionamento tranquilo da Administração do território de Macau, segue o mesmo preâmbulo dizendo que «[e]mbora a transição dos quadros do território de Macau para os quadros de pessoal dependentes dos órgãos de soberania ou das autarquias da República Portuguesa esteja prevista no Estatuto Orgânico de Macau interessa definir, de forma organizada e sistemática, a integração daqueles funcionários e agentes nos quadros da República Portuguesa. Deste modo, também se poderão identificar os que perspetivam a sua permanência em Macau como opção de futuro, possibilitando, ao mesmo tempo, a substituição progressiva, por quadros locais dos que são integrados, garantindo de forma eficiente e sem roturas, o funcionamento da Administração no período da transição».

LXXXIX. A validade da opção dos funcionários públicos que pretendessem permanecer em Macau, apesar de pretenderem salvaguardar a sua situação de aposentação junto da República Portuguesa pelo (re)ingresso na Administração Pública de Portugal (que, repete-se, não foi o caso do autor), é repetida no preâmbulo do Decreto n.º 14/94M de 23 de fevereiro, aí se escrevendo que «[c]ulmina, assim, um processo político e legislativo, em que foi possível uma ampla participação, dando-se acolhimento aos anseios e expectativas de um largo extrato dos funcionários públicos de Macau, permitindo responder tanto àqueles que, como opção, pretendem no futuro permanecer em Macau, como àqueles que pretendem a sua integração nos serviços da República Portuguesa ou, ainda, optar pelas demais soluções consagradas neste diploma».

XC. Fica assim claro que o legislador quis salvaguardar todas as opções de que dispunham os cidadãos lusos a laborar em Macau, não coartando nenhuma opção, mas definindo regimes jurídicos distintos associados a cada uma das opções: salvaguardando o regime de pensão unificada com rateamento para os que pretendessem (re)ingressar na Administração Pública de Portugal, quer com o regresso efetivo, quer permanecendo no território de Macau; ao invés, para os que pretendessem permanecer no território de Macau sem exercerem a opção pelo ingresso na Administração Pública portuguesa, não lhes estendendo tal regime.

XCI. Falece, logo à partida, portanto, o primeiro dos pressupostos de procedibilidade para que pudesse aproveitar ao autor a tutela da confiança legítima. Na verdade, não se pode afirmar que tenha havido qualquer contributo do Estado-legislador para a criação dessa situação de confiança, posto que os regimes associados aos diplomas não previam, enquanto delimitação positiva do seu âmbito de aplicação, as situações de cidadãos que, à semelhança do autor, pretendessem permanecer no território de Macau sem pedir o (re)ingresso nos serviços da República Portuguesa, a aposentação com transferência da responsabilidade das pensões de aposentação e de sobrevivência para a aqui entidade demandada, incluindo antecipação da aposentação ou a desvinculação da Administração Pública mediante compensação.

XCII. Aqui chegados, concluímos não assistir ao autor o direito à condenação da entidade demandada ao reconhecimento, processamento e pagamento de pensão unificada, com rateamento, nos termos peticionados. Fica assim prejudicado (cf. artigos 608.º, n.º 2, do cogente Código de Processo Civil e 95.º, n.º 1, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos) o conhecimento dos demais pedidos

formulados na petição inicial”.

Ao que contrapõe o recorrente, em síntese:

- ser válida a opção tácita dos funcionários e agentes dos serviços públicos de Macau de aí permanecerem após a transferência de poderes da Administração Portuguesa para a República Popular da China, observando-se o princípio do rateamento da pensão de aposentação, já contemplado antes da passagem de Macau para a China.
- deve ser aposentado pela RAEM ao abrigo do art. 6.º do Anexo 1 da Declaração Conjunta e art. 28.º da Lei Básica em condições não menos favoráveis do que as anteriores.

Vejamos se lhe assiste razão.

Destaca-se da matéria de facto dada como assente o seguinte:

- o recorrente prestou serviço como militar entre 1972 e 1975, tendo ingressado na Administração Pública Portuguesa em 1977;
- a partir de 22/09/1982 passou a prestar serviço na Direção dos Serviços de Finanças de Macau;
- em 26/04/1988 foi exonerado, a seu pedido, do lugar que ocupava e ingressou nos quadros de pessoal da Administração Pública de Macau;
- até então efetuou os descontos legais para a aposentação e a pensão de sobrevivência da CGA, num total de 13 anos e 10 meses de tempo de serviço;
- a partir de 26/04/1988 passou a efetuar os descontos legais para o Fundo de Pensões de Macau, passando à situação de ex-subscritor da CGA.
- em 20/12/1999 operou-se a transferência do exercício da soberania sobre Macau da República Portuguesa para o Governo da República Popular da China.

Constava do artigo 69.º do Estatuto Orgânico de Macau, aprovado pela Lei n.º 1/76, de 17 de fevereiro, o seguinte:

- “1. O pessoal dos quadros dependentes dos órgãos de soberania da República poderá, a seu requerimento ou com sua anuência e com autorização do respetivo Ministro e concordância do Governador, prestar serviço por tempo determinado no território de Macau, contando-se, para todos os efeitos legais, como efetivo serviço no seu quadro e categoria, o tempo de serviço prestado nessa situação.
2. O pessoal referido no número anterior, a seu requerimento e obtida a concordância do respetivo Ministro, poderá transitar para os quadros do território de Macau, competindo ao Governador a sua nomeação para os novos quadros.
3. O pessoal do Ministério da Cooperação poderá, por solicitação do Governo de Macau e mediante despacho do respetivo Ministro, prestar serviço no território de Macau, em regime de comissão de serviço, ordinária ou eventual.”

Já o Decreto-Lei n.º 205/86, de 28 de julho, que aprovou o regime de aposentação, sobrevivência e assistência na doença do pessoal dos quadros dos órgãos de soberania da República a prestar serviço no território de Macau, veio estabelecer nos respetivos artigos 1.º e 4.º que os subscritores da CGA a prestar serviço naquele território ao abrigo do n.º 1 do artigo 69.º do Estatuto Orgânico de Macau ficavam abrangidos pelo n.º 3 do artigo 11.º do Estatuto da Aposentação, sendo os encargos com a aposentação desses subscritores da responsabilidade do território de Macau em relação a todo o tempo de serviço que

lhe tivesse sido prestado, nos termos dos artigos 19.º e 63.º do Estatuto da Aposentação.

Estes normativos tinham a seguinte redação:

“Artigo 11.º

(Comissão e serviço militar)

1. O subscritor que, a título temporário e com prejuízo do exercício do seu cargo, passe a prestar serviço militar ou a exercer, em regime de comissão ou requisição previsto na lei, funções remuneradas por qualquer das entidades referidas no artigo 25.º, descontará quota sobre a remuneração correspondente à nova situação.

(...)

3. Quando o serviço for prestado nos termos do n.º 1 a entidades diversas das que no mesmo número se referem, a quota continuará a incidir sobre a remuneração correspondente ao cargo pelo qual o subscritor estiver inscrito na Caixa.”

Artigo 19.º

(Parte devida a outras entidades)

As quotas e indemnizações relativas a tempo de serviço arrecadar levadas em conta na atribuição dos encargos responsáveis, nos termos do artigo 63.º pela aposentação pertencem às mesmas entidades, sendo as que a Caixa arrecadar levadas em conta na atribuição dos encargos respetivos, incluindo os mencionados no n.º 7 do artigo 63.º.

Artigo 63.º

(Atribuição dos encargos da aposentação)

1. As autarquias locais e outras entidades responsáveis pela aposentação do seu pessoal suportarão, nos termos e dentro dos limites da legislação respetiva, e proporcionalmente ao tempo em relação ao qual essa responsabilidade exista, os encargos com as pensões de aposentação abonadas pela Caixa.

Consta do Anexo I da Declaração Conjunta do Governo da República Portuguesa e do Governo da República Popular da China sobre a questão de Macau, parte VI, que “após o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, os nacionais chineses e os portugueses e outros estrangeiros que tenham previamente trabalhado nos serviços públicos (incluindo os de polícia) de Macau podem manter os seus vínculos funcionais e continuarão a

trabalhar com vencimentos, subsídios e benefícios não inferiores aos anteriores. Os indivíduos acima mencionados que forem aposentados depois do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau terão direito, em conformidade com as regras vigentes, a pensões de aposentação e de sobrevivência em condições não menos favoráveis do que as anteriores, independentemente da sua nacionalidade e do seu local de residência.”

Previsão mantida no artigo 98.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, de 31/03/1993.

O artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 115/85/M, de 28 de dezembro, que aprovou o Estatuto da Aposentação e Sobrevivência dos funcionários e agentes dos serviços públicos do território, previa que para “efeitos de aposentação conta-se todo o tempo de serviço em relação ao qual o funcionário ou agente tenha satisfeito os encargos respetivos” (n.º 1), mas o “tempo de serviço público prestado em Portugal ou na antiga

administração ultramarina deixa de ser contado em Macau para efeitos de aposentação, mantendo-se contudo a atual situação dos funcionários e agentes que, tendo prestado serviço público em Portugal ou na antiga administração ultramarina, estejam na data da entrada em vigor deste diploma, a satisfazer os encargos para a compensação de aposentação” (n.º 3). E segundo o artigo 7.º, n.º 3, concorrendo “tempo de serviço pelo qual o funcionário ou agente tenha descontado para outra instituição de previdência, fora do Território, a pensão assegurada por este último será calculada exclusivamente em função do tempo de serviço prestado em serviços públicos de Macau”.

Como se observa no parecer do Provedor de Justiça proferido no proc. n.º R-1489/04 (A3) (disponível em https://www.provedor-jus.pt/documentos/Parecer_R-1489-04.pdf), quanto a situação muito semelhante à dos autos, com este diploma, o tempo de serviço de Portugal deixou de ser contado em Macau, tendo sido garantidos, no entanto, os direitos adquiridos dos funcionários que se encontrassem a satisfazer os encargos para a compensação de aposentação à data da entrada em vigor do diploma, em 01/01/1986.

O Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de dezembro, veio prever no respetivo artigo 20.º, n.º 4, que “o tempo de serviço prestado em serviço público de Portugal ou da antiga administração ultramarina é contado para efeitos de aposentação, pensão de sobrevivência e antiguidade, desde que o trabalhador se encontrasse a exercer funções em 1 de janeiro de 1986”. Mais constando do artigo 264.º, n.º 3, que concorrendo “tempo de serviço pelo qual o funcionário ou agente tenha descontado para outra instituição de previdência, fora de Macau, a pensão assegurada pelo Território é calculada exclusivamente em função do tempo de serviço prestado em serviços públicos de Macau.”

Ainda seguindo o aludido parecer, verifica-se que já antes da transferência da soberania de Macau para a República Popular da China, a pensão de aposentação era calculada e paga aos funcionários da Administração Pública de Macau em função exclusivamente do tempo de serviço prestado em serviços públicos do Território, sem estar prevista qualquer repartição de encargos entre o Fundo de Pensões de Macau e a CGA relativamente à responsabilidade pelo pagamento da pensão aos mesmos funcionários, por inexistir base legal para tanto. Sendo que os citados artigos 19.º e 63.º do Estatuto da Aposentação, apenas eram aplicáveis aos funcionários dos quadros da República, quando o recorrente pertencia já aos quadros da Administração Pública de Macau.

Conforme se concluiu no aludido Parecer, não existe, pois, assento legal para a atribuição de uma pensão de aposentação unificada da CGA e do Fundo de Pensões de Macau, pelo que carece de sustento a pretensão do aqui recorrente.

Em suma, será de negar provimento ao recurso.

*

III. DECISÃO

Pelo exposto, acordam os juízes deste Tribunal Central Administrativo Sul em negar provimento ao recurso e assim manter a sentença recorrida.

Custas pelo recorrente.

Lisboa, 2 de dezembro de 2021

(Pedro Nuno Figueiredo)

(Ana Cristina Lameira)

(Catarina Vasconcelos)

Fonte: <http://www.dgsi.pt>