

# SOBRE O REGIME DE APOSENTAÇÃO ANTECIPADA NAS CARREIRAS ESPECIAIS DO INTERIOR DA CHINA E A INTENSIDADE DO CONTROLO JURISDICIONAL DA RESPECTIVA DECISÃO ADMINISTRATIVA

Tong Man

*Aluno de Doutoramento, Faculdade de Direito, Universidade de Macau*

**Resumo:** Com base na figura das “regulações”, o presente texto classificará em gerais e especiais os requisitos da aposentação antecipada nas carreiras especiais do Interior da China, assim como fará uma análise ao âmbito e elenco das carreiras especiais. Cotejados os documentos sobre a política da aposentação antecipada nas carreiras especiais, observa-se que a política manifesta uma tendência de *restrição gradual* e um espírito geral de *controlo rigoroso*. A aplicação do princípio do procedimento legítimo no controlo procedimental, a combinação do processo individual original com a necessária produção de prova na verificação dos factos e a aplicação condicionada e seleccionada dos actos normativos na apreciação da matéria de direito constituem uma importante via para controlar a intensidade da revisão jurisdicional, bem como uma estratégia eficaz para uma boa concretização do espírito da política, para um bom cumprimento das funções de controlo e para a realização de uma interacção positiva entre o poder judicial e o poder executivo.

## Introdução

Constituindo uma “particularidade” da economia planificada do Interior da China, o regime de aposentação antecipada nas carreiras especiais mostra-se desactualizado e socialmente desconcertante no contexto hodierno, em condições de uma economia de mercado. Não obstante, em face da falta de iniciativa estadual quer a nível legislativo, quer a nível político, e com o crescente número de conflitos

e processos em torno da autorização administrativa, torna-se inadiável o estudo da interpretação da respectiva política e da intensidade do controlo jurisdicional.

### **I. Sinopse do regime de autorização administrativa da aposentação antecipada nas carreiras especiais do Interior da China**

O regime de autorização administrativa da aposentação antecipada nas carreiras especiais do Interior da China tem como conteúdo o plasmado nos documentos sobre a respectiva política, cuja interpretação tem sido objecto de divergência, dada a vasta amplitude, a rápida evolução e a alargada hierarquia normativa dos documentos. Uma tentativa de eliminação das divergências passará por uma busca pelas géneses, por uma compreensão do enquadramento, essência, contexto e tendência de evolução dos documentos sobre a política em estudo.

Interpretação pressupõe compreensão e tem como objecto questões concretas. Atenta a quantidade de documentos sobre a política em causa, procederemos a uma interpretação sobre algumas questões concretas, com base em “regulações”<sup>1</sup>. Podendo as condições da aposentação antecipada nas carreiras especiais agrupar-se em requisitos gerais e especiais, analisar-lhas-emos separadamente de seguida.

#### **i. Requisitos gerais**

Os requisitos gerais constituem pressupostos e constam essencialmente das *State Council Provisional Regulations on Retirement and Resignation of Workers* (promulgadas pelo Conselho de Estado em 1978, n.º 104, doravante designadas por Acto (1978) 104)<sup>2\*</sup>.

1. Estatuto. Podem requerer a aposentação antecipada dois tipos de pessoas. Por um lado, os trabalhadores (*workers*), cujo âmbito não se circunscreve aos trabalhadores das empresas, abrangendo também os das instituições públicas,

---

1 A propósito das “regulações”, escrevia Karl Larenz, jurista alemão, que “as proposições jurídicas contidas numa lei não estão simplesmente umas ao lado das outras, mas estão relacionadas entre si de diferente modo e só na sua recíproca delimitação e no seu jogo concertado produzem uma regulação. A ordem jurídica não consiste num acervo de proposições jurídicas, mas em regulações.” Cfr. Karl Larenz, *Metodologia da Ciência do Direito*, tradução chinesa de Chen Ai-Er, Taiwan Commercial Press, 2004, p. 144. Por inspiração da teoria da “regulação”, o autor tentará descrever o plasmado nos documentos sobre a política da aposentação antecipada nas carreiras especiais “na sua recíproca delimitação e no seu jogo concertado”, por forma a extrair o espírito geral a que subjaz, para depois interpretar as normas concretas da política.

2 \* Nota do tradutor: para uma melhor percepção do regime, o leitor poderá aceder ao seguinte sítio informático, que transcreve o texto integral do documento:  
[http://www.labournet.com.cn/english/fagui/19990803\\_1.htm](http://www.labournet.com.cn/english/fagui/19990803_1.htm) (última consulta em 17/12/2013)



órgãos partidários e governamentais e organizações de massa (*public institutions, Party and government organs, mass organizations*), desde que estejam verificadas certas condições. Mais duvidoso, em face da letra dos documentos, será saber se o trabalhador que ingressar o quadro (*cadre*) perderá a qualidade para poder requerer a aposentação antecipada. Por outro lado, o pessoal do quadro de base, cujas condições de trabalho sejam análogas às dos trabalhadores das carreiras especiais. A falta de clareza dos conceitos de “condições de trabalho” (*working conditions*) e “pessoal do quadro de base” (*cadres at the grass-roots*) tem originado na prática entendimentos divergentes quanto ao alcance desta norma que faz estender o âmbito a este tipo de trabalhadores (“This provision *also covers* (...”).

2. Natureza da unidade. Apenas os seguintes tipos de unidades podem requerer a aposentação antecipada para os seus trabalhadores: as empresas de propriedade do Estado (*State-owned enterprises*, também designadas, em outros instrumentos normativos, por *enterprises owned by the whole people*, aliás mais correspondente ao sentido literal da expressão na sua versão chinesa); e as instituições públicas, órgãos partidários e governamentais e organizações de massa. Ora, acontece que segundo a legislação vigente o seguro de aposentação tem como destinatários todas as empresas inscritas no seguro e os seus trabalhadores, ao invés do estatuído no Acto (1978) 104, que limita o âmbito de aplicação aos trabalhadores das empresas de propriedade comum e que revela fortes características de uma economia planificada, excluindo manifestamente da sua aplicação não só as empresas que não sejam propriedade do Estado, como ainda também as empresas colectivas e as empresas de investimento nacional e estrangeiro (*chinese-foreign equity joint ventures*). Esta política, vista no contexto actual, torna bem patente a sua natureza discriminatória. Na prática, as opiniões dividem-se quanto à questão de saber se a mudança de regime das empresas de propriedade do Estado prejudica o gozo da aposentação antecipada dos seus trabalhadores. Quem responde negativamente à questão invoca o fundamento de a mudança de regime não acarretar alterações de fundo quanto à natureza de *state-holding* e à natureza da empresa. Por seu turno, quem sufraga que a mudança de regime faz perder o direito de aposentação antecipada entende que, em condições de economia de mercado e subsistindo várias formas de economia, é patente a privatização (mais precisamente, *marketization*) das empresas estatais após a sua reestruturação, com consequências a nível da retribuição ou regalias e também a nível da natureza das empresas, verificando-se uma socialização<sup>3</sup> da

---

3 Durante esse processo de transição, a insuficiência de regimes complementares pode dar azo a que “as sociedades se beneficiem da lacuna política e que transfiram os encargos das carreiras especiais para outros territórios ou outros tipos de seguro”. Jiang Tianwen, “O jogo de interesses

responsabilidade pelo seguro de aposentação dos trabalhadores, originalmente pertencente à empresa; em suma, ao abrigo da nova conjuntura, as empresas já não são as empresas nas condições que pressupõe o Acto (1978) 104.

3. Idade – 50 anos para os homens e 45 para as mulheres. Na prática, por razões históricas de falta de controlo da idade das pessoas, tem sido frequente a verificação da desconformidade entre a idade real e a idade constante do processo, podendo ser esta superior àquela quando, por exemplo, os filhos não atinjam a idade mínima para suceder nas funções dos pais ou para prestar serviço militar, ou na hipótese inversa, quando se pretenda que os filhos ingressem nas escolas. Quanto a este problema, já cedo se encontrou uma solução pelos serviços competentes<sup>4</sup>, tendo hoje chegado ao seguinte consenso: entre a idade constante do documento de identificação e a idade indicada no processo, prevalece esta última; se do processo constar mais do que uma referência à idade, prevalece a primeira que houver sido inscrita.

4. Antiguidade contínua. Este requisito foi sendo alterado ao longo do tempo. Nos termos do Acto (1978) 104, o trabalhador, homem ou mulher, teria de completar 10 anos de serviço ininterrupto ao momento da apreciação do seu requerimento de aposentação antecipada. Segundo o espírito dos Conselhos dos Serviços de Assuntos Laborais do Estado sobre algumas questões concretas na aplicação das *State Council Provisional Regulations on Retirement and Resignation of Workers* (projecto) – doravante, Projecto dos Serviços Laborais de 1978<sup>5</sup> –, a cada ano de serviço prestado em actividades no subsolo ou em temperaturas elevadas, acresce 3 meses na contagem da antiguidade; o acréscimo será de 6 meses se se tratar de outras actividades nocivas para a saúde. Tal não será aplicável à contagem do tempo de serviço nas carreiras especiais quando

---

no regime das carreiras especiais da RPC e a ratio das distorções comportamentais dos seus sujeitos”, in *Economic Management Journal* de 8/2011, p. 170.

- 4 De acordo com o exigido na Notificação do Ministério do Trabalho e da Segurança Social sobre a repressão e correcção da situação de violação de normas nacionais no processamento da aposentação antecipada de trabalhadores das empresas (emanada em 1999, n.º 8): “A determinação da data de nascimento do trabalhador rege-se pela combinação dos elementos do documento de identificação e do processo do trabalhador. Em caso de divergência, prevalece a data primeiramente inscrita no processo individual”.
- 5 O último critério de contagem constante do art. 6.º foi pela primeira vez utilizado na Resposta dos Serviços dos Salários do Ministério do Trabalho, de 5/10/1965, sobre a admissibilidade da inclusão dos trabalhos sujeitos a raios X na classe das actividades nocivas para a saúde (n.º (65) 248), onde se concluiu pela afirmativa, podendo em cada ano de trabalho acrescentar-se 6 meses de antiguidade.



da apreciação do pedido de aposentação antecipada, sob pena de se ter de chegar à seguinte conclusão manifestamente contraditória com a política em causa: satisfará o requisito da antiguidade contínua o trabalhador que prestar 8 anos de serviço em actividades no subsolo ou em temperaturas elevadas, ou 6 anos e 8 meses de serviço em actividades tóxicas ou nocivas para a saúde. Já a Notificação do Ministério do Trabalho e dos Recursos Humanos sobre a alteração da competência para a aprovação das carreiras sujeitas ao regime da aposentação antecipada pelas entidades tutelares, de 4 de Março de 1985 (Notificação (1985) 6), não faz referência aos critérios de contagem da antiguidade nas carreiras especiais plasmados no Projecto dos Serviços Laborais de 1978, apenas se limitando a remeter para o Acto (1978) 104 os termos do requerimento de aposentação antecipada em relação a 4 carreiras especiais. De onde se depreende que por detrás desta alteração política esteve presente o princípio da aplicação restrita. O Projecto dos Serviços Laborais de 1978, quer pela sua natureza, quer pelo princípio da aplicação da lei posterior, deixou, pois, de ser aplicado no que respeita ao acréscimo de antiguidade nas carreiras especiais, para passar a aplicar-se a Notificação (1985) 6, ou seja, cumprindo-se estritamente o requisito da antiguidade contínua de 10 anos. Exemplificando, um trabalhador que perfaça 8 anos de antiguidade em actividades tóxicas ou nocivas para a saúde, terá de somar 2 anos de trabalho em qualquer outra carreira que não seja especial, para que se possa afirmar que verificado está o requisito geral da antiguidade contínua de 10 anos para a aposentação antecipada.

## **ii. Requisitos especiais**

A necessidade de preenchimento de requisitos especiais justifica-se pela natureza especial quer das carreiras especiais, quer da respectiva política.

1. Especialidade da carreira. A classificação das carreiras especiais faz-se essencialmente segundo os critérios da penosidade e das condições (ambiente) de trabalho. Politicamente faz-se a distinção entre carreiras especiais propriamente ditas e carreiras especiais por equiparação. Aquelas são aprovadas pelo Ministério do Trabalho e dos Recursos Humanos ou pela respectiva entidade tutelar do Conselho de Estado, e resumem-se em 4 espécies: carreiras cuja actividade se desenvolve no subsolo, em altitude ou temperaturas elevadas, ou cuja actividade requer particular esforço físico ou seja nociva para a saúde<sup>6</sup>. Nesta última categoria incluem-se as actividades tóxicas ou nocivas para a saúde, vulgarmente conhecidas por carreiras tóxicas ou nocivas, e que se entende por aquelas em que durante o processo de produção o trabalhador tem contacto com substâncias nocivas para

---

6 Fundamento político – Acto (1978) 104 e Projecto dos Serviços Laborais de 1978.

a saúde, presentes na matéria-prima, no produto acabado ou semi-acabado, nos intermediários ou no subproduto, susceptíveis de absorção pelo ser humano por via do sistema respiratório, da pele ou da boca.<sup>7</sup>

Por carreiras especiais equiparadas entendem-se aquelas em relação às quais se aplicam as regras das carreiras cuja actividade se desenvolve no subsolo ou em temperaturas elevadas, ou que sejam tóxicas ou nocivas, bem como as carreiras transversais em relação às quais se aplicam as regras das carreiras especiais aprovadas. O primeiro grupo de carreiras especiais equiparadas surge regulamentado pela primeira vez no Projecto dos Serviços Laborais de 1978<sup>8</sup>, confirmado posteriormente pela Notificação (1985) 6, segundo a qual: os trabalhadores que habitualmente exerçam funções em planaltos ou alpinos de altitude superior a 3500 metros, ou em armazéns de refrigeração, oficinas ou outros locais cuja temperatura seja inferior a 0 graus celcius, podem requerer aposentação segundo as regras da aposentação antecipada nas carreiras com actividade desenvolvida no subsolo ou em temperaturas elevadas; os trabalhadores que habitualmente exerçam funções em planaltos ou alpinos de altitude superior a 4500 metros podem requerer que a sua aposentação siga as regras aplicáveis às carreiras tóxicas ou nocivas.

As carreiras transversais equiparadas surgiram no seguimento da delegação de poderes efectuada com base na Notificação (1985) 6<sup>9</sup>. A título exemplificativo, refira-se que a Resposta n.º 714/86 do Ministério da Indústria Petrolífera sobre a Aposentação Antecipada nas Carreiras dos Serviços de Gestão do Petróleo de Sichuan, de 5 de Dezembro de 1986, autorizou a equiparação de 25 carreiras a outras carreiras especiais já aprovadas, para efeitos de aposentação antecipada. A delegação de poderes pelo Ministério do Trabalho deu azo à “falta de coerência das condições de aprovação e à arbitrariedade” por parte das entidades tutelares do Conselho de Estado, “levando ao aumento excessivo de trabalhadores com

---

7 A Notificação (1985) 6, para além de dar uma definição de actividade tóxica e nociva, contém um elenco exemplificativo dessas mesmas actividades.

8 Poder ler-se: “os trabalhadores que habitualmente exerçam funções em temperaturas baixas ou em planaltos de altitude superior a 3500 metros podem requerer aposentação segundo as regras da aposentação antecipada nas carreiras com actividade desenvolvida no subsolo ou em temperaturas elevadas; os trabalhadores que habitualmente exerçam funções em planaltos ou alpinos de altitude superior a 4500 metros podem requerer que a sua aposentação siga as regras aplicáveis às carreiras tóxicas ou nocivas”.

9 Segundo a Notificação, de acordo com o espírito da reforma do sistema económico e da delegação de poderes no âmbito da simplificação administrativa, decide-se que as carreiras susceptíveis de aplicação do regime da aposentação antecipada, até agora aprovadas pelo Ministério do Trabalho e dos Recursos Humanos, passam a ser aprovadas pela entidade tutelar respectiva do Conselho de Estado, com vista à simplificação processual e à elevação da eficiência dos trabalhos.



condições de requerer a aposentação antecipada e à diferença de tratamento de trabalhadores de carreiras semelhantes pelo facto de provirem de entidades tutelares diversas”. Tudo isto culminou na revogação da delegação de poderes pelo Ministério do Trabalho, em 3 de Julho de 1993, com a Notificação n.º 120 sobre o reforço dos trabalhos de aprovação das carreiras sujeitas ao regime de aposentação antecipada.

2. Antiguidade nas carreiras especiais. Quanto a este requisito do tempo de serviço acumulado nas carreiras especiais, os documentos sobre a respectiva política não foram objecto de qualquer alteração, exigindo-se 10 anos de serviço nas carreiras com actividade desenvolvida em altitudes elevadas ou que implique particular desgaste físico; 9 anos nas carreiras cuja actividade seja desenvolvida no subsolo ou em temperaturas elevadas; e 8 anos nas carreiras tóxicas ou nocivas. Os documentos normativos, independentemente da sua hierarquia, manifestam o princípio da aplicação restrita do requisito da antiguidade nas carreiras especiais. *V.g.*, o Acto (1999) 8 do Ministério do Trabalho e da Segurança Social, que sublinha que os trabalhadores de carreira especial devem perfazer o tempo de serviço legalmente exigido no respectivo posto<sup>10</sup>; e ainda o Acto (2002) 266 do Departamento do Trabalho e da Segurança Social de Guangdong, que exige que os trabalhadores que tenham exercido funções em mais de uma carreira especial devam completar o mínimo exigido para qualquer uma das carreiras (altitudes elevadas, temperaturas elevadas, actividades no subsolo, particular desgaste físico, actividades tóxicas ou nocivas) para efeitos de contagem do requisito da antiguidade nas carreiras especiais, sob pena de, não estando verificado o requisito em relação a nenhuma carreira especial, não ser considerada a aposentação antecipada. Em suma, não pode ser somado o tempo de serviço prestado em carreiras especiais diferentes<sup>11</sup>.

### iii. Âmbito e elenco das carreiras especiais

Devido à admissibilidade das carreiras especiais por equiparação mediante confirmação, até à data não foi possível obter um número preciso das carreiras especiais aprovadas pelo ex-Ministério do Trabalho e pelas entidades tutelares dos sectores de actividade do Estado, sendo aproximadamente de 2000 carreiras. Ainda assim, foi possível fazer-se uma classificação do âmbito das carreiras

---

10 Vide Notificação do Ministério do Trabalho e da Segurança Social sobre a repressão e correcção da situação de violação de normas nacionais no processamento da aposentação antecipada de trabalhadores das empresas, de 9 de Março de 1999.

11 Resposta do Departamento para os Assuntos do Trabalho e da Segurança Social de Guangdong às questões sobre a aposentação antecipada nas carreiras especiais, de 27/5/2002.

especiais susceptíveis de se aplicar o regime da aposentação antecipada: as carreiras especiais aprovadas entre 2 de Junho de 1978 e 3 de Março de 1985 pelos ex-Serviços para os Assuntos Laborais do Estado (ex-Ministério do Trabalho e dos Recursos Humanos); as aprovadas entre 4 de Março de 1985 e 2 de Julho de 1993 pelas entidades tutelares de cada sector de actividade do Conselho de Estado; e as aprovadas entre 3 de Julho de 1993 e 17 de Fevereiro de 1998 pelo ex-Ministério do Trabalho<sup>12</sup>.

A génese do âmbito e elenco das carreiras especiais remonta à década de 60 do século passado, sendo confirmados na década de 90, o que, com o decurso do tempo e com todas as vicissitudes sociais, se revela manifestamente desarticulado com a evolução social. É certo que os órgãos competentes, depois de aprovar um conjunto de carreiras especiais, aditaram esclarecimentos sobre a necessidade de se proceder a ajustamentos em tempo oportuno, tais como: “Se as empresas, em virtude do avanço tecnológico, da reforma industrial ou da alteração das matérias-primas, eliminarem substancialmente os factores nocivos à saúde do trabalhador, deixará de haver carreira da indústria química considerada tóxica ou nociva. As novas empresas que, por utilizarem tecnologias e equipamentos avançados e proporcionarem boas condições de trabalho, eliminem as substâncias tóxicas no processo de produção, não podem fazer aplicar o regime da aposentação antecipada às respectivas carreiras”<sup>13</sup>. Semelhante esclarecimento também foi feito pelas entidades tutelares do Conselho de Estado em relação às carreiras especiais por elas aprovadas no uso dos poderes que lhes foram delegados<sup>14</sup>. Na Notificação do Ministério do Trabalho e da Segurança Social sobre a repressão e correcção da situação de violação de normas nacionais no processamento da aposentação antecipada de trabalhadores das empresas (emanada em 9 de Março de 1999, n.º (1999) 8) foi estabelecida a necessidade de eliminação e ajustamento das carreiras especiais aprovadas pelo ex-Ministério do Trabalho e pelas entidades tutelares dos sectores de actividade, em função do avanço tecnológico e do melhoramento das condições de trabalho. Não obstante tudo isto, não se verificou a eliminação de nenhuma carreira especial nos documentos sobre a respectiva política subsequentes.

A correspondência com o âmbito e elenco das carreiras especiais constitui

---

12 Huang Xinbo, “Controlo jurisdicional das decisões sobre a aposentação antecipada nas carreiras especiais”, *The People’s Judicature – Cases*, 12/2009, p. 106.

13 Esclarecimento do Mapa do Âmbito das Carreiras Tóxicas ou Nocivas das Indústrias Químicas, anexo à Resposta dos Serviços para os Assuntos Laborais da RPC sobre Carreiras Tóxicas ou Nocivas das Indústrias Químicas para Efeitos de Aposentação Antecipada (n.º (78) 36).

14 Como a Notificação do Ministério dos Transportes sobre o Mapa do Âmbito das Carreiras do Sector do Transporte Sujeitas ao Regime de Aposentação Antecipada, Acto (1992) 663.



o requisito essencial para a autorização administrativa da aposentação antecipada. Acontece, todavia, que a designação de uma carreira pode variar consoante a oralidade ou a escrita, como pode variar na sua espécie (barqueiro numa barçaça ou marinheiro), ou pode haver uma designação antiga e outra nova (barqueiro de tracção humana e rebocador), ou ainda diferenças a nível do registo e a nível operacional. Ora, as divergências de interpretação daí derivadas reflectem a falta de delimitação dos conceitos e a rápida alteração das circunstâncias, o que tem levado a que certas carreiras especiais não tenham conseguido encontrar correspondência no elenco aquando da sua apreciação.

## II. As características do regime de autorização administrativa da aposentação antecipada nas carreiras especiais do Interior da China

A emergência do problema do “envelhecimento” das políticas sobre a aposentação antecipada nas carreiras especiais no Interior da China não só dificultou a sua aplicação prática, como deu origem a críticas no seio da doutrina. “Com a transição de uma economia planificada para uma economia de mercado, o jogo de interesses dos sujeitos interessados e a distorção do seu comportamento levou à emersão simultânea dos problemas da selecção adversa e do risco moral existentes no regime das carreiras especiais, traduzindo-se essencialmente na falsificação concertada por vários sujeitos, no fenómeno dos ‘free riders’ e na injusta repartição do risco”<sup>15</sup>. Para fazer face a estas questões da mais diversa ordem, foram publicados documentos políticos a diversos níveis e em períodos diferentes. De uma análise genérica pode concluir-se que a autorização administrativa da aposentação antecipada nas carreiras especiais apresenta uma tendência de *restrição gradual* e um espírito geral de *controlo rigoroso*.

1. Restrição do poder de aprovação das carreiras especiais. Inicialmente, o procedimento de aprovação das carreiras especiais passava por 4 trâmites<sup>16</sup>: apresentação do requerimento de introdução de uma carreira especial pela empresa; realização de vistorias, seguindo os critérios estabelecidos, por instituições de verificação da segurança e higiene profissionais credenciadas pelos Serviços Laborais; aprovação pela entidade tutelar do respectivo sector de actividade; aprovação pelo Ministério do Trabalho. Quando em 1985 o Ministério do Trabalho delegou o poder de aprovação para as entidades tutelares do Conselho de Estado, houve algumas delas que fizeram sobressair o princípio da aplicação restrita no

15 Jiang Tianwen, *op. e loc. cit.*

16 Hu Ying e Xie Jinghua, “Como implementar a política da aposentação aposentada dos trabalhadores de empresas privadas de carreira especial”, in *China Petroleum Enterprise*, 2010/3, p. 62.

exercício desse poder. Refira-se, a título de exemplo, a Notificação do Ministério dos Transportes sobre o Mapa do Âmbito das Carreiras do Sector do Transporte Sujeitas ao Regime de Aposentação Antecipada<sup>17</sup>, onde se referiu que, por ser diversa a situação concreta de cada empresa, numa mesma carreira podem verificar-se condições de trabalho diferentes, por vezes até distintas, pelo que embora possam ter a mesma designação, não integram o Mapa as carreiras que tenham um âmbito de aplicação e condições de trabalho diferentes. O Ministério do Trabalho, ao dar conta dos problemas que foram surgindo no exercício do poder delegado, revogou a delegação de poderes em 1993; por outro lado, proibiu-se expressamente às entidades tutelares a equiparação interdepartamental e intersectorial das carreiras especiais para efeitos da política da aposentação antecipada.

2. Intensificação do controlo ordinário das carreiras especiais. Com o avanço tecnológico, a afirmação da economia de mercado e a evolução do seguro social de velhice, surgiram uma série de problemas na aprovação das carreiras especiais, tendo inclusivamente o Ministério do Trabalho emitido ordens a exigir às regiões e aos sectores de actividade um controlo mais forte sobre a aprovação das carreiras especiais. No Acto (1993) 120 do Ministério do Trabalho, de Julho de 1993, foi estabelecido que viria a ser feita a eliminação e ajustamento das carreiras, já aprovadas pelas entidades, sujeitas ao regime da aposentação antecipada, consoante as circunstâncias concretas; foi ainda exigido a que os Serviços Laborais de cada região controlassem rigorosamente as condições e o procedimento da aposentação antecipada nas carreiras especiais. Em 25 de Junho de 1998, o Ministério do Trabalho e da Segurança Social, em face da multiplicidade de critérios, à falta de rigor na aprovação e à confusão de regime e de administração, emanou a Notificação urgente sobre a proibição do processamento da aposentação antecipada dos trabalhadores das empresas em violação do disposto em lei nacional (Acto (1998) 5), na qual se veio a decidir a suspensão dos trabalhos de autorização da aposentação antecipada nas carreiras especiais em todo o Estado e em relação a todos os sectores de actividade, a partir da data de emanação da Notificação, até ao final desse ano; por outro lado, foi notificado que as instituições gestoras da segurança social tinham o direito de recusar de proceder à prestação do seguro de velhice, nos casos em que a aposentação antecipada foi deferida em desconformidade com o disposto nas políticas do Estado. Em 9 de Março de 1999, o Ministério do Trabalho e da Segurança Social emanou um Acto<sup>18</sup> a exigir às empresas com carreiras especiais a entrega anual aos serviços locais para os assuntos do trabalho e da segurança social de uma lista das suas carreiras especiais,

---

17 Acto (1992) 663.

18 Acto (1999) 8.



do número de trabalhadores efectivos e de uma lista dos nomes dos trabalhadores que exerçam funções em cada uma das carreiras especiais e respectiva antiguidade nesse posto; os governos locais estavam obrigados a proceder ao saneamento em relação à questão da aposentação antecipada dos trabalhadores das empresas privadas dentro dos prazos, em cumprimento das exigências da Notificação. Tal tarefa foi desenvolvida pelos governos de forma diversa, tendo em alguns casos sido criado um regime de registo das carreiras especiais.

3. Acréscimo de condições para a autorização da aposentação nas carreiras especiais. Uma delas é a aplicação estrita do requisito da antiguidade nas carreiras especiais, com o Acto de 1985, que veio afastar o acréscimo de antiguidade sugerido pelo Projecto. Nalguns casos foram introduzidas novas condições de autorização, como é o caso de Hunan, onde passou a exigir-se às unidades cujos trabalhadores pretendessem participar no seguro básico de aposentação antecipada a contribuição, em nome do trabalhador, para o seguro, nos termos da legislação aplicável<sup>19</sup>.

4. Aplicação rigorosa do procedimento de confirmação das carreiras especiais. O procedimento administrativo de confirmação era, em tempos, muito variável consoante os governos locais, embora na maioria dos casos fosse relativamente simples, sendo fácil a autorização. Ultimamente, tem sido em muitos casos estabelecido um procedimento de confirmação relativamente estandardizado, de acordo com as exigências básicas de publicidade e igualdade, sendo exigida a apresentação dos seguintes elementos: documento comprovativo emitido por Ministério ou Comissão do Estado que ateste o exercício de funções do trabalhador em carreira especial; requerimento escrito da unidade interessada no reconhecimento da carreira especial; e elementos que comprovem as condições, o ambiente e a penosidade do trabalho da respectiva carreira especial. Por outro lado, são também publicitadas as unidades e as carreiras confirmadas, para efeitos de controlo pela sociedade, que pode vir a apontar a prestação de falsa informação quanto às unidades e às carreiras (postos de trabalho). De momento, nalguns sítios aplica-se até um regime mais rigoroso, com base do processo individual. Assim, vigora em Guangdong a regra segundo a qual “não procede o requerimento de aposentação antecipada em carreira especial se, no momento da sua apreciação, não for apresentado o processo individual original, ou se nele não estiver o registo da experiência profissional do trabalhador”<sup>20</sup>. Semelhante regime

---

19 Notificação do Departamento dos Recursos Sociais e do Departamento Financeiro de Hunan, de 14/7/2011, sobre o aperfeiçoamento de alguns aspectos relativos à incapacidade permanente em virtude de doença do trabalhador e à aposentação antecipada nas carreiras especiais.

20 Art. 5.º da Notificação do Departamento para os Assuntos do Trabalho e da Segurança Social de Guangdong sobre a regularização de alguns aspectos relativos à autorização da aposentação

vigora em Zhejiang<sup>21</sup>, que visa a implementação efectiva da política do “controlo rigoroso”, cada vez mais visível, embora motivo de litigação administrativa acrescida.

Do exposto resulta que a política da aposentação antecipada nas carreiras especiais enfrenta uma tendência de declínio. O espírito geral do “controlo rigoroso” tem vindo a influenciar profundamente a actividade de autorização administrativa, reflectindo-se na não autorização em caso de inequívocidade da natureza da carreira, de prestação de informações falsas, de não ser apresentado o processo individual original, ou de nele não conter o registo da experiência profissional do trabalhador, de insuficiência de elementos probatórios, bem como quando o pedido tanto pode ser deferido como pode ser indeferido. Em suma, o espírito que está por detrás dos documentos políticos, que já enformam uma “regulação”, vai no sentido de, seguindo o princípio do “controlo rigoroso”, eliminar o regime de autorização administrativa da aposentação antecipada nas carreiras especiais.

### **III. Intensidade do controlo jurisdicional da decisão administrativa da aposentação antecipada nas carreiras especiais**

A intensidade do controlo jurisdicional é uma tese defendida por um juiz do Supremo Tribunal, na qualidade de professor<sup>22</sup>. “O controlo jurisdicional tem que ver com as relações entre o poder judicial e os poderes executivo e legislativo, sendo que a amplitude, profundidade e intensidade do controlo depende em primeira linha do alcance e limites do poder judicial, o que pressupõe a sua capacidade limitativa.”<sup>23</sup> Não havendo leis ou regulamentos que a disciplinem, a autorização administrativa da aposentação antecipada nas carreiras especiais rege-se pelos documentos normativos de natureza política. Por conseguinte, se neste tipo de casos for seguido estritamente o disposto na lei do processo administrativo contencioso e nas interpretações jurisprudenciais em vigor, resultará naturalmente

---

antecipada nas carreiras especiais (n.º (2002) 136).

21 Art. 3.º da Notificação do Departamento para os Assuntos do Trabalho e da Segurança Social de Zhejiang sobre a intensificação dos trabalhos relativos à autorização da aposentação antecipada nas carreiras especiais (n.º (2002) 61).

22 Jiang Bixin, presidente adjunto do Supremo Tribunal, na aula sobre “O controlo jurisdicional e a gestão de processos”, ministrada no curso de formação para juizes principais dos tribunais da RPC, em Maio de 2012, abordou a questão dos níveis e da intensidade do controlo jurisdicional sob 7 perspectivas: controlo formal ou material; controlo processual ou substancial; controlo técnico ou sua limitação; controlo limitado pelos autos do processo ou sem esse limite; controlo passivo ou controlo activo; controlo segundo critérios de legalidade ou critérios de razoabilidade; e alto ou baixo grau de respeito; sugerindo a ideia de que “a forma como é efectuado o controlo jurisdicional determina a qualidade desse juiz”.

23 Jiang Bixin, “Reflexão e reconstrução do princípio da legalidade administrativa”, in *Revista Jurídica*, 2009/12, p. 39.



numa elevação da taxa de perda da acção pela Ré, causando insatisfação ou até conflito da parte da Administração, que prossegue a respectiva política e que dá muito valor à eficiência. Assim sendo, um bom equilíbrio da intensidade do controlo jurisdicional constitui a única forma de se alcançar um bom cumprimento das suas funções de controlo e de se realizar uma interacção saudável entre o poder judicial e o poder executivo.

### **i. Intensidade do controlo do procedimento: a aplicação do princípio do procedimento legítimo**

A necessidade de cumprimento do “procedimento legítimo”<sup>24</sup> foi expressamente sugerida nas “Implementation Outlines for Overall Pushing Forward the Administration by Law”, promulgadas pelo Conselho de Estado em Março de 2004, que se identifica praticamente com o princípio do procedimento legítimo de um Estado de Direito, princípio esse que tem expressão, designadamente, no direito administrativo sancionatório, no direito da autorização administrativa e no processo executivo administrativo do Interior da China. Embora não esteja expressamente prevista na lei do processo administrativo contencioso do Interior da China a possibilidade de se aplicar o princípio do procedimento legítimo no âmbito do controlo jurisdicional, o princípio foi desde cedo aplicado na prática judiciária

---

24 A respeito do “procedimento legítimo”, refere-se nas Outlines o seguinte: “No exercício das funções administrativas pela Administração, deve ser público tudo o que não implique com segredos de Estado e segredos de comércio protegidos por lei, assim como devem ser ouvidas as opiniões dos cidadãos, das pessoas colectivas e de outras organizações; devem ser cumpridos estritamente os procedimentos legais, por forma a proteger os direitos de informação, de participação e de defesa dos administrados e interessados nos termos da lei. Os agentes da Administração que, no exercício das suas funções, tiverem relação de interesse com os administrados, devem pedir escusa.” Do exposto resulta que o conteúdo do “procedimento legítimo” coincide com as exigências mínimas da justiça processual prosseguida no procedimento legal contemporâneo. “As exigências mínimas reclamadas pela justiça processual são, pelo menos, três: imparcialidade, participação e publicidade. Com a imparcialidade exige-se uma posição de isenção por parte do sujeito a quem compete determinar o resultado jurídico-processual, com a consequente proibição de preconceitos ou discriminação em relação a qualquer parte interveniente no procedimento. Trata-se de uma exigência “legítima” do procedimento legal ao sujeito decisor do resultado jurídico-processual. A participação traduz-se na possibilidade de os sujeitos cujos interesses ou direitos possam vir a ser directamente prejudicados pelo resultado jurídico-processual intervirem suficiente e eficazmente no procedimento, exercendo influência efectiva na formação do resultado final. Trata-se de uma exigência “legítima” do sujeito receptor do resultado jurídico-processual ao próprio procedimento. Por publicidade entende-se a possibilidade que é dada às partes e ao público de acompanhar a forma como é realizada cada fase e trâmite processual. Trata-se de uma exigência mínima ao próprio decurso do procedimento.” Jiao Yanru, Breve Abordagem ao Direito Administrativo e ao Princípio do Procedimento Legítimo, disponível em <http://www.chinalawedu.com/web/172>. Artigo publicado em 1 de Dezembro de 2008, consultado em 13 de Outubro de 2012.

como fundamento importante na verificação da legalidade e da correção dos actos administrativos, tendo até sido promovida a sua aplicação pelo Juízo Administrativo do Supremo Tribunal através da jurisprudência orientadora. Nomeadamente, no comentário ao caso n.º 20<sup>25</sup>, foi descrito resumidamente o conteúdo fundamental do princípio do procedimento legítimo: “A Administração, ao praticar um acto administrativo que contenda com os direitos e interesses do administrado (interessado), deve expôr-lhe os fundamentos e os motivos da prática desse acto, bem como garantir-lhe o contraditório”. “A prática de um acto administrativo em prejuízo do administrado depende sempre da prévia audição do administrado.” É claro que, para a Administração poder pôr em prática o princípio do procedimento legítimo, será imprescindível a existência de um regime de autorização padronizado. Em face das exigências do “procedimento legítimo”, o controlo do procedimento de autorização da aposentação antecipada nas carreiras especiais deve passar pela verificação dos seguintes aspectos:

1. O cumprimento ou não do dever de comunicação da Administração para a entrega de elementos pelo administrado, sendo o respectivo juízo feito tendo em consideração a oportunidade, a forma e os destinatários da comunicação, bem como o tempo que é concedido ao administrado para a entrega. Em regra, considera-se oportuna a comunicação feita no momento da recepção do requerimento. O que aliás tem sido cumprido pela Administração – alguns serviços para os assuntos do trabalho e da segurança social tem sido emitida a notificação para a entrega de documentos juntamente com o recibo de recepção do requerimento. A comunicação deve ser formal, isto é, deve ser emitida por escrito. Quanto aos seus destinatários, deve ser abrangente, no sentido de se notificar quer ao requerente, quer à unidade em que exerce funções. O pedido de aposentação antecipada é normalmente formulado pela unidade, acompanhado geralmente do processo individual do trabalhador. “Quando o trabalhador não esteja muito esclarecido sobre a situação e o conteúdo do seu processo individual, que normalmente é o caso, os serviços laborais devem notificar a unidade ou o próprio trabalhador para, querendo, apresentar documentos comprovativos complementares, em ordem a poder auscultar efectivamente a opinião do trabalhador, a garantir os seus direitos

---

25 Constante dos *Casos Orientadores de Processo Administrativo da China*, Vol I, China Legal Publishing House, 10/2010, p. 102, do Juízo Administrativo do Supremo Tribunal Popular da RPC. No comentário ao caso n.º 9, chegou-se a uma conclusão semelhante: “o controlo jurisdicional do procedimento de atribuição de grau académico deve respeitar o princípio do procedimento legítimo”.



e interesses legítimos, e a cumprir o princípio da descoberta da verdade”<sup>26</sup>. Como é o próprio trabalhador quem mais se interessa pelo requerimento e quem mais conhece a sua própria situação, exige-se uma “dupla comunicação”, ao requerente e à respectiva unidade. O tempo concedido ao administrado para a entrega dos documentos deve ser razoavelmente suficiente. O cumprimento não integral do dever de comunicação nos moldes acima traçados implica a existência de vícios no respectivo procedimento.

2. A audiência ou não do administrado antes de proferir decisão de indeferimento. Contendendo intimamente com os interesses do trabalhador, o indeferimento da aposentação antecipada em carreira especial deve, por princípio, ser precedido da audiência do administrado. A audiência das alegações do administrado não só pode sanar os eventuais vícios no cumprimento do dever de comunicação pela Administração, como pode ainda levar à descoberta de novos indícios ou factos; por outro lado, a garantia do contraditório pode eliminar a vontade de oposição do administrado, assim como pode promover a regularização do procedimento de autorização. A realização de uma audiência é a melhor forma de se ouvir o administrado, embora com maiores custos administrativos e com prejuízo para a celeridade do procedimento, não sendo actualmente imposto por lei, antes cabendo no âmbito de discricionariedade da Administração. A audiência do administrado para além de reclamar o registo do decurso por escrito, impõe à Administração a proibição de “ouvir por ouvir”. “Nos casos em que já há resultado pré-definido, a elaboração de um texto que formalmente ateste que foi ouvido o administrado dá a sensação de que foram respeitados os valores autónomos do procedimento legítimo. Na verdade, por materialmente não se cumprir a sua função, o que efectivamente se está a fazer é construir castelos no ar”<sup>27</sup>. A decisão da Administração que indeferir o requerimento sem previamente ouvir o administrado pode ser anulada considerando o caso na sua globalidade. Quando o administrado esteja altamente emocional ou exista vícios na determinação dos factos no procedimento administrativo, pode ser anulado o acto com fundamento em violação do procedimento legal, tomando por referência o caso n.º 20<sup>28</sup> decidido pelo Juízo Administrativo do Supremo Tribunal.

---

26 Huang Xinbo, *op. cit.*, p. 105.

27 Jiang Bixin, *op. e loc. cit.*

28 Pode ler-se no sumário do acórdão: “O órgão de recurso da Administração, não notificando o interessado para participar no respectivo procedimento, emitiu uma decisão administrativa directamente prejudicial para o interessado, violando assim o procedimento legal, devendo a decisão ser anulada nos termos da lei”.

## ii. Intensidade do controlo dos factos: produção da prova necessária, com base nos factos do processo individual original

Apreciação crítica do princípio do processo. Como foi dito, há governos locais que, na apreciação do pedido de aposentação antecipada em carreira especial, toma como fundamento os elementos constantes do processo individual. Ora, se não se deve negar que o processo individual constitui sem dúvida a prova essencial no procedimento administrativo, também é certo que os processos dos trabalhadores das empresas do Interior da China comportam vícios e incorrecções. Os vícios traduzem-se na deficiência dos registos, na imprecisão do processo e na falta de pormenor no registo das carreiras e da experiência profissional do trabalhador. As incorrecções referem-se à falsificação do processo. A este respeito, foi apontado pelos responsáveis pela autorização dos pedidos dos serviços laborais o seguinte: “a falsificação do processo pode revestir 3 formas: a primeira é a de aditar, alterar ou até falsificar dados em grande medida, com vista a preencher os requisitos para a autorização; a segunda consiste no facto de certas entidades tutelares reorganizarem os elementos constantes dos processos entregues pelas empresas, usando novos impressos, com selo verídico, mas com conteúdo falsificado; a terceira é a da aposição de selo falso por instituições de intermediação, falsificando todo o processo.”<sup>29</sup>. Como se deixa ver, o princípio do processo é incompatível com o princípio de direito administrativo da verdade dos factos. Em face dos 8 meios de prova elencados na Lei do Processo Administrativo Contencioso da RPC<sup>30</sup>, há autores que entendem que “insistir na admissibilidade exclusiva do processo individual original do autor como única prova dos factos é violar o regime da tipicidade dos meios de prova, podendo prejudicar a descoberta da verdade dos factos.” Pelo exposto, conclui-se que para uma maior aproximação da verdade objectiva, será necessário complementar o processo individual original com a produção de prova que se revelar necessária. O controlo jurisdicional deve passar, segundo a ordem indicada, pela determinação do cumprimento ou não pela Administração dos seguintes deveres de verificação das provas:

Se houve ou não recusa de aceitação de elementos probatórios apresentados pelo administrado. Quando não seja suficientemente claro determinado

---

29 “A especialidade das carreiras especiais – reportagem sobre a aposentação antecipada nas carreiras especiais de Jinan, parte 2”, disponível em <http://www.e23.cn>, última consulta em 13/10/2012.

30 Ou seja, a prova documental, a prova material, as gravações audiovisuais, os depoimentos das testemunhas, as alegações das partes, as conclusões de peritagem, os autos de inquirições e os autos *in loco*.

registro constante do processo individual, a entrega de elementos probatórios complementares pelo administrado é profícua à descoberta da verdade. Todavia, há serviços que, só tomando em consideração o processo, recusam-se de aceitar todo e qualquer documento probatório apresentado, o que inevitavelmente trará prejuízos para a determinação dos factos.

Se foi ou não recusada a verificação da veracidade das certidões emitidas pela unidade, dos depoimentos das testemunhas, dos documentos de aprovação da aposentação antecipada dos seus colegas, etc. Embora estes documentos não tenham a mesma força probatória do processo individual, alguns até de duvidosa veracidade, a Administração tem o dever de os apreciar. Há casos em que a Administração, ocultando ao administrado, recebe os documentos citados, sem contudo proceder à sua apreciação, invocando razões de celeridade e de custos administrativos, tendo em conta, a final, apenas o processo individual. Há também casos em que os responsáveis pela decisão final, por adquirirem uma primeira impressão da situação mediante a apreciação do processo individual, mostram receio em investigar os documentos adicionais, por poder vir a pôr em causa o resultado da instrução. Em todas estas situações de incumprimento do dever de apreciação dos documentos, a Administração deve assumir a consequência jurídica de poder vir a perder a causa em juízo.

Recusa de confirmação da veracidade e suficiência das provas essenciais da carreira especial. Nos termos do art. 54.º da Lei do Processo Administrativo Contencioso da RPC, é mantida a decisão de acto administrativo concreto com prova inequívoca, quando correctamente aplicada a lei, em conformidade com o procedimento legalmente definido; é anulada a decisão, total ou parcialmente, em caso de insuficiência de prova essencial, podendo ser determinada a prática de novo acto administrativo pela Ré. De onde resulta que o critério probatório do processo administrativo contencioso é o da veracidade e suficiência da prova. Na prática judiciária, há divergências quanto ao entendimento e à aplicação desse critério. Há quem refira que “a Lei do Processo Administrativo Contencioso da RPC determina, sem excepções, que pertence à Ré o ónus da prova da legalidade do acto administrativo em concreto praticado, exigindo em todos os casos uma “prova inequívoca”. As expressões “ónus da prova da Ré” e “prova inequívoca e bastante” têm sido utilizadas amplamente quer na legislação, quer na jurisprudência, quer em manuais de direito. As pessoas, por se terem habituado a estas expressões, como quase que desistiram de reflectir sobre o seu sentido original e de questionar a sua legitimidade”<sup>31</sup>. Quando se trate de procedimento administrativo para a

---

31 Wang Juan, “Em busca da nova corrente de distribuição do ónus da prova no contencioso

aposentação antecipada nas carreiras especiais, o critério da prova verídica e bastante situa-se no plano do dever-ser, pois na prática não deixa de se concretizar o espírito da respectiva política. Entendemos que, em face da política do “controlo rigoroso” da aposentação antecipada nas carreiras especiais, se pode fazer um balanço dos valores da concretização do espírito da política, por um lado, e da garantia dos direitos e interesses pendentes do trabalhador, por outro. A conclusão a que chegamos é a de que o primeiro prevalece sobre o segundo. O critério que esteja de acordo com a política e que não se distancie das exigências de veracidade e suficiência da prova terá de ser o critério da elevada probabilidade. Como é sabido, fácil é a falsificação de prova, difícil é a sua procedência. No procedimento decisório, o ónus da prova é menos acentuado numa decisão de indeferimento do que numa decisão de deferimento, sendo suficiente a verificação de uma elevada probabilidade da veracidade dos factos, sem ser necessária a exclusão de toda e qualquer dúvida razoável com prejuízos de celeridade e custos, para além de não ser consonante com o espírito da política do “controlo rigoroso”. A aplicação do princípio do processo equivale materialmente a emitir uma decisão negativa, em resultado de uma decisão imprudente por parte da Administração. Assim, deve proceder-se à verificação sobre se a Administração, antes de proferir uma decisão de indeferimento, cumpriu o dever de investigação de prova de molde a poder concluir por uma elevada probabilidade da veracidade dos factos. Enquanto prova essencial para a decisão final, se se revelar insuficiente, v.g., em caso de falta de clareza do registo ou imprecisão do processo individual, embora tenha maior força probatória sobre outras provas documentais e sobre os depoimentos de testemunhas<sup>32</sup>, reclama por si um esclarecimento ou aditamento, sob pena de não se poder concluir pela elevada probabilidade da veracidade dos factos.

### **iii. Intensidade do controlo da aplicação do direito: escolha dos documentos normativos**

Atendendo à diversidade da força, espécie e amplitude dos documentos políticos que constituem o fundamento da decisão administrativa sobre a aposentação antecipada nas carreiras especiais, os problemas relativos à aplicação do direito são também mais diversificados. Há autores que indicam que, tendo as normas jurídicas diferentes graus de “moralidade”, o princípio da boa governação no âmbito da legalidade administrativa reclama que o julgador tenha o poder de seleccionar o direito aplicável, sob pena de não se poder garantir a realização de um resultado

---

administrativo”, publicado em 29/12/2008, disponível em <http://www.chinacourt.org/article/detail/id/338729.shtml>, última consulta em 13/10/2012.

32 Art. 63.º das Disposições do Supremo Tribunal Popular sobre Algumas Questões Relativas à Prova no Contencioso Administrativo.



moral segundo uma lei moral<sup>33</sup>. Perante o vazio legal no âmbito da aposentação antecipada nas carreiras especiais, o poder de escolha da lei aplicável do juiz torna-se, na verdade, num poder de aplicação de políticas locais. Nos termos dos arts. 52.º e 53.º da Lei do Processo Administrativo Contencioso, os tribunais do Interior da China, no julgamento de processos administrativos, apenas podem fundamentar as suas decisões em leis e regulamentos administrativos, podendo tomar como referência os regulamentos. Na prática, contudo, os fundamentos das decisões jurisprudenciais no controlo da actividade da Administração tem variado imenso. Numa interpretação jurisprudencial de finais de 1999, foi permitido ao juiz invocar nas suas decisões regulamentos e outros documentos normativos legais e em vigor<sup>34</sup>. Em Maio de 2004, foi exigido pelo STP<sup>35</sup> que: os tribunais populares, se concluir pela eficácia e legalidade das interpretações e outros documentos normativos invocados como fundamento do acto administrativo colocado em causa, bem como pela legalidade do acto administrativo em concreto praticado, devem reconhecer a sua força jurídica; os tribunais populares podem comentar adequadamente, na fundamentação da decisão, sobre a legalidade, vigência e razoabilidade das interpretações e outros documentos normativos invocados. “Sob a liderança do STP, os juízes dos tribunais da RPC, na aplicação do direito, têm-se guiado pelo critério da norma mais operacional, sem serem influenciados pela hierarquia das normas. Nem que a norma provenha duma acta de um serviço do governo de uma cidade ou até de um distrito, desde que seja a norma mais operacional, os tribunais populares têm salvaguardado a sua dignidade, em detrimento das normas de hierarquia superior”<sup>36</sup>. E é precisamente esta a situação no controlo jurisdicional das decisões sobre a aposentação antecipada nas carreiras especiais. O problema reside no facto de, para além de não poder invocar leis fundamentais, as decisões judiciais serem fundamentadas em políticas. Em caso de conflito de normas de documentos de hierarquia diferente ou de uma política local e um regulamento local, deve aplicar-se as seguintes regras:

1. Em caso de divergência entre documentos locais e documentos do Conselho de Estado ou do Ministério do Trabalho, sobre os requisitos da idade, antiguidade contínua, especialidade da carreira e antiguidade na carreira especial,

33 Jiang Bixin, *op. cit.*, p. 40.

34 Art. 62.º, n.º 2, da Interpretação do STP sobre algumas questões relativas à aplicação do processo administrativo contencioso da RPC.

35 Tópicos do Seminário sobre a Aplicação de Normas Jurídicas no Julgamento de Processos Administrativos, do STP (n.º (2004) 96).

36 Wang Zhenwen, *Regime do Controlo de Inconstitucionalidade da China*, China University of Political Science and Law Press, 2004, p. 13, citado em Ning Qinghua, “Comentário à autorização administrativa conjunta de processos de aposentação antecipada em carreira especial”, in *Journal of Guangdong Polytechnic Normal University (Social Sciences)*, 2/2012, p. 25.



prevalecem os documentos do Conselho de Estado ou do Ministério do Trabalho. Como acima foi dito, o Conselho de Estado e o Ministério do Trabalho têm normas uniformes sobre os referidos requisitos, não sendo autorizada a sua alteração por outras entidades tutelares do Conselho de Estado.

2. Nulidade dos documentos de aprovação de carreiras especiais sem poderes para tal. A delegação de poderes para a aprovação de carreiras especiais efectuada em 1985 pelo Ministério do Trabalho era apenas destinada às entidades tutelares do Conselho de Estado, as quais não tinham poderes de subdelegação. O Ministério do Trabalho e dos Recursos Humanos chegou a emitir a seguinte declaração: devem ser considerados nulos os documentos de aprovação de carreiras especiais emitidos por serviço de qualquer entidade tutelar do Conselho de Estado ou por entidade tutelar provincial<sup>37</sup>.

3. Em caso de divergência de normas sobre o procedimento de decisão provenientes de documentos de hierarquia diversa, prevalecem os documentos locais. Nalguns governos, em cumprimento do espírito da política do “controlo rigoroso”, estabeleceram, de acordo com as circunstâncias concretas e no uso do poder de administração local, normas nem sempre iguais às dos documentos de hierarquia superior, que devem ser cumpridas.

4. Quando haja conflito entre documentos políticos locais e regulamentos locais, prevalecem estes últimos, devendo submeter à interpretação do órgão legislativo local em caso de dúvida quanto ao sentido das normas. Na nova conjuntura, verifica-se uma relação íntima entre a aposentação antecipada nas carreiras especiais e o regime do seguro social de aposentação, havendo nalguns sítios legislação sobre este tipo de seguro, pelo que pode haver conflito entre documentos políticos de hierarquia superior ou igual e regulamentos locais. “O poder legislativo exercido sobre assuntos locais é uma competência exclusiva do órgão legislativo local, delegada pelo GPC, sendo que as respectivas normas se adequam melhor à realidade local”<sup>38</sup>. Na generalidade dos casos, deve optar-se pela aplicação dos regulamentos locais. Em caso de dúvida quanto ao sentido das normas dos regulamentos locais, deve respeitar-se o poder legislativo, requerendo a respectiva interpretação das normas.

5. As conclusões das reuniões sobre questões relativas à autorização da

---

37 Resposta do Ministério do Trabalho e da Segurança Social, de 17/3/1987, sobre a competência para a aprovação das carreiras especiais para efeitos de aposentação antecipada (n.º (1987) 7).

38 Kong Xiangjun, *Regras probatórias e Aplicação da Lei no Contencioso Administrativo*, People's Court Press, 2005, p. 406.



aposentação antecipada nas carreiras especiais não podem constituir fundamento de decisão administrativa e de controlo jurisdicional. Há situações em que, em face do aumento do número de conflitos sobre a autorização da aposentação antecipada nas carreiras especiais, se convocam reuniões entre o tribunal, os serviços jurídicos do governo e os serviços para os assuntos do trabalho e da segurança social. Embora os serviços estejam obrigados a cumprir as conclusões das reuniões posteriormente emitidas, fruto de consenso entre os presentes, a sua natureza orientadora e interna determina a impossibilidade de serem invocadas como fundamento das decisões administrativas ou judiciais.

Sendo a decisão administrativa sobre a aposentação antecipada nas carreiras especiais fundamentada essencialmente em documentos políticos, a decisão de indeferimento que, no corpo do seu texto ou no respectivo mapa, não invoque disposições dos documentos políticos, deve ser considerada uma situação de aplicação incorrecta da lei? A resposta deve variar consoante os casos:

1. Quando, embora na decisão não se invoque o documento político, mas a base política foi dada ao conhecimento do administrado aquando da sua audição, devidamente registado nos autos, não se deve concluir pela aplicação incorrecta da lei; se embora não haja registo nos autos, mas o administrado tenha aceite ou não tenha suscitado a aplicação incorrecta da lei, não se deve igualmente concluir pela existência de vícios na aplicação do direito. Este tipo de questões administrativas deve ser resolvido sob o impulso do órgão judicial.

2. Quando na decisão administrativa houver sido invocado a disposição ou o conteúdo do documento político, desde que corretamente invocado, deve concluir-se pela aplicação correcta da lei, propondo o aperfeiçoamento do texto da decisão e a exposição uniforme dos motivos da decisão.

3. As decisões em massa, através de tabelas, quando não invocarem ou anexarem o documento político, devem considerar-se como tendo aplicado incorrectamente a lei, sendo anuladas, com imposição de emissão de nova decisão por parte da Ré.

### **Conclusão**

Dada a grande amplitude, a rápida mutação e a diversidade hierárquica dos documentos sobre a política da aposentação antecipada nas carreiras especiais do Interior da China, o respectivo regime de autorização administrativa, essencialmente baseado em documentos políticos, tem sido objecto de problemas diversos, dando origem a interpretações divergentes da política, a litígios sobre as decisões administrativas e a posições diferentes sobre o respectivo controlo jurisdicional. O

espírito geral do “controle rigoroso” tem manifestado repercussões profundas nas decisões da Administração, que sempre pode invocá-lo para fundamentar a decisão de indeferimento, nos casos em que tanto se pode deferir, como se pode indeferir. Actualmente, começa-se a fortalecer a opinião de que deve ser reformado ou até eliminado o regime de autorização administrativa da aposentação antecipada nas carreiras especiais<sup>39</sup>. Não obstante, perante a inércia no sentido de uma tão-reclamada reforma estruturante e a ausência de uma decisão de eliminação do regime, também tão desejada, os tribunais têm-se deparado com dificuldades acrescidas no controlo jurisdicional da actividade administrativa, em face deste dilema entre a eliminação do regime vigente e a introdução de outro. Em teoria, a utilização de critérios políticos ou jurídicos não devia ser uma questão a resolver no controlo jurisdicional, embora este seja um problema que tenha de ser enfrentado no Interior da China. Assim, da prática judiciária derivou uma solução temporária, consonante com as políticas do Estado: “controle ligeiro” quanto ao espírito das políticas, porque devem respeito; “controle forte” quanto ao procedimento administrativo e aos fundamentos da decisão. Na verificação do procedimento deve seguir-se o princípio do procedimento legítimo; na verificação dos factos deve orientar-se pela produção da prova necessária, com base nos factos do processo individual original; na verificação do direito aplicado deve ser aplicado o documento normativo criteriosamente seleccionado. O conjunto destes 3 aspectos constitui uma tentativa de solução para um bom controlo da intensidade da revisão jurisdicional, bem como uma manifestação do espírito da política. Saber, todavia, se com isto se alcançará uma boa interacção entre o poder judicial e o poder executivo, dependerá da sua aplicação prática. A aposentação antecipada nas carreiras especiais está, como é evidente, intimamente relacionada com os direitos e interesses do trabalhador. Em face da forte influência da política neste domínio, a protecção dos direitos e interesses do trabalhador será feita em primeira linha através da política, enquanto “força principal”, ao passo que a protecção por via judicial, não sendo susceptível de erradicar os problemas, actuará no limite a título de “guerrilha”. Assim, a aceleração da reforma política do regime da aposentação antecipada nas carreiras especiais do Interior da China e, correspondentemente, a protecção dos direitos e interesses do trabalhador através do seguro social de aposentação, constituem tanto o cerne da questão, como a dificuldade central; tanto representam uma missão urgente, como têm um longo caminho a percorrer.

---

39 Vide Jiang Tianwen, *op. cit.*, sugere a “substituição do regime da aposentação antecipada nas carreiras especiais pelo regime de gestão por níveis da segurança laboral”; Hu Ying e Xie Jinghua, *op. cit.*, sugerem “estudar o regime de compensação pelas empresas nas carreiras especiais”; Xu Fei e Li Jianyou, “Problemas da política da aposentação antecipada nas carreiras especiais e propostas de solução”, in *Revista da Segurança Social da China*, 6/2005, onde se sugere a “eliminação progressiva da política da aposentação antecipada nas carreiras especiais”.

