

Proc. nº 496/2021

(Autos de Recurso Jurisdicional Contencioso Administrativo)

Data: 16 de Setembro de 2021

ASSUNTOS:

- Caso julgado
- Dever de decisão

SUMÁRIO:

- Tendo em conta o princípio da certeza e segurança jurídicas, e por maioria da razão, o caso julgado pode exonerar e libertar a Administração do dever de decisão sobre o mesmo assunto, desde que se preencham cumulativamente os requisitos consignados no n.º 2 do art. 11.º do CPA.

O Relator,

Proc. nº 496/2021

(Autos de Recurso Jurisdicional Contencioso Administrativo)

Data: **16 de Setembro de 2021**

Recorrente: **A**

Entidade Recorrida: **Conselho de Administração do Fundo de Pensões**

***ACORDAM OS JUÍZES NO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA
DA R.A.E.M.:***

I – Relatório

Por sentença de 02/03/2021, o Tribunal Administrativo da RAEM julgou improcedente o recurso interposto pelo Recorrente A.

Dessa decisão, vem o Recorrente, alegando, em sede de conclusão, o seguinte:

1. *Não existe qualquer decisão judicial quanto à questão da contabilização de tempo de serviço e eventual pagamento retroactivo dos descontos para efeitos de aposentação por referência ao segmento temporal que vai de 10 MAI 1982 até 31 AGO 1987.*
2. *Uma tal decisão judicial inexistente tanto no processo n.º 408/2016 como em quaisquer outros autos judiciais, ainda pendentes ou já findos.*
3. *Por despacho da Exm.ª Secretária para a Administração e Justiça de 13 ABR 2016, publicado no Boletim Oficial n.º 17 de 27 ABR 2016, II - Série, o recorrente foi aposentado.*
4. *Em 27 MAI 2016 o recorrente intentou junto do TRIBUNAL DE SEGUNDA*

INSTÂNCIA recurso contencioso administrativo do despacho da Exm.^a Sr.^a Secretária para a Administração e Justiça, aí invocando pela primeira vez a questão da contabilização de tempo de serviço e eventual pagamento retroactivo dos descontos para efeitos de aposentação por referência ao segmento temporal que vai de 10 MAI 1982 até 31 AGO 1987.

- 5. A questão da contabilização de tempo de serviço e eventual pagamento retroactivo dos descontos para efeitos de aposentação por referência ao segmento temporal que vai de 10 MAI 1982 até 31 AGO 1987 nunca foi invocada pelo aqui recorrente perante a Administração Pública, seja o FUNDO DE PENSÕES, a Exm.^a Secretária para a Administração e Justiça ou um qualquer outro ente administrativo.*
- 6. O recorrente nunca suscitou previamente tal questão em sede de qualquer procedimento administrativo tramitado pelo FUNDO DE PENSÕES ou por um qualquer outro ente ou órgão administrativo.*
- 7. Tal questão apenas surgiu pela sua primitiva e primeiríssima vez invocada pelo ora recorrente em sede judicial, no âmbito da petição inicial do seu recurso contencioso de 27 MAI 2016.*
- 8. Não houve, por definição, qualquer acto administrativo por parte do FUNDO DE PENSÕES incidente sobre tal questão, que nunca o recorrente lhe havia suscitado.*
- 9. Porque não houve qualquer acto administrativo por parte do FUNDO DE PENSÕES quanto a tal questão, necessária e consequentemente não poderia o TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA, por definição, decidir ou conhecer quanto à mesma.*
- 10. Por em sede de procedimento administrativo de aposentação a questão não ter sido suscitada ou pedida pelo ora recorrente, a Administração não teve*

oportunidade ou ensejo de sobre ela poder adoptar qualquer decisão procedimental, fosse de deferimento ou indeferimento.

- 11. Em sede de contencioso administrativo os tribunais apenas julgam a actuação procedimental da Administração.*
- 12. Se a Administração, no âmbito de um procedimento administrativo, não exarou qualquer acto decisório quanto a uma questão que o particular não lhe suscitou nem requereu nesse procedimento administrativo, então necessariamente, sob pena de grosseiríssima ilegalidade, nunca poderá o Tribunal sindicar, cassar, revogar, confirmar ou convalidar o que quer que seja a tal respeito.*
- 13. Se a questão nunca surgiu dentro do procedimento administrativo de aposentação que veio a culminar no acto administrativo judicialmente impugnado, nada poderá o Tribunal julgar ou nada tem sequer de que possa juridicamente conhecer.*
- 14. O Tribunal não pode administrar, apenas lhe competindo legalmente julgar o produto de uma pretérita e antecedente actuação da Administração dentro de um determinado procedimento administrativo.*
- 15. Porque a questão apenas surgiu pela primeira vez por mão do ora recorrente apenas no plano judicial com a sua petição inicial, já estava por definição findo o procedimento administrativo e, portanto, estava já fora do alcance da Administração prolatar qualquer acto decisório procedimental quanto a tal questão.*
- 16. Os actos decisórios da Administração praticam-se apenas dentro do procedimento administrativo, nunca fora ou para além do mesmo e, sobretudo, nunca jamais quando o procedimento administrativo já tenha gerado um acto administrativo final já levado ao crivo e à apreciação*

judicial, como sucedeu in casu.

17. *Só em sede da sua Contestação de 27 JUL 2016 é que a Exm.^a Secretária para a Administração e Justiça veio pela primeira vez pronunciar-se quanto à questão, pronúncia essa adoptada em meio judicial, na Contestação de 27 JUL 2016, que não é nem pode valer como acto administrativo.*
18. *Se não é um acto administrativo mas tão-somente uma tese jurídica sustentada na respectiva Contestação pela Administração dentro de um processo judicial - ou seja, um "determinado entendimento dos factos relevantes e do direito que se lhe deve aplicar e que é, depois, plasmado e reflectido num processo judicial" -, está ao Tribunal intransigentemente vedado transformar, ficcionar ou convolar tal tese feita na Contestação como se fosse um pretenso "acto administrativo".*
19. *Bem andou o TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA ao auto-reconhecer-se destituído de poder e competência jurisdicional para conhecer, sindicar e decidir quanto a uma questão que a Administração nunca e jamais praticou no âmbito do antecedente procedimento administrativo de aposentação.*
20. *O FUNDO DE PENSÕES não se pode eximir ou desonerar do poder executivo que lhe está cometido e da sua competência legal para administrar e, concretamente, para adoptar uma decisão individual no caso concreto que lhe foi suscitado através do pedido feito pelo recorrente em 3 OUT 2019 e jamais poderia pretender eximir-se ou desonerar da satisfação dessa sua competência legal sob a invocação do falso argumento de que o TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA já emitira uma decisão judicial quanto à questão.*

21. *Ao tê-lo feito, o FUNDO DE PENSÕES eximiu-se ilegalmente de cumprir o seu munus decisório que lhe advém dos artigos 31.º e 110.º do C.P.A. sob o arrogado mas falsíssimo argumento de que o TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA já conheceu e decidiu quanto à questão.*
22. *Ao negar-se a praticar um acto administrativo sobre uma questão relativamente à qual nunca se pronunciou e decidiu procedimentalmente, o FUNDO DE PENSÕES visou escapar e evitar que o aqui recorrente pudesse conseguir aceder às instâncias jurisdicionais para, aí, sindicar e tentar fazer ceder o entendimento da Administração, vertido em acto administrativo, quanto à questão, deste modo violando a garantia e direito à protecção jurisdicional efectiva.*
23. *A este propósito, contrariando o expandido pelo ilustre magistrado do M.P. a páginas 3 e 5 da decisão a quo, inexiste qualquer contradição por parte do recorrente.*
24. *Isto porque efectivamente, é precisamente porque a Administração, contra o seu legal munus decisório, se eximiu de praticar na sua sede e momento próprios um acto administrativo decisório, ou seja, em sede de procedimento administrativo, que, concomitantemente, se pode afirmar que visou evitar que aquele que seria o seu entendimento, que deveria, mas todavia não ficou, vertido num acto administrativo, pudesse ser trazido perante a jurisdição administrativa para a devida apreciação jurisdicional.*
25. *Ao negar a prática de uma pronúncia ou acto decisório em sede procedimental, a Administração logrou efectivamente suprimir um trâmite essencial sem o qual nenhum tribunal poderia, em sede do actual contencioso administrativo ainda vigente na R.A.E.M., fazer incidir um seu qualquer juízo jurisdicional, sob pena de patente e flagrante usurpação*

pelo poder judicial de competências exclusivamente próprias da Administração.

26. *Ao não ter adoptado a ora propugnada interpretação e aplicação das normas jurídicas constantes dos artigos 16.º, 36.º, 2.º parágrafo, ambos da Lei Básica e dos artigos 1.º, n.º 1, 3.º, n.º 1, 11.º, 14.º, 31.º, 55.º, n.º 1 e 110.º, todos do C.P.A., o Tribunal a quo procedeu à violação das mesmas normas jurídicas, o que se invoca nos termos e para os efeitos das alíneas a) e b) do n.º 2 do art. 598.º do C.P.C., aplicável ex vi do art. 149.º do C.P.A.C.*

*

A Entidade Recorrida **Conselho de Administração do Fundo de Pensões** respondeu à motivação do recurso do Recorrente nos termos constantes a fls. 272 a 288 dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido, pugnando pela improcedência do recurso.

*

O Mº Pº emitiu o parecer no mesmo sentido.

*

Foram colhidos os vistos legais dos Mmºs Juizes-Adjuntos.

*

II – Factos

Foi assente a seguinte factualidade pelo Tribunal *a quo*:

- O Recorrente pediu a 23/12/2015 a aposentação voluntária com efeitos a partir de 25/03/2016, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 263.º do ETAPM. (fls. 159 do P.A. vol.7).

- A 13 de Abril de 2016, foi proferido pela Exm.^a Secretária para a Administração e Justiça o despacho publicado no Boletim Oficial n.º 17, II Série, de 27/04/2016, em que foi fixado o valor mensal de pensão de aposentação de MOP77,517.00, contado em virtude do tempo de serviço corresponder a 28 anos, 11 meses e 14 dias (fls. 343 do P.A. vol.7).
- Em 27 de Maio de 2016, a Recorrente interpôs um recurso contencioso do despacho acima mencionado no Tribunal de Segunda Instância (Processo n.º 408/2016) (fls. 139 dos autos).
- O TSI julgou improcedente o referido recurso contencioso em 31 de Maio de 2018, confirmando o referido acto administrativo impugnado (cfr. fls. 33 a 46 dos autos).
- Em 03 de Outubro de 2019, o Recorrente apresentou um requerimento junto do Fundo de Pensões, para solicitar a contabilização do período de 10 de Maio de 1982 a 31 de Agosto de 1987 como tempo de serviço para efeitos de aposentação, como também, por ter sofrido à data os respectivos descontos no seu salário, para efeitos de cálculo de pensão; ou subsidiariamente, que na eventualidade deste Fundo não ter recebido do Serviço, a que o Recorrente pertencia, os descontos referentes a 10 de Maio de 1982 a 31 de Agosto de 1987, fosse calculada a importância em falta e notificado o ora Recorrente para proceder ao seu pagamento (cfr. fls. 30 a 32 dos autos).
- Em 06 de Maio de 2020, a Entidade recorrida deliberou concordar com a Informação-Proposta n.º 06/AT/FP/2020, mantendo a posição deste Fundo de que não há necessidade de

reapreciação e emissão de qualquer decisão sobre as pretensões contidas no referido requerimento, deliberação essa depois notificada ao Recorrente a 13/05/2020 (cfr. fls. 23 a 29 dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido).

- Em 12 de Junho de 2020, o Recorrente interpôs o recurso contencioso.

*

III – Fundamentação

O Mº Pº emitiu o seguinte parecer:

“ ...

Nas alegações do recurso jurisdicional em apreço, o recorrente solicitou a revogação da sentença in quaestio, arrogando, nos termos e para os efeitos consignados nas alíneas a) e b) do n.º2 do art.598.º do CPC, a violação das disposições nos art.16.º e n.º2 do art.36.º da Lei Básica, bem como arts.1.º/1, 3.º/1, 11.º, 14.º, 31.º, 55.º/1 e 110.º do CPA.

Pela referida sentença, o MM.º Juiz a quo julgou improcedente por completo o recurso contencioso interposto pelo ora recorrente da deliberação exarada pelo Conselho de Administração do Fundo de Pensões na Informação-Proposta n.º06/AT/FP/2020 (doc. de fls.24 a 29 dos autos), que se dá aqui por integralmente reproduzida para os devidos efeitos.

Ponderando tal Informação-Proposta e a n.º02/AL/AT/FP/2020 (doc. de fls.47 a 53 dos autos), colhemos que a supramencionada deliberação traduz em abster-se de apreciar e decidir a questão do mérito colocada no Requerimento apresentado em 03/10/2019 pelo recorrente, com razão de que os pedidos e fundamentos constantes desse Requerimento tiveram sido já apreciados e julgados pelo TSI no seu Processo n.º408/2016 e a correspondente decisão jurisdicional se formou caso julgado.

Quid juris?

*

1. Em relação a requerimentos que uma pessoa pretenda entregar à Administração, o ordenamento jurídico da RAEM estabelece categoricamente seis soluções, a saber:

- Não recebimento do requerimento inicial se o qual não contiver a indicação exigida na a) do n.º1 do art.76.º do CPA, dado que, na nossa óptica, se aplica por analogia ao procedimento administrativo a ratio do n.º2 do art.42.º do CPAC, ratio que consiste em tal indicação ser factor decisivo e imprescindível para se apurar a eventual incompetência (José Cândido de Pinho: Notas e Comentários ao Código de Processo Administrativo Contencioso, Vol. I, p.303);

- A “decisão” de que o órgão administrativo a quem seja dirigido o requerimento não está adstrito ao dever de decisão (art.11.º, n.º2 do CPA);

- Decisão sobre questões prejudiciais (art.33.º do CPA);

- Decisão de rejeição do requerimento por omissão de qualquer dos pressupostos procedimentais (arts.82.º e 160.º do CPA), terminologia preconizada por ilustres administrativistas (Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves, J. Pacheco de Amorim: Código do Procedimento Administrativo Comentada, Almedina 2ª ed., p.397);

- Decisão declarativa da extinção do procedimento (art.103.º do CPA).

Face a tal esquema legal, e atentas as duas Informações-Propostas supra aludidas, afigura-se-nos que o Conselho de Administração do FP considerou que não estava sujeito ao dever de decisão e a sua deliberação titulava, no fundo, uma simples declaração da inexistência do dever de decisão, invocando esse Conselho, como suporte da sua posição, que os pedidos e os correlativos fundamentos constantes do dito Requerimento do recorrente de 03/10/2019 tiveram já sido decididos pelo

Venerando TSI no seu Acórdão emanado no Processo n.º408/2016 e esse Acórdão se transitou em julgado, formando-se assim em caso julgado.

Repare-se que o nosso legislador estabelece peremptoriamente, e bem, a obrigatoriedade e prevalência das decisões judiciais transitadas em julgado (art.8.º, n.º2 da Lei n.º9/1999), bem como impõe o dever de cumprimento do caso julgado à Administração (arts.174.º e 186.º a 187.º do CPAC). E no seio da doutrina e da jurisprudência, é decerto pacífico o entendimento de que o caso julgado é mais sólido e consistente que o caso resolvido.

Nestes termos, ao abrigo do princípio da certeza e segurança jurídicas, e por maioria da razão, inclinamos a colher que como caso resolvido derivado de acto administrativo consolidado, o caso julgado pode exonerar e libertar a Administração do dever de decisão, desde que se preencham cumulativamente os requisitos consignados no n.º2 do art.11.º do CPA. O que impõe indagar se, no caso sub judice, se tiverem verificado estes requisitos? nomeadamente os respectivos requisitos substanciais?

*

2. Ora, é verdade que no procedimento administrativo culminante com a prolação do despacho objecto do recurso contencioso registado sob o n.º 408/2016º do douto TSI, o ora recorrente pediu tão-só a aposentação voluntária, sem requerer a valoração do período decorrido de 10/05/1982 a 31/08/1987 para efeitos de aposentação e sobrevivência.

Porém, o Acórdão tirado no Processo n.º408/2016 torna irrefutável que na petição desse Processo, ele pediu ao douto TSI: (i)- a anulação do despacho aí recorrido; (ii)- a determinação judicial de ser contabilizado o tempo de serviço decorrido de 10/05/1982 a 31/08/1987 para efeitos de aposentação e da fixação da sua pensão; (iii)- que “Subsidiariamente, se o motivo para a não contabilização do seu

tempo de serviço efectivo para efeitos de aposentação, do período de 10/05/1982 a 31/08/1987, for devido ao facto do Fundo de Pensões não ter recebido do serviço descontos, por si, efectuados naquele período, deverá ser calculado qual a importância ainda de descontos ainda em falta, respeitante a esse período, comunicando-se ao signatário para proceder ao respectivo pagamento, suprimindo-se assim um erro cometido pela Administração e do qual o ora requerente é alheio.”

Bem, a análise comparativa conduz-nos a extrair sossegadamente que os 2º e 3º pedidos formulados na petição do Processo n.º 408/2016 são essencialmente idênticos aos constantes do Requerimento apresentado pelo recorrente em 03/10/2019 (doc. de fls.31 a 32 dos autos), e são também idênticos os fundamentos arrojados naquela petição e nesse Requerimento.

O que significa que se verificam in casu a repetição dos pedidos, a repetição dos fundamentos e a identidade do sujeito, pese embora aqueles antecedentes fossem formulados e alegados na petição inicial do referido processo, e o supramencionado Requerimento viesse ser apresentado à presidente do Conselho de Administração do Fundo de Pensões.

*

3. Em relação aos sobreditos 2º e 3º pedidos formulados na petição inicial do Processo n.º 408/2016, o Venerando TSI chegou a tomar a seguinte posição: Uma vez que o recorrente se limitou a pedir à Administração a sua aposentação e não a reponderação ou reconhecimento de determinado tempo de serviço que tinha sido desconsiderado, por alegada existência de falhas na realização de descontos reportados a período anteriores, somos s entender que a questão não pode ser agora decidida neste processo judicial por não se tratar de objecto de decisão no procedimento de aposentação.

O que revela concludentemente que nesse Processo, o Venerando TSI absteve de

emitir a pronúncia directa quanto aos 2º e 3º pedidos formulados na petição do mesmo Processo, sem decretar decisão explícita sobre a procedência ou decaimento desse dois 2º e 3º pedidos.

Todavia, note-se que a decisão tomada pelo Venerando TSI no dito Processo n.º 408/2016 é inequívoca – julgando improcedente o recurso contencioso e confirmando o despacho impugnado que consubstancia em considerar apenas o tempo de serviço correspondente aos 28 anos e 11 meses e 14 dias e, em consequência disso, fixar ao ora recorrente a pensão de aposentação no valor mensal de \$77,527.00 patacas.

Convém acentuadamente aclarar que a contestação oferecida no Processo n.º 408/2016 torna inquestionável que o período compreendido desde 10/05/1982 a 31/08/1987 foi contabilizado no tempo de serviço para aposentação e descontado, de acordo com o preceito no n.º3 do art.264.º do ETAPM, para o cálculo da pensão mensal de aposentação.

Importa, sobretudo, assinalar que tendo citado as disposições legais no n.º1 do art.260.º bem como nos n.º1 e n.º3 do art.264.º do ETAPM, o Venerando TSI chegou a concluir que “De acordo com os preceitos acima citados, somos a entender que a entidade recorrida cumpriu devida e escrupulosamente os critérios estabelecidos na lei sobre a fixação do montante concreto da pensão de aposentação mensal.” (vide. 96 a 97 dos autos).

O que equivale a asseverar que a fixação da pensão de aposentação mensal (do ora recorrente) titulada pelo despacho aí impugnado está em conformidade com o disposto no n.º1 do art.260.º e ainda nos n.º1 e n.º3 do art.264.º do ETAPM, por isso, é legalmente sã e imaculada.

Afirma o douto TUI (cfr. Acórdão no Processo n.º80/2012): II– As sentenças, transitadas em julgado, que não anulam acto administrativo, julgando improcedente o recurso contencioso, bem como as que anulam acto, mas na parte em que julgam não

verificados vícios do acto, fazem caso julgado material, nos termos do artigo 574.º, n.º1, do Código de Processo Civil. III– Anulado um acto administrativo que pode ser renovado, ficam definitivamente decididas as questões de ilegalidade em cuja não verificação o tribunal assentou; e, renovado o acto nos mesmos termos, obsta em novo recurso, a uma segunda pronúncia sobre elas, por relativamente às mesmas se verificarem todos os requisitos do caso julgado.

Essa brilhante jurisprudência encoraja-nos a inferir que o Acórdão prolatado no n.º 408/2016 faz caso julgado material, no sentido de que o supramencionado despacho de fixação da pensão de aposentação mensal do recorrente é legal, não infringindo os preceitos nos n.º1 do art.260.º e n.º3 do art.264.º do ETAPM.

Bem vistas as coisas, podemos extrair que o Acórdão supra aludido contém em si a decisão implícita, igualmente transitada em julgado, no sentido de que os 2º e 3º pedidos formulados na petição inicial do Processo n.º408/2016 colidem frontalmente com o disposto nos n.º1 do art.260.º e n.º3 do art.264.º do ETAPM (repita-se que o período de 10/05/1982 a 31/08/1987 foi já contabilizado no tempo de serviço para aposentação), sendo legalmente censuráveis.

Com todo o respeito pela opinião diferente, inclinamos a entender que a apontada “decisão implícita” exonera o Conselho de Administração do FP do dever de decisão e, da outra banda e em boa verdade, germina ainda a censurabilidade dos pedidos constantes do Requerimento apresentado em 03/10/2019 pelo recorrente.

Na nossa modesta opinião, sem sombra de dúvida é que in casu não se descortina a violação de lei assacada pelo recorrente à douda sentença em escrutínio.

Por todo o expendido acima, propendemos pelo não provimento do presente recurso jurisdicional.

...”.

Trata-se duma posição com a qual concordamos na sua íntegra.

Assim e em nome do princípio da economia, fazemos, com a devida vénia, como nossa posição para julgar improcedente do presente recurso contencioso.

*

IV – Decisão

Nos termos e fundamentos acima expostos, acordam em negar provimento ao presente recurso jurisdicional, confirmando a sentença recorrida.

*

Custas pelo Recorrente, com taxa de justiça de 8UC.

Notifique e registe.

*

RAEM, aos 16 de Setembro de 2021.

Ho Wai Neng

Mai Man Ieng

Tong Hio Fong

Rui Carlos dos Santos P. Ribeiro