

卷宗編號：930/2015

(司法裁判上訴卷宗)

日期：2018 年 3 月 15 日

主題：發放薪俸的行政行為

沒有針對行政行為提出爭執而被視為已確定

摘要

發放薪俸的行為屬於行政行為，假如沒被提出爭執，則這些行為在法律秩序中被視為已確定或已解決的情況。

上訴人由 1990 年 11 月 20 日起至 2005 年 12 月 31 日期間以編制外合同人員及定期委任人員身分在衛生局擔任公職，上訴人每月都能夠透過當局交予其的薪俸單獲悉有關內容，包括當局有否每月扣除其個人部分薪金作為退休及撫卹金的供款。然而，上訴人在上述期間內，從未就該等行為，例如薪金中沒有扣除供款的情況提出任何爭議，因此在這段期間內沒有扣除退休金及撫卹金供款的法律狀況早已隨著無人及時提起司法上訴而獲確定下來。

裁判書製作法官

唐曉峰

澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

卷宗編號：930/2015

(司法裁判上訴卷宗)

日期：2018 年 3 月 15 日

司法裁判上訴人：A

被上訴人：退休基金行政管理委員會

I. 概述

A，澳門衛生局工作人員，詳細身份資料載於卷宗內（以下簡稱“上訴人”），就退休基金行政管理委員會（以下簡稱“被上訴人”）作出的決議，駁回其提起之必要訴願，並維持行政管理委員會主席於 2013 年 6 月 18 日駁回上訴人提出補扣供款申請的決定，向行政法院提起司法上訴，要求該院撤銷有關決定。

行政法院隨後就訴訟作出裁判，駁回上訴人提出的請求。

上訴人不服判決，向本中級法院提起司法裁判上訴，並在上訴的陳述中提出以下結論：

“1. Provado que o Recorrente foi admitido por contrato além do quadro de 20.11.1990 celebrado com a Direcção dos Serviços de Saúde para exercer funções de Técnico Superior de 2ª Classe, 1º Escalão, da Direcção dos Serviços de Saúde, a partir de 20.11.1990 e, desde então, até ao dia anterior àquele a que se reporta a sua inscrição no Fundo de Pensões - 31.12.2005 -, haver mantido, sem qualquer interrupção a sua qualidade de agente da administração, sem que conste do seu processo individual qualquer declaração de querer/ou não querer, durante esse período descontar para

o regime de aposentação e sobrevivência, não havendo sido então, oportunamente, oficiosamente inscrito como contribuinte no Fundo de Pensões, nem processadas as contribuições para o regime de aposentação e sobrevivência, pelos serviços processadores do seu vencimento, encontra-se constituído desde a data da assinatura desse primeiro contrato na sua esfera jurídica o direito à inscrição no Fundo de Pensões, incumbindo o ónus de prova de qualquer facto impeditivo, modificativo ou extintivo do direito invocado à parte a quem o mesmo é oposto - entendimento diverso, faria indevida interpretação e aplicação do art. 335º, n.º 2 do CC.

2. A ilicitude de um acto ou omissão é uma mera operação intelectual de subsunção dos factos à lei, que não necessita de prova.

3. Os serviços processadores do vencimento do Recorrente admitiram a omissão do acto de inscrição do Recorrente no regime de aposentação e sobrevivência, conforme prescrito pelo art. 259º do ETAPM, na redacção original do Decreto-Lei n.º 87/89/M de 21 de Dezembro.

4. O acto de processamento de vencimentos e abonos constitui, em princípio, um verdadeiro acto administrativo, e não simples operações materiais, por como acto jurídico individual e concreto, definir a situação do funcionário abonado perante a Administração e, que por isso se consolida na ordem jurídica, como "caso decidido" ou "caso resolvido", se não for objecto de tempestiva impugnação, graciosa ou contenciosa, consoante a entidade dotada de competência para o efeito.

5. Mas como requisitos para que o acto de processamento de vencimentos e abonos constitua um acto administrativo o mesmo tem que conter uma definição inovatória - isto é, tem que alterar o "status quo

ante" - e voluntária, por parte da Administração e que tenha sido levado ao conhecimento do interessado através de notificação - entendimento diverso, faria indevida interpretação e aplicação dos arts. 110º, 112º, 113º e 70º do CPA e ainda, 26º, n.º 1 do CPAC.

6. Porque a nota de vencimentos só pode valer como acto administrativo, i.e. como "decisão do órgão de administração que ao abrigo de normas de direito público vise produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta", tal manifestação de vontade tem que estar expressa, só podendo a nota de vencimentos valer como manifestação de vontade pelo que dela consta e nunca pelo que dela não consta, como a falta de menção dos descontos ao salário do funcionário ou agente para efeitos de composição das contribuições para o regime de aposentação e sobrevivência, até porque os actos administrativos têm que ser praticados por escrito, sempre que outra forma não seja prevista por lei ou imposta pela natureza e circunstâncias do acto - entendimento diverso, faria indevida interpretação e aplicação dos arts. 110º, 112º, 113º e 70º do CPA e ainda, 26º, n.º 1 do CPAC.

7. Factos são ocorrências da vida real, que quando têm relevância jurídica se designam por factos jurídicos, não são não factos ou factos negativos, que porque nunca ocorreram não têm manifestação e existência no mundo real, e não tendo existência no mundo real não podem ser tidos por actos administrativos - ou seja, manifestações de vontade - o mais que podem ser é factos jurídicos por terem relevância para o direito.

8. De qualquer forma, a decisão do tribunal "a quo", não tem fundamentação de facto, é que as notas de vencimento do Recorrente não

constam do processo, não se sabendo o que delas consta ou não consta, e embora a sua emissão e entrega ao agente ou funcionário todos os meses possa ser facto notório ou de conhecimento generalizado, já o que delas consta ou não consta não o poderá nunca ser – não podia o tribunal “a quo” servir-se do facto de que das “notas de vencimentos” mensais entregues ao Recorrente não constam os acima mencionados descontos – entendimento diverso faria indevida interpretação e aplicação do art. 434º do CPC.

9. Mesmo que estivesse provado que os descontos para aposentação e sobrevivência a que o agente devesse estar a proceder nesse período não constavam das notas de vencimento, ainda assim, o agente não teria perdido o direito a que tal período fosse contabilizado para aposentação e sobrevivência, pois tal acto administrativo de processamento de vencimentos e abonos só se consolida na ordem jurídica na sua vertente positiva, a de que o crédito do funcionário ou agente decorrente da relação de trabalho mantida com a Administração é para o referido período aquela que desse acto consta.

10. Tal acto tem que representar uma actuação voluntária da entidade processadora dos vencimentos do Recorrente, que não uma pura omissão, e com o mesmo tem a entidade processadora do vencimento que definir a situação jurídica concreta, de forma autoritária e unilateral, e comunicá-la ao interessado de forma adequada de modo a permitir uma impugnação eficaz.

11. O acto de processamento de vencimento e abonos não consolida qualquer acto involuntário do órgão da Administração Pública que processa o vencimento do Recorrente, como o decorrente da omissão de operações materiais de processamento de oportuna inscrição do mesmo no regime de

aposentação e sobrevivência ou de oportuna dedução dos descontos das contribuições devidas, que eram actos que o mesmo órgão devia praticar, nem pode ter a virtualidade de extinguir um direito de inscrição que a lei reconhece ao Recorrente.

12. Se as notas de vencimento, abonos e descontos fornecidas aos trabalhadores da Administração contivessem uma definição autoritária que se consolidava na ordem jurídica de forma definitiva em tudo quanto delas consta quando não oportunamente impugnadas, ficaria vedado a tal órgão solicitar a reposição de quantias indevidamente pagas sempre que decorrido tal prazo de impugnação.

13. A relação jurídica de subscritor não tem qualquer autonomia, relativamente ao estabelecimento da relação jurídica de inscrição, que se inicia com a aquisição do direito à inscrição e se extingue, com a cessação do exercício de funções públicas, a perda da qualidade de funcionário ou agente ou a declaração de vontade de cancelamento da inscrição - entendimento contrário violaria o disposto no art. 259º do ETAPM.

14. A lei nova (o art. 259º na sua redacção actualizada), nos termos do art. 11º do Código Civil, dispõe directamente sobre o conteúdo da relação jurídica condicionante, a relação jurídica de inscrição, - abstraindo dos factos que lhe deram origem e, portanto, abrange as próprias relações já constituídas - que era o caso do Recorrente, pois a relação jurídica de inscrição já se havia iniciado em 20.11.1990, data em que se constituiu na sua esfera jurídica o direito à inscrição.

15. Desde a data em que o Recorrente assinou o primeiro contrato

além do quadro com os Serviços de Saúde, 20.11.1990, não ocorreu qualquer facto extintivo do direito à inscrição e, portanto, não foi extinta a relação jurídica de inscrição então estabelecida, pelo que, se mantém.

16. Desde essa data eram devidos determinados procedimentos materiais pela entidade da Administração que processava os vencimentos da Recorrente, obrigações a que estava expressamente vinculada por lei - art. 259º, n.º 2 do ETAPM.

17. No cumprimento desses procedimentos materiais a entidade da Administração que processa os vencimentos do Recorrente está a actuar por lei, como agente do FPM, nos termos do art. 259º, n.º 2 do ETAPM.

18. A reconstituição de tais procedimentos materiais está dependente da constituição dos débitos devidos pelo Fundo de Pensões, já que, nos termos do art. 17º, n.º 1, 3) do Regulamento Administrativo n.º 16/2006 compete ao Departamento do Regime de Aposentação e Sobrevivência do Fundo de Pensões "verificar os descontos e a contagem de tempo de serviço dos subscritores", há semelhança do que constava no art. 18º, al. c) do Decreto-Lei n.º 45/98/M de 28 de Dezembro, relativamente à Divisão de Subscritores.

19. A inexistência de normativo legal que expressamente preveja a regularização de descontos por tempo de serviço a que já correspondia o direito à inscrição no Fundo, à data em que o serviço foi prestado, não significa que tal direito não deva ser atribuído com base nos princípios gerias que vinculam a actividade administrativa, como os princípios da boa-fé, da legalidade e da responsabilidade, que impõem que a Administração se não possa prevalecer de situação para a qual culposamente contribuiu,

não procedendo aos descontos para o Fundo de Pensões quando o devia ter feito oficiosamente, violando o princípio geral de direito de que ninguém deve ser prejudicado por falta ou irregularidade que lhe não sejam imputáveis – que esta é a interpretação correcta decorre implicitamente do disposto nos n.ºs 2 e 3 do art. 260º do ETAPM.

20. A questão principal é o facto de o acto recorrido ser ou não ilegal por não reconhecer um direito integrado na esfera jurídica do Recorrente, não sendo a regularização dos descontos mais do que uma questão reflexa e consequente daquela outra, absolutamente líquida, da existência do direito à inscrição no Fundo de Pensões no período de 20.11.1990 a 31.12.2005, e de, nos termos da lei, o Recorrente manter uma relação de inscrição no FPM desde a data primeiramente mencionada.

Termos em que,

Deve ser revogada a decisão recorrida e substituída por outra que acolha as conclusões e anule o acto recorrido por padecer de vício de violação de lei.”

*

被上訴人在收到上訴的陳述後沒有作出答覆。

*

檢察院司法官依法就本上訴發表以下精闢意見：

“Ressalvado o elevado respeito pela opinião diferente, a análise da douda sentença posta em crise e das conclusões inseridas nas alegações de fls. 141 a 154 verso leva-nos a entender que não merecerá provimento o presente recurso jurisdicional.

*

1. Note-se que na douta sentença em crise, para além de elencar os factos pertinentes, a MMª Juiz a quo apontou claramente que no período decorrido desde 20/11/1990 a 18/12/2012, o recorrente nunca impugnara a omissão de descontos verificada nos processamentos dos vencimentos mensais (司法上訴人於1990年11月20日至2012年12月18日期間從未就發放薪金中沒有作出扣除之行政行為提出任何爭議).

Com efeito, a situação factual de as notas de vencimentos mensais não constarem do P.A. não impede MMª Juiz a quo de presumir que no dito período nunca se procedera aos descontos. Na realidade, os ofícios dos SSM constantes do P.A. comprovam a omissão dos descontos.

Tudo isto torna manifestamente infundada, por não corresponder no mínimo à verdade, a arguição de que a sentença da MMª Juiz a quo não tem fundamentação de facto (a VIII conclusão).

2. Nos termos do disposto nos arts. 258º a 260º do ETAPM, o direito à inscrição no Fundo de Pensões de Macau só ganha a concretização e relevância para efeitos de aposentação e sobrevivência, quando o titular deste direito se estiver subscrito no FPM e pagar os respectivos encargos.

Importa ter presente que com a alteração do art. 259º do ETAPM introduzida pela Lei n.º 11/92/M deixou de estar prevista a contagem do tempo em que não tiver havido descontos. Ao abrigo desta lei, portanto, e segundo o disposto no art. 11º, n.º 2, 2ª parte do C.C., deixou de ser possível ao agente pedir que se contasse o tempo para efeito de aposentação durante o qual não houve descontos. (Acórdão do TSI no

processo n.º 519/2009)

Cremos tranquilamente que por maioria da razão, se aplica ao caso sub iudice a prudente jurisprudência que proclama «若上訴人早已知悉行政機關有作出違法行為，但不適時提出，而是留待其認為對其私利最佳時機方提出爭議，則明確是有違《行政程序法典》第八條第一款的善意原則。» (Acórdãos do TSI nos Processos n.º 126/2013 e n.º 516/2013)

Sendo assim, e tendo em conta a inércia do recorrente que durava desde a outorga do primeiro contrato além do quadro em 20/11/1990 até a 18/12/2012 (cfl. fls. 18 do P.A.), colhemos que todos os argumentos aduzidos nas alegações do presente recurso jurisdicional não podem deixar de ser descabidas, e é ridícula a XIX conclusão.

Pois bem, afigura-se-nos que é inatacável a douta sentença da MMª Juiz a quo, dado estar em conforme com as disposições legais aplicáveis e com as jurisprudências autorizadas.

Por todo o expendido acima, propendemos pelo não provimento do recurso jurisdicional em apreço.”

*

已適時將本案卷送交兩名助審法官檢閱。

*

II. 理由說明

原審法院認定以下對審理本上訴屬重要的事實：

於 1989 年 10 月 23 日至 1990 年 11 月 19 日期間，司法上訴人以散位合同方式獲聘於當時的澳門衛生司擔任第一職階二等技術督

導員(見附卷第 133 頁及其背頁至第 135 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 1990 年 11 月 20 日，司法上訴人以編制外合同方式擔任第一職階二等高級技術員，任期為三年，在上述合同生效期間，司法上訴人獲晉階為第二職階二等高級技術員(見附卷第 44 頁至第 45 頁及其背頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 1993 年 11 月 10 日，司法上訴人之上述編制外合同獲續期兩年，自 1993 年 11 月 20 日起生效(見附卷第 43 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 1994 年 9 月 7 日，司法上訴人以定期委任方式獲委任助理一職，任期為一年(見附卷第 42 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

上述定期委任先後獲多次續期，直至 1997 年 12 月 31 日(見附卷第 36 頁至第 41 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 1998 年 2 月 4 日，司法上訴人以定期委任方式獲委任為設施暨設備廳廳長，任期為一年，自 1998 年 1 月 1 日起生效(見附卷第 35 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

上述定期委任獲多次續期(見附卷第 6 頁及第 23 頁至第 34 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2005 年 11 月 25 日，司法上訴人向退休基金會提出首次登記之申請(見附卷第 4 頁及其背頁與第 7 頁及其背頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2005 年 12 月 6 日，退休基金會行政管理委員會主席批准司法上訴人提出之登錄請求，並自 2006 年 1 月 1 日起生效(見附卷第 9 頁至第 11 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2012 年 12 月 18 日，司法上訴人向退休基金會提出申請，要

求批准追溯其於 1990 年 11 月 20 日至 2005 年 12 月 31 日期間為著退休及撫卹制度之效力而計算相關服務時間及扣除相應供款(見附卷第 18 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 1 月 14 日，退休基金會透過編號：00171/0002/DRAS-DAS/FP/2013 公函，通知司法上訴人於指定期限內提供申請補扣期間經認證之合同副本及申請所依據之事實證明(見附卷第 20 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 1 月 30 日，司法上訴人向退休基金會提交聲明及相關文件(見附卷第 21 頁至第 49 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 4 月 18 日，退休基金會行政管理委員會主席作出批示，同意編號：17/KL/AST/FP/2013 意見書之內容，指出衛生局在 1990 年至 2005 年間處理司法上訴人在退休及撫卹制度登記及供款扣除程序中不存在過失/不作為之情況，或即使衛生局在上述程序中存在過失/不作為之情況，但司法上訴人在 1990 年至 2005 年間未有就行政當局沒有為其進行扣除提出爭議，退休基金會不應容許司法上訴人再就有關問題進行申訴或爭議，同時通知司法上訴人於指定期限內提交書面聽證(見附卷第 57 頁至第 62 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 4 月 22 日，退休基金會透過編號：01700/0441/DRAS-DAS/FP/2013 公函，將上述決定通知司法上訴人，並在通知書上指出司法上訴人可於指定期限內提交書面聽證(見附卷第 63 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 5 月 7 日，司法上訴人向退休基金會行政管理委員會主席提交書面陳述(見附卷第 80 頁至第 83 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 6 月 18 日，退休基金會行政管理委員會主席作出批

示，同意編號：28/KL/AST/FP/2013 意見書之建議，指出因司法上訴人在書面答辯中提出之理據不成立，決定駁回司法上訴人之請求(見附卷第 87 頁至第 92 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 6 月 21 日，退休基金會透過編號：02642/0681/DRAS-DAS/FP/2013 公函，將上述決定通知司法上訴人，並在通知書上指出司法上訴人可於指定期限內提出聲明異議或提起訴願(見附卷第 93 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 7 月 18 日，司法上訴人透過訴訟代理人針對上述決定向被上訴實體提起必要訴願(見附卷第 95 頁及其背頁至第 105 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 12 月 4 日，被上訴實體作出決議，同意編號：39/KL/AST/FP/2013 意見書之建議，駁回司法上訴人提起之必要訴願，並維持行政管理委員會主席於 2013 年 6 月 18 日作出駁回司法上訴人補扣申請之決定(見附卷第 140 頁至第 147 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 12 月 10 日，退休基金會透過編號：08004/1332/DRAS-DAS/FP/2013 公函，將上述決議通知司法上訴人(見附卷第 148 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2014 年 1 月 7 日，司法上訴人針對上述決議向本院提起本司法上訴。

*

在本個案中，司法上訴人要求退休基金會允許補扣其於 1990 年 11 月 20 日至 2005 年 12 月 31 日期間以編制外合同方式及定期委任方式任職澳門衛生局的工作時間相應的退休金及撫卹金，以便使該等工作時間可產生退休工作時間的效力。

行政法院引用中級法院第 516/2013 號案的合議庭裁判，駁回上

訴人提起的司法上訴的訴訟請求。

事實上，本院早已就相同性質案件作出審理，例如卷宗編號 489/2009、458/2009、126/2013、516/2013 號案的合議庭裁判。

行政院所持的立場是認為行政當局發放薪金的行為屬於行政行為，而司法上訴人自 1990 年 11 月 20 日至 2005 年 12 月 31 日期間，即使每月能獲悉有關部門所作出的薪金發放的行政行為，但從未就該等行為，例如薪金中沒有作出扣除的情況提出任何爭議，因此認定倘有的可撤銷的瑕疵早已隨著無人及時提起司法上訴而獲補正過來。

在充分尊重上訴人不同觀點的情況下，我們繼續認為行政法院在判決內所引用的理據充分，並不見得有改變的需要。

誠然，上訴人由 1990 年 11 月 20 日起至 2005 年 12 月 31 日期間以編制外合同人員及定期委任人員身分在衛生局擔任公職，當局一直有向其發放薪金，同時每月亦會將薪俸單交予上訴人。

根據終審法院及中級法院一貫的理解，發放薪俸的行為屬於行政行為，假如沒被提出爭執，這些行為在法律秩序中被視為已確定或已解決的情況。

終審法院第 22/2010 號案的合議庭裁判明確指出：

“每個發放補助的行為確定行為發生期間內該名人員的個別及具體的情況。

這並不是一個科學的聲明¹，不是一個價值判斷，也不是一個意見。而是一個決定，一個行政當局的權威行為。

的確，目前這些發放補助的行為是透過電腦的方式作出的，但這一情況不能改變其本質。

稅項結算行為也是透過電腦方式處理，但從沒被質疑過其構成具司法上訴性的納稅行為。

因此，我們認為將發放補助的行為定性為行政行為的學說是正確的。”

¹ 這裡所指的“科學的聲明”，正確意思應該是“認知的聲明”。

上訴人由 1990 年 11 月 20 日起至 2005 年 12 月 31 日期間以編制外合同人員及定期委任人員身分在衛生局擔任公職，上訴人每月都能夠透過當局交予其的薪俸單獲悉有關內容，包括當局有否每月扣除其個人部分薪金作為退休及撫卹金的供款。然而，上訴人在上述期間內，從未就該等行為，例如薪金中沒有扣除供款的情況提出任何爭議，因此在這段期間內沒有扣除退休金及撫卹金供款的法律狀況得視為確定下來而不能再提出爭議。

上訴人指出卷宗內沒有附具任何薪俸單，所以認為無法證明當局有否扣除退休金及撫卹金的供款。

事實上，行政當局每月必定會向公務人員發放薪金以及發出薪俸單，薪俸單內顯示各項收入、津貼和所有扣除，這些都屬於眾所周知的事實，根據《民事訴訟法典》第 434 條第 1 款的規定，當事人無須舉證。

至於行政當局有否對上訴人的薪金作出扣除，以使用作退休金及撫卹金的供款，我們認為雙方對這方面的事實沒有爭議，包括上訴人本人，否則為何要求補扣其於 1990 年 11 月 20 日至 2005 年 12 月 31 日期間以編制外合同及定期委任方式任職澳門衛生局的工作時間相應的退休金及撫卹金，因此上訴人的說法似乎有自相矛盾之嫌。

至於上訴人指稱，儘管認為發放薪俸的行為屬於行政行為，亦應按照《行政程序法典》向利害關係人作出通知。

如上所述，按照終審法院第 22/2010 號案的合議庭裁判的見解，發放薪俸或補助的行為屬於行政行為。

因此，即使認為行政當局所作的通知行為未符合法律規定（《行

政程序法典》第 70 條），屬於另外一個問題，不對行政行為本身的有效性構成影響。

綜上所述，本院認為行政法院依法作出正確決定，從而得裁定本上訴理由不成立。

*

III. 決定

綜上所述，本院合議庭裁定上訴人 A 提起的司法裁判上訴理由不成立，維持原判。

司法費為 8 個計算單位，由上訴人負擔。

登錄及作出通知。

澳門特別行政區，2018 年 3 月 15 日

(裁判書製作人)

唐曉峰

(第一助審法官)

賴健雄

Fui presente

Joaquim Teixeira de Sousa

(第二助審法官)

馮文莊