

Processo n.º 571/2025 (Autos de recurso jurisdicional em matéria administrativa)

Decisão recorrida proferida no processo n.º TA-24-0183-REF

Relator: Jerónimo A. Gonçalves Santos

Data: 26 de Março de 2026

Descritores:

- Execução fiscal.
- Certidão de dívida com valor de título executivo.
- Pressupostos do princípio da taxatividade dos fundamentos de oposição à execução fiscal.

SUMÁRIO

1 – Resulta do n.º 2 do art. 142º do Código do Procedimento Administrativo que não é toda a certidão de dívida que tem aptidão para constituir título executivo de execução fiscal, mas apenas aquela que é emitida “nos termos legais”, isto é, entre o mais, dentro dos poderes “legais” do emissor, que tem de ser o “órgão administrativo competente”.

2 – O princípio da taxatividade dos fundamentos de oposição à execução fiscal pressupõe que o embargante tivesse tido a possibilidade de esgrimir os meios de oposição que lhe estão vedados na execução fiscal no procedimento administrativo que culminou com o acto administrativo constitutivo da obrigação exequenda.

Jerónimo Alberto Gonçalves Santos

Processo nº 571/2025

Recorrente: **Direcção dos Serviços de Finanças (財政局)**

Recorrida: **(B)**

Acordam no Tribunal de Segunda Instância da RAEM

I – Relatório.

a) Os termos da discussão.

A Universidade de Macau enviou à Direcção dos Serviços de Finanças um documento denominado certidão de dívida, o qual menciona que (B) deve àquela Universidade a quantia de MOP171.819,00, por:

- Recebimento indevido de salários;
- Indemnização por falta de aviso prévio de cessação de contrato de trabalho;
- Recebimento indevido de subsídio de mobiliário e
- Recebimento indevido de benefícios médicos no valor de MOP5.850,00.

Com base em tal documento e para cobrança coerciva da dívida ali mencionada a Direcção dos Serviços de Finanças instaurou execução fiscal contra a referida Ana Maria e citou-a para, querendo, deduzir oposição à execução.

A executada deduziu efectivamente oposição defendendo em embargos de executado, entre o mais, que não devia à Universidade de Macau parte da referida quantia (MOP165.969,00) e que pretendeu pagar a parte restante (MOP5.850,00 - relativa aos benefícios médicos), mas não conseguiu pagar por falta da informação que solicitou à Universidade de Macau sobre a forma como proceder ao pagamento.

Para fundamentar a sua conclusão de inexistência de parte da dívida exequenda disse a executada embargante, em suma, que:

- Resolveu, invocando justa causa e efeitos imediatos, o contrato de trabalho que, como trabalhadora, celebrara com a Universidade de Macau;

- A Universidade aceitou a resolução, mas começou a enviar-lhe “emails” solicitando o pagamento das quantias exequendas;

- A executada embargante respondeu aos referidos “emails”, mas não recebeu qualquer resposta;

- Havendo, como havia, justa causa de resolução, não é devido aviso prévio de resolução do contrato de trabalho e, logo, não ocorre obrigação de indemnizar em consequência da falta de aviso prévio.

Disse ainda a executada como razão de oposição à execução que:

- A Universidade de Macau não tem poder para decidir se há ou não justa causa de resolução contratual por parte da executada embargante e deveria ter recorrido aos tribunais se discordasse da invocação de justa causa.

Depois, concluiu que é ilegal a exigência de indemnização que seria devida por falta de necessário pré aviso, não estando a sua cobrança legalmente autorizada e pediu, entre o mais que aqui não releva, que sejam os embargos julgados procedentes, “absolvendo-se a executada do presente processo”.

Enviada a oposição ao tribunal competente para dela conhecer e ouvida a entidade exequente e o Ministério Público, que se pronunciaram em sentido oposto, a primeira no sentido da improcedência da oposição e o segundo no sentido da procedência, veio aquele tribunal dizer que oficiosamente¹ reconhecia que a mencionada certidão de dívida não configura título executivo; que, faltando este título, a execução não podia ter sido instaurada nem prosseguir e que, por essa razão, decidia extinguir a execução.

A conclusão da inexistência de título executivo fundou-a o tribunal de primeira instância em duas razões, a saber:

- na falta de autotutela declarativa por parte da Universidade de Macau que emitiu a mencionada certidão de dívida utilizada como título executivo;

¹ Referiu-se o art. 702º do CPC, mas é claro que se quis referir o art. 703º do mesmo código.

- na falta de norma que permita o recurso ao processo executivo para cobrança de dívida não fundada em acto administrativo.

A Direcção dos Serviços de Finanças, discordando da referida decisão de extinção da execução e dos respectivos fundamentos, contra ela interpôs o presente recurso jurisdicional afirmando que a certidão em causa constitui título executivo, contrariamente ao decidido pela decisão recorrida, e pretendendo que este tribunal de recurso revogue essa decisão “com as legais consequências”, que se afiguram ser o conhecimento, por este tribunal ou pelo tribunal recorrido, das razões de oposição à execução que a executada esgrimiou e que a recorrente entende improcedentes e inadmissíveis por contenderem com o princípio da taxatividade dos fundamentos de oposição à execução fiscal.

A executada embargante, agora recorrida, pronunciou-se pela improcedência do recurso defendendo a bondade da decisão recorrida quando conclui pela inexistência de título executivo por falta de autotutela declarativa da Universidade de Macau relativamente à obrigação exequenda.

Também o Digno Magistrado do Ministério Público neste tribunal se pronunciou em duto parecer pela improcedência do recurso concluindo pela falta de título executivo, não só pela razão invocada na decisão recorrida de falta de autotutela declarativa da Universidade de Macau que emitiu a certidão de dívida, mas também, como já detalhadamente havia referido o Digno Magistrado do Ministério Público na primeira instância, pela ausência de qualquer acto administrativo impositivo do pagamento da quantia exequenda que tivesse “função tituladora”, ausência essa que faz da declaração de dívida “mera aparência de título executivo”. Em síntese, conclui pela falta de título executivo por falta do acto administrativo titular da obrigação exequenda, que a Universidade de Macau não praticou nem podia ter praticado.

Colhidos os vistos e nada obstando, cabe conhecer o objecto do recurso.

b) As questões a decidir.

i. Os limites do poder de cognição do tribunal de recurso.

Ao presente recurso jurisdicional ordinário aplica-se o regime do recurso ordinário para o Tribunal de Segunda Instância em processo civil (art. 149º, nº 1 do CPAC). Porém, com restrições quanto aos poderes de cognição do tribunal de recurso. Enquanto em processo civil o tribunal de recurso pode, em certas situações, conhecer das questões que o tribunal recorrido não conheceu por ficarem prejudicadas pela solução dada ao litígio (art. 630º, nº 2 do CPC), tal não acontece nos termos do art. 159º, nº 1 do CPAC.

A embargante também fundou a sua oposição à execução na inexistência da obrigação exequenda e o tribunal recorrido não conheceu desta questão e decidiu extinguir a execução por falta de título executivo. Caso este tribunal de recurso julgue que não falta título executivo não poderá conhecer da inexistência da obrigação exequenda, obrigação de indemnizar por incumprimento do dever de pré avisar a cessação do contrato de trabalho. A falta de título executivo da obrigação exequenda e a falta da obrigação titulada são questões diversas, uma de ordem formal, o acesso à acção executiva, e outra de ordem substantiva, a existência de um dever criado por acto administrativo.

Não haverá, pois, que conhecer da inexistência da obrigação exequenda.

ii. O dever de conhecimento officioso do tribunal de recurso.

Nos termos conjugados dos arts. 589º, nº 3, 631º, nº 2 e 563º, nºs 2 e 3 do CPC, aqui aplicáveis por força do referido art. 149º, nº 1 do CPAC, o objecto do presente recurso delimita-se pelas conclusões das alegações do recorrente e pelas questões de conhecimento officioso.

O tribunal recorrido conheceu da inexistência de título executivo sem que essa questão tivesse sido expressamente colocada como fundamento de embargos de executado.

Não foi suscitado no presente recurso eventual excesso de pronúncia do tribunal recorrido por ter conhecido de questão que não tivesse sido invocada como fundamento de embargos.

O tribunal recorrido invocou o art. 703º do CPC como fonte dos seus poderes oficiosos de cognição da questão da falta de título executivo (por lapso referiu-se o art. 702º).

Porém, parece claro que o art. 703º do CPC reporta-se aos poderes de cognição do “juiz da execução” e não aos poderes de cognição do “juiz dos embargos de executado”, que no caso em apreço e em muitos noutros casos são juízes diferentes. É o juiz da execução que depois do momento liminar pode ainda conhecer oficiosamente de questões que poderiam conduzir ao indeferimento liminar do requerimento executivo, designadamente a falta de título executivo. Ao “juiz dos embargos de executado” estão reservados os fundamentos dos embargos e outras questões que possa conhecer oficiosamente, mas não pode conhecer oficiosamente daquelas questões que são oficiosamente da competência do “juiz da execução”, não podendo o “juiz dos embargos” sobrepor-se ao “juiz da execução” ou conflitar com este.

Caso haja excesso de pronúncia e a conseqüente nulidade da decisão recorrida, poderá este tribunal de recurso conhecer de tal vício?

Não adianta responder a esta questão. É que, pese embora a executada embargante, ora recorrida, não tenha nomeado nos embargos a falta de título executivo, nomeou a falta de poderes da Universidade de Macau para decidir se havia lugar a indemnização por falta de pré aviso de cessação do contrato de trabalho e foi precisamente na falta desses poderes de autotutela declarativa que o tribunal recorrido fundou a sua decisão, apreciando a mesma questão colocada pela embargante, mas sob diferente *nomen iuris*. Perante a mesma razão de facto e de Direito, a embargante disse que a cobrança não está legalmente autorizada e o tribunal recorrido disse que não se formou título executivo. Ora, sempre que a lei não exija a expressa invocação de determinado instituto jurídico, como, por exemplo, a prescrição e a usucapião, o tribunal conhece dos factos alegados e aplica-lhes o Direito que lhes assente independente da qualificação que as partes atribuam à da questão controvertida (arts. 415º, 436º, parte final, e 567º do CPC).

Não há, pois, excesso de pronúncia e, por isso, não há que averiguar se este tribunal de recurso tem poderes para questionar eventual excesso de pronúncia do

tribunal recorrido, sendo certo que em caso de declaração de nulidade da decisão por excesso de pronúncia a reforma caberia ao tribunal recorrido (art. 159º, nº 2 do CPAC).

O tribunal recorrido conheceu efectivamente de questão que lhe foi colocada por via de embargos, embora dissesse que se tratava de falta de título executivo e que era questão oficiosa e embora a embargante dissesse que não está legalmente autorizada a cobrança porque a Universidade teria de ir previamente obter essa “autorização” nos tribunais. Efectivamente, o título executivo é, em certa perspectiva, uma “autorização” de acesso à “cobrança” coerciva ou à acção executiva.

Desta forma, não haverá que conhecer de eventual excesso de pronúncia.

iii. A falta de auto tutela declarativa e a falta de exercício dessa auto tutela consubstanciada na prática de acto administrativo declarativo ou constitutivo da obrigação exequenda.

A decisão recorrida concluiu pela falta de título executivo por entender que a Universidade de Macau não tinha poder de autotutela declarativa que lhe permitisse definir a obrigação exequenda. Na discussão do recurso foi também suscitada a questão da falta da prática do acto administrativo em que se consubstancia o exercício da mencionada autotutela e que era necessário praticar para que a obrigação exequenda dispusesse do título executivo indispensável para acesso à acção executiva embargada.

Caso este tribunal de recurso entenda que a Universidade de Macau não está privada de autotutela declarativa, poderá conhecer da questão da falta da prática do necessário acto administrativo?

Mais a baixo, em sede de fundamentação, será a questão analisada, caso se mostre necessário.

iv. Síntese.

Crê-se que a boa interpretação do requerimento inicial dos embargos de executado concluirá que são dois os fundamentos que a embargante opõe à execução, para que, no dizer da própria embargante, se conclua que “é ilegal a exigência de indemnização”, que não está “a sua cobrança legalmente autorizada”

e se decida “absolvendo-se a executada do presente processo”, ou seja, extinguindo-se a execução:

- não existe a obrigação exequenda de indemnizar em consequência de incumprimento do dever de pré avisar porquanto este dever não existia;

- a exequente não reúne as condições de acesso à acção executiva, não podia recorrer ao processo executivo sem primeiramente recorrer aos tribunais e obtido sentença condenatória.

Do que fica dito, as questões a decidir são as seguintes:

- saber se a Universidade de Macau podia fixar a obrigação exequenda na certidão de dívida que emitiu de forma que esta certidão permita a instauração de acção executiva, ou seja, de forma que tenha valor de título executivo:

- caso se conclua que podia:

- não há que conhecer da existência ou inexistência da obrigação exequenda, questão que deve ser conhecida pelo tribunal recorrido;

- mas haverá que decidir se deve averiguar-se se a Universidade usou efectivamente esse poder e se deve averiguar-se a consequência da falta de uso;

- caso se conclua que não podia, então haverá que apurar quais as consequências para a execução instaurada contra a executada recorrida, designadamente se falta o título executivo e se, em consequência, deve extinguir-se a execução, como entendeu a decisão recorrida.

*

II – Fundamentação.

a) Motivação de facto.

Na decisão recorrida foi julgada provada a seguinte factualidade:

1. A ora Executada (B) era senior instructor contratada pela Universidade de Macau.
2. A Executada, por carta datada de 9/2/2024, endereçada à Universidade de Macau, comunicou a sua decisão de cessação do contrato de trabalho com

- efeitos imediatos, invocando os fundamentos que considerou como justa causa (conforme o doc. junto a fls. 8 a 17v dos autos).
3. A Universidade de Macau, por carta de 20/2/2024, aceitou a cessação do contrato com efeito imediato produzido desde 9/2/2024.
 4. Tendo em conta a cessação do contrato na data de 9/2/2024, a Universidade de Macau liquidou o montante indevidamente recebido pela Executada no valor de MOP114.831,99, correspondente à soma dos valores de salário, de subsídio para habitação e equipamento que mais recebeu, e do de indemnização pela inobservância do prévio aviso (conforme o doc. junto a fls. 37v dos autos).
 5. E de seguida, por cartas de 23/2/2024, de 11/3/2024 e de 20/3/2024, a Universidade de Macau interpelou a Executada a pagar o montante referido (conforme os docs. juntos a fls. 38, 41v e 53 dos autos).
 6. Na carta enviada, datada de 5/4/2024, ao referido valor acrescentou o da indemnização pela ausência injustificada entre 26/12/2023 e 9/1/2024, como tal aumentando para MOP171.818,20 (conforme o doc. junto a fls. 49v dos autos).
 7. Não tendo o valor sido pago pela Executada, a Universidade de Macau extraiu a certidão sobre a dívida em causa, e remeteu para a Direcção dos Serviços de Finanças para execução fiscal (conforme os docs. juntos a fls. 2 a 3 dos Autos de Execução Fiscal n.º 2024/93/015188/60).
 8. Em 7/6/2024, foi autuado o processo de execução fiscal apenso e determinou-se, na mesma data, a citação da Executada com a convocatória expedida em 19/6/2024 (conforme a fls. 7 e 8 dos referidos autos de execução fiscal).
 9. Em 24/6/2024, foi a ora Executada citada para deduzir a oposição (conforme o doc. junto a fls. 9 dos referidos autos de execução fiscal).
 10. Em 4/7/2024, a executada deduziu a presente oposição.

b) Motivação do direito.

Da factualidade provada resulta que a Universidade de Macau procedeu à liquidação de determinada quantia a título de recebimentos indevidos e de

indemnização por incumprimento de um dever de âmbito contratual. Depois solicitou à recorrida o pagamento da quantia liquidada e, como esta não procedeu ao solicitado pagamento, emitiu uma certidão de dívida e enviou-a à Direcção dos Serviços de Finanças, a qual, por sua vez, instaurou execução fiscal contra a recorrida.

Do que ficou dito em sede de relatório resulta que cabe a este tribunal de recurso apreciar em primeiro lugar se a certidão de dívida emitida pela Universidade de Macau se reveste de condições para permitir a instauração da execução ou, dito de outro modo, se a Universidade de Macau tinha poder para conferir à certidão que emitiu capacidade para abrir o acesso à acção executiva, a função de título executivo, que, nos termos do disposto no art. 12º do CPC, aqui aplicáveis por força do disposto no art. 1º do CPAC, é a base da acção executiva e lhe determina o fim e os limites.

A obrigação exequenda reconduz-se ao pagamento de quantia certa e no que respeita à execução de obrigação de pagamento de quantia certa resultante de acto administrativo dispõe o art. 142º do CPA que:

- “Quando por força de um acto administrativo devam ser pagas a uma pessoa colectiva pública, ou por ordem desta, prestações pecuniárias, segue-se, na falta de pagamento voluntário no prazo fixado, o processo de execução fiscal” (nº 1.);

- “Para o efeito, o órgão administrativo competente emite nos termos legais uma certidão, com valor de título executivo, que remete, juntamente com o processo administrativo, à Direcção dos Serviços de Finanças” (nº 2.).

Deve notar-se de imediato que a Universidade de Macau não remeteu, como necessitava, o processo administrativo onde esteja documentado o acto administrativo de onde resulte a obrigação exequenda e em cujo procedimento a embargante teria possibilidade de esgrimir defesas que em sede de execução fiscal lhe estão vedadas pelo princípio da taxatividade dos fundamentos de oposição à execução fiscal invocado pela recorrente.

Em segundo lugar, resulta do nº 2 do referido art. 142º que não é toda a certidão de dívida que tem aptidão para constituir título executivo, mas apenas

aquela que é emitida “nos termos legais”, isto é, entre o mais, dentro dos poderes “legais” do emissor, que tem de ser o “órgão administrativo competente”.

Bem se compreendem estas exigências, pois que, olhando para o que se passa no processo civil executivo, o título aproximado é normalmente assinado pelo devedor (art. 677º, a. c) do CPC) e aqui é “assinado” pelo credor, reclamando-se, por isso, que seja um credor qualificado pela competência ou “privilégio da formação unilateral do título executivo” e pelo respeito dos termos legais.

Ora, como bem concluiu a decisão recorrida e como detalhadamente se analisa no douto parecer do Digno Magistrado do Ministério Público reproduzido nessa decisão, a Universidade de Macau emitiu a declaração de dívida em causa por órgão sem poder administrativo para o efeito, pois que não foi a Comissão de Gestão Financeira ou outro dos seus órgãos administrativos (art. 11º dos Estatutos da Universidade de Macau, aprovados pela Ordem Executiva nº 14/2006) e, tratando-se de situação de direito privado, a certidão foi emitida num domínio que fica para lá dos limites do poder administrativo de autotutela declarativa da Universidade de Macau, que não abrangem a situação em controvérsia, a qual, sendo do foro laboral, se rege pelo direito privado nos termos do disposto art. 11º da Lei nº 1/2006 que criou o Regime Jurídico da Universidade de Macau, pelo que a certidão em causa é mera aparência de título executivo, como elucidativamente se refere no douto parecer do Digno Magistrado do Ministério Público a fls. 191 verso.

A recorrente invocou ainda o princípio da taxatividade dos fundamentos de oposição à execução fiscal e concluiu que os fundamentos que a embargante esgrimiou nos embargos que deduziu estão fora dos fundamentos tipificados.

Não tem razão a recorrente. Resulta dos artigos 165º, 169º e 176º do Código das Execuções Fiscais, de que a recorrente se socorre, que a exclusão dos embargos dos fundamentos que foram ou podiam ter sido esgrimidos durante o procedimento administrativo que culminou com o acto administrativo constitutivo da obrigação exequenda pressupõe que o embargante tivesse tido a possibilidade de os esgrimir, o que não ocorreu no caso em apreço. Por exemplo, não é entendível a qualquer luz que ilicitamente não se desse a possibilidade de recurso contencioso, nomeadamente por ausência de procedimento, e que depois, em embargos de

executado, não pudessem invocar-se os fundamentos que poderiam ser invocados em sede daquele recurso. Seria, claramente, beneficiar o infractor e é princípio geral de Direito que ninguém deve beneficiar com a sua própria falta.

*

III – Decisão.

Pelo exposto, acordam os juízes do Tribunal de Segunda Instância em negar provimento ao recurso.

Sem custas.

Registe e notifique.

RAEM, 26 de Março de 2026

Jerónimo Alberto Gonçalves Santos
(Relator)

Choi Mou Pan
(Primeiro Juiz-Adjunto)

Fong Man Chong
(Segundo Juiz-Adjunto)

Mai Man Ieng
(Procurador-Adjunto Ministério Público)