

DECISÃO Nº 01/RV/2023

Processos de fiscalização prévia nºs 2023133 e 2023134/2023

I- Relatório

1. O Chefe de Estado Maior das Forças Armadas, Contra-Almirante António Duarte Monteiro, remeteu, via plataforma eletrónica, para fiscalização prévia deste Tribunal, os processos relativos aos Despachos nºs 0635/22 de 30/09/2022 e 0802/22 de 10/11/2022 por ele proferidos que transita para a situação de reforma os senhores Tenentes-coronéis, Benvindo Rodrigues Miranda e José António Soares Vieira, ambos enquadrados no Nível I a que corresponde o Índice 970 da tabela de vencimento dos militares, ao abrigo da alínea b), do nº 1 do artigo 244º do Decreto-legislativo nº 1/2020 de 31 de janeiro, tendo-se-lhes sido fixada a pensão de reforma no montante anual de 2.629.800\$00¹, tendo os mesmos sido, respetivamente, registados pela primeira vez em 8/11/2022 e /11/2022 sob os números 2891 e 3125 e pela segunda vez, já em 2023, sob os números 2023133 e 2023134, com data de 31-01-2023.
2. Da análise inicial do processo realizada pela Unidade de Fiscalização Prévia e Concomitante (UFPC), e em cumprimento do despacho do Juiz da 1ª Secção, foram os processos, através das Notas Ref.ª nºs 86-DG-TdC-1ª SD/2022 de 22/12/2022 e 01/DG-TdC-1ª SD/2023, de 19 de janeiro, devolvidos à entidade remetente, para que indicasse a base legal em como os montantes respeitantes aos subsídios de renda de casa/residência de função e de comunicação entram para o cálculo da pensão de reforma em causa e bem assim do montante da pensão anual de reforma no valor de 2.629.800\$00.
3. Em resposta ao solicitado, o Chefe de Estado Maior das Forças Armadas, Contra-Almirante, António Duarte Monteiro, através do ofício datado de 26 de janeiro de 2022, perante as dúvidas suscitadas na informação dos Serviços de Apoio deste Tribunal alega, em síntese, o seguinte:
 - a.) *“O nº 1 do artigo 177º do estatuto dos Militares, aprovado pelo Decreto-Legislativo nº 1/2020, de 31 de janeiro, refere que a base de cálculo para a pensão de reforma é a remuneração correspondente ao último cargo e posto no ativo, pelo que, nos casos em apreço corresponde à remuneração correspondente ao posto de Tenente-Coronel”.*

¹ Calculado conforme Declarações nº 0426/2022 e 048/2022, ambas constantes a fls. 12 dos de processo nºs 2023133 e 2023134

- b.) *“Na mesma senda, o Estatuto de Aposentação e da Pensão de Sobrevivência (EZPS), aprovado pela Lei nº 61/III/89, de 30 de dezembro, dita em seu artigo 34º que a remuneração a se considerar para efeitos de cálculo de pensão é a que respeita à categoria ou cargo do agente à data em que ocorrer o facto ou atos determinantes de aposentação, qualquer que seja o título legal do seu desempenho”.*
- c.) *“No caso dos militares na reserva, o fato que determina a aposentação é, nos termos do artigo 244º, al. b) do Estatuto dos Militares, o completar de 3 anos na situação de reserva. Portanto, é a remuneração do Tenente-Coronel, na data que o mesmo reúna tal condição, que se mostra relevante para o cálculo da pensão”.*
- d.) *“De acordo como nº 2 do já referido artigo 177º do Estatuto dos Militares, incluem a remuneração permanente a ser considerada para o cálculo da pensão de reforma, os subsídios especiais de carácter permanente previstos em legislação própria”.*
- e.) *“O Estatuto dos Militares elenca um conjunto de suplementos e subsídios que se caracterizam por serem incidentais e transitórios, nomeadamente o subsídio de risco, o subsídio de formação, o subsídio de instalação, o subsídio para instrutores deslocados, os suplementos de embarque e de voo, sendo auferidos em determinadas situações específicas ou quando cumpridos determinados requisitos temporários, revestindo-se, assim, de natureza precária e temporária”.*
- f.) *“Contudo, os subsídios de renda de renda² e de comunicação constituem-se, na interpretação utilizada até esta altura, em subsídios de carácter permanente que o militar tem direito, auferindo os mesmos a partir do momento em que atinja determinados postos, até o final da carreira, nomeadamente de Tenente-Coronel/Capitão-de-Navio, Coronel/Capitão-do-Mar, Brigadeiro/Comodoro e Major-general/Contra-almirante”.*
- g.) Alegou ainda que *“Os despachos referidos nos vossos pedidos, foram exarados com a mesma base legal que embasou a aposentação do tenente-coronel José António Ramos da Graça e que por ter passado por todos os procedimentos administrativos, inclusive o visto do tribunal de Contas, e, não existindo, desde então, alteração legal relativo à esta matéria, se presumiu que não existiam dúvidas quanto à esta matéria e que a interpretação da instituição era a adequada”.*
- h.) Conclui, perante as dúvidas suscitadas pelo Tribunal de Contas relativamente aos atuais processos de aposentação, solicitando, caso possível, os bons ofícios deste Tribunal no sentido de haver um posicionamento em relação à interpretação dos artigos 176º e 177º, nºs 1 e 2, e demais legislação conexas, quanto à caracterização ou não dos subsídios de renda de casa, de representação e comunicação, enquanto subsídios permanentes a serem tidas em conta na remuneração permanente que serve de base para o cálculo da

² A lei designa de regalias de residência de função – al. b) do nº 1 do art.º 52º do Estatuto dos Militares aprovado pelo Decreto-Legislativo nº 1/2020 de 31 de janeiro.

pensão de reforma dos militares, e, de modo a ter uma decisão que embase os atos administrativos atuais e futuros, evitando-se assim os constrangimentos e a devolução de processos.

4. Reanalisadas os esclarecimentos prestados pela entidade remetente do processo ao Visto prévio do Tribunal de Contas (TdC), a UFPC entende que apenas o suplemento de renda de casa deve integrar o cálculo da pensão em causa, nos termos conjugados dos artigos 177º e 39º do Decreto-Legislativo nº 1/2020, de 31 de janeiro, por considerar o subsídio de renda de casa tratar-se de *“remuneração de carater obrigatório, isto é fixada obrigatoriamente pela lei, neste caso por um Decreto Legislativo, para o cargo...”* e que os subsídios de renda de casa atribuído aos militares são de descontos obrigatórios por força do artigo 39º do supracitado Decreto Legislativo.

II- Fundamentação Os Factos

Dos elementos constantes do processo, relevam para a decisão os seguintes factos, que se dão como assentes:

1. Por Despachos nºs 0835/19 de 27 de setembro de 2019 e 0971/19, de 8 de novembro de 2019, do Ex Chefe de Estado Maior das Forças Armadas, Major-general, Anildo Emanuel da Graça Morais, os Tenentes-Coronéis Benvindo Rodrigues Miranda e José António Soares Vieira, enquadrados no Nível “I” a que corresponde o Índice “970”, transitaram para a situação de reserva, ao abrigo da alínea c) do artigo 229º e em conformidade com o disposto no artigo 43º, todos dos Estatutos dos Militares, aprovados pelo Decreto-Legislativo nº 22/2012³, de 15 de novembro, ambos com direito à remuneração mensal no valor de 145.335\$00 (Cento e quarenta e cinco mil, trezentos e trinta e cinco escudos).
2. Por Despachos nºs 0635/22 de 30/09/2022 e 0802/22 de 10/11/2022 do Chefe de Estado Maior das Forças Armadas, Contra-Almirante António Duarte Monteiro foram os senhores Tenentes-coronéis Benvindo Rodrigues Miranda e José António Soares Vieira, ambos enquadrados no Nível I a que corresponde o Índice 970 da tabela de vencimento dos militares, nos termos da alínea b), do nº 1, do artigo 244º do Estatuto dos Militares, aprovado pelo Decreto-Legislativo nº 1/2020 de 31 de janeiro, transitados para a situação de reforma, tendo-se-lhes sido fixada a pensão de reforma no montante anual de 2.629.800\$00 (Dois milhões, seiscentos e vinte e nove mil e oitocentos escudos).
3. Das declarações de vencimento nºs 0450/2022 e 0512/2022, respetivamente de 19/10/2022 e 30/11/2022, emitidas pela Direção de Administração Financeira, juntas aos processos, constam que os militares em causa auferem como vencimento mensal ílquido o montante de 174.600\$00 (Cento e setenta e quatro

³ Revogado pelo Decreto-Legislativo 1/2020, de 31 de janeiro

mil e seiscentos escudos), o qual integra, conforme tabela de vencimento dos militares, anexos ao processo, a soma do montante de 145.500\$00 (Cento e quarenta e cinco mil e quinhentos escudos) relativo ao vencimento base e 29.100\$00 (Vinte e nove mil e cem escudos), relativo ao suplemento de Condição Militar (20% do vencimento base). Das declarações acima referidas, constam, ainda, que o Tenente-Coronel Benvindo Rodrigues Miranda percebeu o vencimento ilícido mensal de 174.600\$00 (Cento e setenta e quatro mil e seiscentos escudos) até ao mês de outubro de 2022, sendo que o Tenente-Coronel José António Soares Vieira percebeu o vencimento ilícido de 174.600\$00 (Cento e setenta e quatro mil e seiscentos escudos) até ao mês de novembro de 2022.

O Direito

4. A fiscalização prévia do TdC constitui uma competência própria deste tribunal cuja intervenção nessa sede se limita à fiscalização dos atos, contratos e demais instrumentos geradores de despesas públicas, nos termos conjugados dos artigos 5º, alínea b), 45º e 46º da Lei nº 84/IX/2018, de 2 de fevereiro (LOFTC) e demais legislações aplicáveis, designadamente o nº 2 do artigo 58º do EAPS⁴.
5. O presente processo suscita a questão de saber se as regalias previstas nos artigos 52º, nº 1, alíneas b), f) e g) e 57º, nº 1, alínea a) atribuídas, no caso, aos Tenentes-coronéis, designadamente os montantes relativos ao direito à residência de função, às despesas de representação, às despesas de comunicação e ao suplemento de Condição Militar, cujos valores encontram-se, respetivamente, fixados nos artigos 3º, nº 1, alínea c), 4º, 5º da Portaria conjunta nº 28/2021, de 26 de março e artigo 58º, nº 2, do Decreto-Legislativo nº 1/2020, de 31 de janeiro, entram ou não para o cálculo da pensão de reforma⁵ dos Tenentes-Coronéis em causa.
6. O Estatuto de Aposentação e da Pensão de Sobrevivência, aprovado pela Lei nº 61/III/30 de dezembro, aplicável “ex vi”, do abrigo dos artigos 175º, nº 2 e 186º do Decreto-Legislativo nº 1/2020, de 31 de janeiro, consagrou o princípio da aposentação pelo último cargo (art.º 11º), o qual tem sobretudo a ver com a necessidade sentida pelo legislador de, face à circunstância de um funcionário, quando aposentado, continuar vinculado à função pública, conservando os títulos e a categoria do cargo desempenhado (art.º 13º) bem como os direitos e deveres que não dependem da situação de atividade, definir a final a situação em que o funcionário se encontra em relação ao seu quadro (categoria de que é titular), à data da aposentação.
7. O EAPS consagra que a remuneração a considerar para efeitos de aposentação é a que respeita à categoria ou cargo do funcionário à data em que ocorrer o facto ou ato determinante da aposentação (sublinhado nosso) (artº 34º) que, nos casos

⁴ Lei nº 61/III/89, de 30/12 que aprova o Estatuto de Aposentação e da Pensão de Sobrevivência

⁵ Reforma é, nos termos definidos no artigo 228º, nº 1 do Decreto-Legislativo nº 1/2020, de 31/01, a situação para que transita o militar dos QP (Quadros Permanentes) no ativo ou na reserva abrangido pelo disposto no artigo 244º

1ª Secção

- “sub-judice” é a que corresponde às remunerações permanentes para o cargo de Tenente-coronel⁶.
8. O nº 1 do artigo 177º do Decreto-Legislativo nº 1/2020, de 31 de janeiro, estipula que “O cálculo da pensão de reforma tem por base as **remunerações de carácter permanente que correspondam ao último posto no ativo**, ou então, quando mais favoráveis, às do último cargo desempenhado, desde que confira direito à reforma”. E, no nº 2 do mesmo artigo dispõe que “Inclui-se no conceito de remuneração permanente o suplemento de condição militar e outros subsídios especiais de carácter permanente previstos em legislação própria (Negrito e sublinhado nosso)”.
 9. Ora, o artigo 41º dos Estatutos dos Militares dispõe que o estatuto remuneratório dos Quadros Permanentes (QP) no ativo, designadamente dos Oficiais, a que integram os tenentes-coronéis, consta do anexo II aos referidos estatutos (nº 2 art.º 41º), o que corresponde à remuneração base relativa ao Nível “I” Índice “970”, ou seja ao montante de 145.500\$00 (Cento e quarenta e cinco mil e quinhentos escudos), conforme tabela de vencimento dos militares em aplicação dos referidos estatutos aprovados pelo Decreto-legislativo 1/2020 de 31 de janeiro⁷.
 10. Decorre do nº 5 do artigo 52º dos Estatutos dos Militares que os militares que desempenham as funções a que correspondem os postos de Tenente-coronel ou Capitão-de-navio e equiparados gozam das regalias referidas nas alíneas b), d), f), g), h) e j) do nº 1 do mesmo artigo, ou seja, de residência de função, precedência e tratamento protocolares, de despesas de representação, de despesas de comunicação, de viatura de uso pessoal e de livre transito em locais públicos de acesso condicionado, todas elas nos termos regulamentares. Assim, por Portaria conjunta nº 28/2021, de 26 de março dos Ministros da Defesa e das Finanças foram regulamentados tanto os valores, como as percentagens correspondentes a cada uma das regalias/suplementos acima referidos—artigos 3º, 4º e 5º e bem assim as condições de atribuição do “suplemento” de renda de casa – artigos 6º e 7º.
 11. Por seu turno, os nºs 1 e 2 do artigo 57º, dos já referidos estatutos determinam que aos militares são devidos suplementos de Condição Militar, de voo, de embarque e de risco, e bem assim outras prestações, designadamente às relativas aos subsídios de seguro de vida, de instalação, de formação, para instrutores deslocados e de ajudas de custos.
 12. O nº 2 do artigo 58º dos Estatutos dos Militares, estabelece que o montante relativo ao suplemento de condição militar é correspondente a 20% da remuneração base mensal dos militares do QP e RC (Militar em regime de contrato). Por sua vez, o nº 3 do mesmo artigo dispõe que “para efeitos de cálculo da remuneração dos militares que passam à situação de reserva e das pensões de reforma, o suplemento de condição militar tem característica de remuneração principal e, como tal, está sujeito aos descontos previstos na lei”. Ora, de entre os descontos obrigatórios que

⁶ O ato determinante são os Despachos nºs 0635/22 de 30/09/2022 e 0802/22 de 10/11/2022 do Chefe de Estado Maior das Forças Armadas referidos no ponto 1

⁷ Junto aos presentes autos.

1ª Secção

incidem sobre as remunerações dos militares encontram-se os respeitantes ao IUR e à TSU- alíneas a) e b) do artigo 39º dos Estatutos dos Militares.

13. No que se refere à incidência da quota para efeitos de aposentação, decorre do nº 1 do artigo 22º do EAPS, subsidiariamente aplicável ao regime de pensões dos militares e familiares⁸ que esta se incide apenas sobre os vencimentos, salários, gratificações, emolumentos, diuturnidades e outras retribuições certas ou acidentais, fixadas ou variáveis, correspondentes ao cargo exercido e não isentas de quota nos termos dos números 2 e 3 do mesmo artigo. Ora, o nº 3 deste artigo dispõe que estão isentas de quotas, o abono de família, as ajudas de custo, os abonos ou subsídios de residência, de campo, de transporte, de viagens ou caminho, para falhas, para despesas de representação, para vestuário, e outro de idêntica natureza.
14. Na verdade, o que está em causa é de se saber se os montantes relativos ao direito à residência de função - designado por “compensação ou suplemento de renda de casa” no valor de 30.000\$00 mensais (artigo 3º, nº 1 alínea c) da Portaria conjunta 28/2021, de 26 de março), às despesas de representação (15% da remuneração base ilíquida dos Tenentes-coronéis- artigo 4º da portaria supra referida) e despesas de representação (10% da remuneração base ilíquida mensal dos militares em causa – artigo 5º dos referidos estatutos) relevam ou não para o cálculo da pensão de reforma a que têm direito, por se ter verificado as condições determinantes para o efeito, tendo em atenção a legislação aplicável. É o que a seguir veremos.
15. No que se refere às compensações decorrentes ao direito à **residência de função**, às **despesas de representação** e de **comunicação**, não restam dúvidas que da interpretação conjugada dos artigos 22º, nº 3, do EAPS e 52º dos Estatutos do Militares e das condições estabelecidas para a atribuição desses suplementos, nos termos regulamentados na Portaria conjunta nº 28/2021 de 26 de março, que os montantes daí advenientes não relevam para o cálculo da pensão de reforma dos militares em causa, pelas seguintes razões:
 - a) Primeiro, pelo facto desses montantes serem concernentes às **regalias ou liberalidades de natureza pecuniária** (pois que as demais regalias não são de natureza pecuniária), concedidos aos titulares dos cargos em causa ou dos que exercem algumas das funções previstas na lei (caso do CEMFA e Vice-CEMGFA), concedidas de forma acidental, proporcionando aos seus beneficiários maior dignidade durante o exercício efetivo desses mesmos cargos ou funções e, devidas às particularidades específicas do exercício das funções em que aquelas se materializam. Note-se que a verificar-se as situações previstas no artigo 7º da Portaria 28/2021, de 26 de março, não há lugar a atribuição da compensação de renda de casa/direito à residência de função, nomeadamente no caso em que ao titular da regalia de residência é garantida moradia do estado para nele habitar ou possuírem casa própria e nele não habitarem. Tais subsídios, são, na verdade, direitos associados ao exercício da função ou à ocupação de determinado cargo e não de direitos

⁸ Aprovado pelo Decreto-Lei nº 38/2008, de 24 de novembro

- vitalícios que se incorporam “ad eterno” na remuneração permanente do seu beneficiário, máxime na pensão de reforma dos respetivos beneficiários.
- b) Segundo, porque no que se refere aos subsídios de residência e de representação, os respetivos montantes não entram para o cálculo da pensão de reforma, pois que estabelece expressamente o nº 3 do artigo 22º EAPS que estão isentos de quota nomeadamente “os abonos ou subsídios de residência e para as “despesas de representação”, o que deve ser objeto de interpretação no sentido de que estando isento de quota, tais remunerações não podem ser tidas em consideração para o cálculo da pensão, na medida em que as pensões pagas aos seus beneficiários decorram, precisamente dos descontos que os servidores públicos, incluindo os militares, hajam realizados ao longo de toda a sua carreira, recaídos sobre as remunerações sujeitas ao pagamento da quota nos termos previstos no nº 1 do artigo 21º do EAPS.
- c) Terceiro, pois que, é do próprio nº 2 do artigo 177º dos Estatutos dos Militares, que decorre que, apenas influi para o cálculo da pensão de reforma o suplemento de condição militar e outros subsídios especiais de caráter permanente previstos em legislação especial, norma essa que deve ser interpretada no sentido de que apenas entram para o cálculo da pensão de reforma dos militares, apenas as remunerações e suplementos permanentes que os militares hajam ou tenham auferido ao longo de toda a sua carreira e não as conferidas em determinadas situações, quais sejam em virtude do exercício de determinadas funções ou de ocupação ou do atingir de determinado cargo, o que não é o caso dos subsídios de residência de representação e de comunicação.
- d) Outrossim, não se depreende das normas acima referidas que o legislador tenha tido a intenção de estabelecer que os montantes referentes aos subsídios de residência, de representação e de comunicação, de natureza esporádica e circunstancial, pudessem influir no cálculo da pensão de reforma dos militares que deles beneficiam. Determina o artigo 9º do Código Civil que o intérprete deve, na fixação do sentido e alcance da lei, presumir que o legislador consagrou as melhores as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados, e reconstituir, a partir da letra da lei, o pensamento legislativo tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico e as circunstâncias em que a lei foi elaborada. No caso, atenta às próprias finalidades dos subsídios em causa, e considerando que os subsídios em causa tendem a responder as determinadas circunstâncias e necessidades impostas pelo exercício efetivo das funções e da ocupação dos cargos a que destinam, não restam dúvidas que não quis o legislador que os montantes dali decorrentes entrassem para o cálculo da pensão de reforma dos Tenentes-coronéis, contrariamente ao que se verifica com o suplemento de Condição Militar.
16. Quanto ao suplemento de condição militar, previsto no artigo 57º dos Estatutos dos Militares, pela sua natureza (Remuneração principal sujeito a desconto de TSU) , o mesmo é auferido por qualquer militar do QP e RC, ao longo de toda a sua carreira militar, sendo de percentagem igual para todos os militares – ou seja



20% da remuneração base mensal-, os montantes a ele respeitante influem no cálculo da pensão de reforma de todos os militares, qualquer que seja a função que exerce e o cargo que ocupa.

Nos termos da alínea a), do nº 1, do artigo 42º da LOFTC, a fiscalização prévia, tem por finalidade a verificação da conformidade dos atos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesas ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou indiretas com as leis.

De todo o exposto, não devem entrar para o cálculo da reforma dos senhores Tenentes-coronéis em causa, os montantes que hajam percebido a título de suplemento de residência, de comunicação e de representação, durante o exercício efetivo do referido posto.

Ora, nos termos do nº 1 do artigo 44º da Lei nº 24/IX/2018, de 2 de fevereiro, constitui fundamento da recusa de visto a desconformidade dos atos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesas ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou indiretas com as leis.

III – DECISÃO

Em face do exposto, em sessão diária de visto, decide-se recusar o visto aos despachos de que transitam à situação de reforma os Tenentes-coronéis Benvindo Rodrigues Miranda e José António Soares Vieira.

Não são devidos emolumentos previstos no Decreto-Lei nº 50/2019, de 28/10.

Registe e Notifique-se:

Tribunal de Contas na Praia, em 23 de fevereiro de 2023.

O Juiz Conselheiro

(Victor Manuel Varela Monteiro)