

TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO NORTE | ADMINISTRATIVO

Acórdão

Processo	Data do documento	Relator
00130/22.8BEPRT	24 de março de 2023	Luís Migueis Garcia

DESCRITORES

Interesse em agir

SUMÁRIO

I) – Na ausência de uma definição individual e concreta, a autora clama pela manutenção de um “status quo” sobre o qual ocorre incerteza objectiva e grave, à qual pretende colocar termo tornando certo o direito: tem interesse em agir.*

* Sumário elaborado pelo relator

(art. 663º, n.º 7 do Cód. Proc. Civil).

TEXTO INTEGRAL

Acordam em conferência os juízes deste Tribunal Central Administrativo Norte, Secção do Contencioso Administrativo:

AA (Alameda ..., ..., ...), interpõe recurso jurisdicional na presente acção administrativa por si intentada no TAF do Porto contra a Caixa Geral de Aposentações (CGA), Instituto da Segurança Social, I.P. e Ministério da Educação, id. nos autos, na qual se decidiu “julgar verificada a exceção dilatória

de falta de interesse me agir, que obsta ao conhecimento de mérito absolvendo-se os Réus da instância”.

Conclui:

1 - A recorrente é professora contratada pelo Ministério da Educação com contrato de trabalho em funções públicas.

2 - No âmbito dessa relação laboral, a Recorrente foi inscrita (aquando do seu primeiro contrato) no regime da Caixa Geral de Aposentações, atual regime social convergente.

3 - Por verificar que foi erradamente inscrita no regime geral da segurança social aquando de uma interrupção entre contratos, a recorrente interpôs a presente ação de reconhecimento do direito, pugnando pelo reconhecimento do direito como subscritora da CGA e pedindo a condenação à materialização desse direito.

4 - Sucede que o Tribunal recorrido considerou a existência da exceção inominada de falta de interesse em agir, absolvendo consequentemente da instância.

5 - Fê-lo por considerar que a docente aqui Recorrente devia ter lançado mão de uma forma de ação impugnatória.

6 - Sucede que de acordo com o pedido formulado, a Autora pretende que os Réus sejam condenados a reconhecer o seu direito a manter a sua inscrição e vínculo na CGA e da sua qualidade de subscritora na CGA (integrando-a, assim, no regime de proteção social convergente) e a proceder à reposição da situação legalmente devida.

7 - Estando em causa o reconhecimento do direito à manutenção da inscrição e vínculo dos Autores na CGA e, consequentemente, no regime de proteção social convergente, “está em causa o reconhecimento de situações jurídicas subjetivas diretamente decorrentes de normas jurídico administrativas [artº

37º, nº 1, f) do CPTA] e a condenação da Administração ao cumprimento de deveres de prestar que igualmente decorrem de normas jurídico-administrativas, não envolvendo a necessidade de emissão de um ato administrativo impugnável, e que, no caso, terá por objeto e objetivo o pagamento de uma quantia [artº 37º, nº 1, j) do CPTA].

8 - Ou seja, contrariamente ao que foi decidido, a ação adequada à satisfação da pretensão formulada será atualmente a ação administrativa não impugnatória.

9 - Acresce que dos autos resulta que os Réus não proferiram ou entregaram/notificaram à Recorrente qualquer ato administrativo que recusasse a sua pretensão.

10 - Sendo a forma de processo determinada em função da pretensão deduzida no âmbito de uma determinada causa de pedir, estamos no âmbito da ação prevista no artº 37º, nº 1, do CPTA, alíneas f) e j), respetivamente:

“f) Reconhecimento de situações jurídicas subjetivas diretamente decorrentes de normas jurídico-administrativas ou de atos jurídicos praticados ao abrigo de disposições de direito administrativo” e “j) Condenação da Administração ao cumprimento de deveres de prestar que diretamente decorram de normas jurídico-administrativas e não envolvam a emissão de um ato administrativo impugnável, ou que tenham sido constituídos por atos jurídicos praticados ao abrigo de disposições de direito administrativo, e que podem ter por objeto o pagamento de uma quantia, a entrega de uma coisa ou a prestação de um facto”.

11 - Em suma, na presente ação não está em causa nem a impugnação do ato administrativo [cfr. al. a) do nº 1 do Artigo 37º do CPTA], nem a condenação à prática do ato administrativo devido [cfr. al. b) do nº 1 do Artigo 37º do CPTA], mas tão somente o reconhecimento da situação jurídica subjetiva direta, decorrente de normas jurídico-administrativas independentemente da existência prévia de um requerimento dirigido ao Réu ou da existência de uma

notificação de eventual ato administrativo.

12 - Concluimos, portanto, pelo manifesto interesse em agir por parte dos associados do Autor, os quais pretendem a manutenção da sua inscrição na CGA, ao que acresce a adequação da forma do processo à pretensão do Recorrente.

13 - Em função do exposto, não assiste razão à sentença recorrida.

Sem contra-alegações.

A Exm^a Procuradora-Geral Adjunta, notificada nos termos do art.º 146º, n.º 1, do CPTA, emitiu parecer no sentido de provimento do recurso; perfilhou juízo vertido no Ac. deste TCAN, em de 14-10-2022, no proc. n.º 1114/20.6BEPRT.

*

Dispensando vistos, cumpre decidir.

*

Circunstancialmente:

1º) - A autora deduziu a ação, nos termos que constam da sua p. i., e que aqui se têm presentes, peticionando a final - cfr. p. i.:

“Termos em que, deverá a presente ação ser julgada procedente por provada, devendo ser proferida sentença que:

a) Reconheça o direito da A. a manter-se como subscritora da R. Caixa Geral de Aposentações, com o número 1585898;

b) Condene as RR. a praticar os atos e operações necessários à manutenção da A. como subscritora da Caixa Geral de Aposentações, com efeitos à data em que foi ilegalmente inscrita na Segurança Social — 01/10/2018;

c) Condene as RR. nas custas, em todos os demais encargos e em procuradoria.”

2º) - Foi prolatada a seguinte decisão, ora recorrida - cfr. decisão:

«(...)

Atenta a configuração dada à ação pela Autora e às exceções alegadas e suscitadas oficiosamente pelo Tribunal, cumpre apreciar.

E para tal, fixa-se a seguinte factualidade relevante para a decisão a proferir, retirada dos documentos juntos aos autos e por acordo das partes:

1) A Autora, tendo sido contratada em 20-02-2003 como professora pela Escola ..., foi inscrita nessa data como subscritora da Caixa Geral de Aposentações, cfr. teor do doc. ... junto com a Petição Inicial e por acordo.

2) No ano letivo 2018/2019, tendo existido um interregno entre os contratos celebrados com as escolas onde lecionou, passou a Autora a pagar contribuições para a Segurança Social, cfr. teor de fls. 66 do Processo Administrativo junto pelo Ministério da Educação e por acordo.

3) Situação que se mantém até à data, cfr. acordo das partes.

Vejamos.

Atento o pedido deduzido, a presente ação não pode deixar de ser configurada como uma ação administrativa de condenação à prática de ato devido.

Um dos tipos de situações em que pode ser deduzido o pedido de condenação à prática de ato administrativo devido é, precisamente, aquele que se encontra previsto no n.º 1 do artigo 67.º

Assim, sempre que um interessado seja titular do poder de exigir a prática de um ato administrativo, a propositura da ação de condenação à prática desse ato pressupõe, portanto, nos termos do n.º 1 do artigo 67.º do CPTA, a prévia apresentação, junto da autoridade administrativa competente, de um requerimento dirigido à prática desse ato. O artigo 67.º, n.º 1, do CPTA, para que o processo possa ser utilizado, começa por exigir um procedimento prévio, de iniciativa do interessado, em regra, um requerimento dirigido ao órgão competente, com a pretensão de obter a prática de um ato administrativo.

Segundo Mário Aroso de Almeida “Da apresentação do requerimento depende a constituição da Administração no dever de praticar o acto devido – pelo menos para o efeito (processual) de habilitar o interessado à propositura da

correspondente acção de condenação, dado que a apresentação de requerimento representa, nestes casos, um requisito de cuja observância depende a existência de uma situação de necessidade de tutela judicial e, portanto, a constituição de um interesse em agir em juízo. Na ausência da apresentação de requerimento, faltarão, portanto, no tipo de situação a que nos estamos a referir, o requisito do interesse processual, pelo que uma eventual acção de condenação que seja proposta nessas circunstâncias deverá ser, em princípio, rejeitada por falta desse pressuposto processual” – cfr. autor cit., Manual de Processo Administrativo, Almedina, 2.ª edição, 2016, páginas 306 e 307. No mesmo sentido, cfr, Vieira de Andrade, A Justiça Administrativa Lições, Almedina, 14.ª edição, 2015, páginas 266 e 267.

O interesse em agir, que Manuel de Andrade apelida de “interesse processual” [cfr. Noções Elementares do Processo Civil, 1979, página 79] – havendo quem fale de “causa legítima da acção” [Invrea, «Interesse e Azione» na «Revista di Diritto Processuale Civile», V , 1928, I, p 320], ou em “motivo justificativo dela”, “necessidade de agir ou necessidade de tutela jurídica” – consiste, basicamente, e como resulta de todas estas designações, no interesse de utilizar a máquina judiciária, ou na necessidade de recorrer ao processo. Por isso, diz Manuel de Andrade, o mesmo consiste em estar “o direito do demandante carecido de tutela judicial; é o interesse de utilizar a arma judiciária – em recorrer ao processo”.

No caso concreto, a Autora não alega, nem demonstrou, a apresentação de requerimento consentâneo com o pedido de condenação à prática de ato devido, ónus esse que lhe competia (artigo 342.º, n.º 1, do Código Civil). Mesmo que tivesse apresentado aquele requerimento, que não se concebe, ainda assim teria ainda de se apreciar se se encontravam cumpridos os prazos de propositura da acção, bem como diga-se, a restante matéria de excepção invocada.

Inexistindo requerimento que tivesse sido rececionado nos serviços das

Entidades Demandadas, impera concluir que as mesmas não ficaram constituídas no dever legal de decidir, para o efeito de habilitar a Autora à propositura da presente ação de condenação.

Logo, não se verifica na situação em apreço necessidade de tutela judicial, nem, por conseguinte, interesse em agir em juízo.

Aventando ainda a hipótese de pretender a Autora configurar a presente ação como não sendo de condenação à prática de ato devido, mas apenas de reconhecimento de um direito (nos termos da alínea g) do nº 1 do artº 37º do CPTA):

O CPTA só prevê a possibilidade de uma ação administrativa para reconhecimento de direito, no caso previsto nos artºs 2º, nº 2, alíneas f) e g) e 37º, nº 1, alíneas f) e g), v.g. “reconhecimento de situações jurídicas subjetivas diretamente decorrentes de normas jurídicoadministrativas ou de atos jurídicos praticados ao abrigo de disposições de direito administrativo” e “reconhecimento de qualidades ou do preenchimento de condições”.

Atendendo a que estas ações não estão dependentes de prazo de propositura, o seu âmbito de aplicação é extremamente restrito.

Como referem Mário Aroso de Almeida e Carlos Cadilha, Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 2020, págs. 252 e ss.: “As alíneas f) e g) do n.º 1 abarcam as pretensões dirigidas à obtenção de sentenças meramente declarativas ou de simples apreciação, que se destinem ao “reconhecimento de direitos ou interesses legítimos” e ao “reconhecimento de qualidades ou do preenchimento de condições”. Em qualquer dos casos, o pedido corresponde tipicamente a uma ação de simples apreciação, destinando-se a obter uma sentença que torne certo o direito ou interesse que está em causa. Por isso é que só existe interesse processual na propositura da ação se se puder invocar uma incerteza objetiva sobre a situação jurídica que o autor pretende fazer valer (cfr. artigo 39.º, n.º 1).

Como se reconheceu no acórdão do STA de 31 de maio de 2005, processo n.º

78/04, “o pedido de reconhecimento de um direito pressupõe sempre a existência de uma anterior norma legal onde radica o direito a reconhecer, ou seja, de uma norma que, desde que verificados determinados pressupostos ou requisitos, projeta diretamente na esfera jurídica do destinatário o direito que pretende seja reconhecido”. Temos, assim, que a existência do direito deverá encontrar-se já subjetivada na esfera jurídica do interessado. Por isso se entende que não é suscetível de reconhecimento através de uma ação deste tipo um direito cujo conteúdo esteja dependente de futura regulamentação ainda não publicada, visto que o poder judicial não pode substituir-se para esse efeito ao poder administrativo, sob pena de violação do princípio de separação de poderes (...)

Do mesmo modo, não se encontra preenchido o requisito da alínea f) do n.º 1 quando o direito que se pretende ver reconhecido se não encontre definido na norma administrativa com o mínimo de clareza ou precisão e careça ainda da formulação dum juízo valorativo próprio do exercício da função administrativa ou apenas possa ser efetivado através de um pedido do interessado dirigido à Administração, caso em que o meio processual próprio é, consoante os casos, a ação de impugnação de ato de conteúdo positivo desfavorável ou a ação de condenação à prática de ato devido, no caso de a pretensão do interessado ter sido indeferida ou não ter sido objeto de decisão (...).

Fora do domínio específico do reconhecimento de direitos e interesses legítimos, estão, à partida, as situações de violação de direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos que resultem da prática ou omissão de ato administrativo ou regulamento, ou da celebração de um contrato, que serão dirimidas por via do processo impugnatório (artigos 50.º e 72.º), da ação de condenação (artigos 66.º e 77.º) (...).

A ação para reconhecimento de um direito pode ser utilizada em todos os casos em que não tem de existir um ato administrativo, pelo que o particular não está obrigado a apresentar um requerimento prévio à Administração para provocar a

prática desse ato (...)

Nos tipos de situações enunciados, não está em causa a prática de actos administrativos, mas a realização de simples actuações ou actos reais, para utilizar a terminologia alemã, isto é, a realização de prestações a que a Administração se encontra obrigada, sem dispor do poder de as recusar através de uma pronúncia susceptível de ser qualificada como um acto administrativo de indeferimento.”

Buscando ainda, porque necessário à questão que aqui nos ocupa, qual será o alcance da densificação dos casos em que tem de existir um acto administrativo devido, em contraposição com um mero direito reconhecido pela sentença a proferir pelo Tribunal, que será, forçosamente, uma sentença de simples apreciação, citaremos ainda as palavras de Mário Aroso de Almeida, Manual de Processo Administrativo, 2020, págs. 119 e ss.: “Como é natural, só uma parcela reduzida das prestações que aqui se enquadram é dirigida à emissão de sentenças meramente declarativas ou de simples apreciação. Com efeito, estas sentenças proporcionam apenas o reconhecimento da existência ou inexistência de direitos ou factos, o que, tal como sucede em processo civil, por regra, só em situações excepcionais se justifica, do ponto de vista da existência do necessário interesse processual.”

No caso dos autos, como a Autora bem explicitou no seu pedido, o objeto da ação é a condenação da administração a “praticar os atos e operações necessários à manutenção da A. como subscritora da Caixa Geral de Aposentações, com efeitos à data em que foi ilegalmente inscrita na Segurança Social”. Por conseguinte, o reconhecimento, por parte do Tribunal, de que a Autora teria, eventualmente, direito à manutenção da sua inscrição na Caixa Geral de Aposentações, insere-se na apreciação do mérito da ação no quadro dos argumentos expendidos pelas partes, desaguando, a final essa apreciação, se a favor da Autora, na condenação dos Réus à prática dos atos necessários à reconstituição da situação contributiva da Autora, caso se concluísse que desde

2018 as contribuições que lhe foram descontadas deveriam ter sido entregues à CGA e não à Segurança Social. Tudo isto porque, como se explicitou acima, a pretensão da Autora não se materializa diretamente apenas com a aplicação da lei, necessitando da prática de atos administrativos para o efeito, que decidam se a mesma preenche ou não todos os requisitos para ver satisfeita a sua pretensão.

É que aqui nem se põe a hipótese de existir omissão de um ato que materializasse o direito a que a Autora se arroga, pelo contrário, existiu um ato administrativo que determinou a sua inscrição na Segurança Social que a mesma, como já se disse, nunca colocou em causa, até agora. Assim, só se poderá concluir pela falta de interesse em agir da Autora na presente ação, por não ter dirigido requerimento prévio à administração para a prática do ato devido. E mesmo que assim não se entendesse, existiria ainda outro obstáculo intransponível à apreciação do mérito da pretensão da Autora, já aqui afluído, designadamente, a impossibilidade de ser obtido, por outros meios processuais o efeito que resultaria da anulação de ato inimpugnável, cfr. artº 38º, nº 2 do CPTA, atendendo a que a Autora não atacou, a montante, o ato que alterou o seu regime de descontos para regimes de proteção social, da Caixa Geral de Aposentações, para a Segurança Social.

A falta de interesse em agir ou de interesse processual constitui uma exceção dilatória inominada, de conhecimento oficioso, cuja verificação importa a absolvição do réu da instância (artigos 576.º, n.ºs 1 e 2, 577.º, 578, 278.º, n.º 1, alínea e), todos do Código de Processo Civil (CPC) e 87.º, n.º 7 e 89.º, n.ºs 1, 2 e 4, do CPTA).

Pelo exposto, deve ser julgada verificada a exceção dilatória inominada de falta de interesse em agir, com a consequente absolvição das Entidades Demandadas da instância.

(...))».

*

A apelação:

Na decorrência dos termos supra transcritos, o tribunal “a quo” acabou por “julgar verificada a exceção dilatória de falta de interesse em agir, que obsta ao conhecimento de mérito absolvendo-se os Réus da instância”.

Não será necessário desenvolver muito mais o enquadramento doutrinal e de jurisprudência quanto ao “interesse em agir”, bastando o que já calcorreia na decisão recorrida e o que a seguir consta.

A solução alcançada diverge do tratamento já dado em casos análogos; com alerta a uma interpretação e aplicação uniformes do direito.

Este TCAN, em Ac. de 14-10-2022, no proc. n.º 1114/20.6BEPRT, entendeu que “a inscrição da Recorrente, na Segurança Social, para efeito de regime de descontos para regimes de protecção social não configura um acto administrativo – do qual, alias, nenhum dos Recorridos fez prova de ter existido – mas sim uma mera operação material, consubstanciada, precisamente, na mencionada inscrição da Recorrente na Segurança Social, sem que tal inscrição careça da prévia prática de um acto administrativo, acto que a existir, o que não se mostra provado, sempre teria de ser notificado à Recorrente, o que não sucedeu.”.

Também em Ac. de 20-12-2022, no proc. n.º 312/19.0BEPNF, novamente rejeitou “a tese segundo a qual a inscrição da Recorrida na Segurança Social constitua um acto administrativo; dado tal inscrição, efectuada nos termos do art.º 2.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro ser uma mera operação material e não um acto administrativo.”.

Aí se ponderou:

«(...)

Analisados quer a causa de pedir, quer o pedido constata-se que a pretensão – principal – da Recorrente é ver reconhecido o direito a manter-se como subscritora da Caixa Geral de Aposentações, com a consequente condenação dos RR. na prática dos actos e operações necessárias à manutenção da sua

inscrição na Ré C.G.A., pelo que a pretensão da Recorrente enquadra-se na alínea f) do nº1 do artigo 37º do C.P.T.A. nos termos do qual seguem a forma da acção administrativa, “...os processos que tenham por objecto litígios cuja apreciação se inscreva no âmbito da competência dos tribunais administrativos, designadamente

(...)

“f) Reconhecimento de situações jurídicas subjectivas directamente decorrentes de normas jurídico-administrativas ou de actos jurídicos praticados ao abrigo de disposições de direito administrativo.”

Assim, como bem se decidiu na sentença recorrida:

(...)

“Contrariamente ao que defende o Ministério da Educação, não estamos aqui perante uma reacção a um acto administrativo, nem perante a necessidade de um acto administrativo que defina a situação jurídica da Autora, como melhor veremos.

O enquadramento da Autora no regime de segurança social ou no regime da Caixa Geral de Aposentações, resulta directamente da legislação aplicável, sem que haja necessidade de uma interpelação prévia por parte da Autora nesse sentido. O enquadramento é efectuado pelas instituições públicas competentes sem necessidade de requerimento prévio dos funcionários, neste caso, dos docentes, já que as entidades empregadoras são responsáveis pela comunicação para efeitos de inscrição dos trabalhadores no devido sistema previdencial (cf. ar.º 29º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, aprovado pela Lei nº 110/2009, de 16 de Setembro e art.º 3º do Estatuto da Aposentação, aprovado pelo Decreto-Lei nº 498/72, de 9 de Dezembro).

Tal como referem Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, “A acção para reconhecimento de um direito pode ser utilizada em todos os casos em que não tenha de existir um ato administrativo, pelo que o particular

não está obrigado a apresentar um requerimento prévio à Administração para provocar a prática desse ato. Desde que o direito que se pretende fazer valer se encontre reconhecido pela ordem jurídica, o interessado pode, desde logo, propor uma acção de reconhecimento de direito e a circunstância de eventualmente existir uma outra via processual alternativa apenas poderá relevar no plano da maior ou menor eficácia da tutela dos interesses ofendidos.” (cf. Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 5ª ed. Almedina 2021, págs. 269 e 270)

Ora, o pedido de reconhecimento de um direito é aqui adequado face à pretensão que a Autora pretende fazer valer. Tal constatação permite-nos também concluir, desde já, que a Autora está em tempo para intentar a presente acção, uma vez que, nos termos previstos no art.º 41º do CPTA não está sujeita a qualquer prazo de caducidade podendo ser intentada a todo o tempo.” [fim de citação]

O Tribunal acolhe a fundamentação constante da sentença recorrida, supra transcrita, sendo de afastar o argumento aduzido pela Recorrente segundo o qual a decisão proferida pelo T.A.F. de Penafiel violaria o nº 2 do artigo 38º do C.P.T.A., dado que, para que tal sucedesse, seria necessário que a inscrição da Recorrida, na Segurança Social, configurasse a prática de um acto administrativo, o que não se verifica, dado se estar perante uma mera operação material, como já se referiu.

(...)».

Também em Ac. de 10-02-2023, proc. n.º 2128/20.1BEPRT, este TCAN volveu a ponderar segundo mesmo entendimento, vertendo:

«(...)

Como se entoa do objeto da acção, está em causa a prolação de uma sentença declarativa ou de simples apreciação, destinada a reconhecer à Autora a manutenção da sua qualidade de beneficiária da CGA desde que foi inscrita

como subscritora, ou seja, desde (...), data em que foi contratada como professora pela Escola (...), pretendendo a autora que o tribunal prolate uma sentença que «torne certa» a sua condição de subscritora da CGA, que se encontra colocada em crise pela inscrição no regime geral da segurança social que foi efetuada sem ter na sua base nenhuma decisão administrativa.

Note-se que, como bem referem Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto F. Cadilha- in Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 5.^a Edição, Almedina, pág.269/270- «A ação para o reconhecimento de um direito pode ser utilizada em todos os casos em que não tenha de existir um ato administrativo, pelo que o particular não está obrigado a apresentar um requerimento prévio à Administração para provocar a prática desse ato. Desde que o direito que se pretende fazer valer se encontre reconhecido pela ordem jurídica, o interessado pode, desde logo, propor uma ação de reconhecimento de direito e a circunstância de eventualmente existir uma outra via processual alternativa apenas poderá relevar no plano da maior ou menor eficácia da tutela dos interesses ofendidos. É esta a ideia central do princípio da tutela jurisdicional efetiva: a garantia da existência de um meio processual adequado à situação jurídica concreta; mas também a possibilidade e escolha, de entre diversos meios admissíveis, daquele que o interessado considere que melhor assegura a efetivação do seu direito.»

(...)

De acordo com o artigo 148º do novo Código do Procedimento Administrativo (aprovado pelo Decreto-Lei nº 4/2015, de 7 de janeiro) «consideram-se atos administrativos as decisões que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visam produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta». Ou como nos ensina Freitas do Amaral, “é o ato jurídico unilateral praticado por um órgão da administração no exercício do poder administrativo e que visa a produção de efeitos jurídicos sobre uma situação individual num caso concreto”- (cfr. Direito Administrativo, Vol. III, p. 66). Ou

ainda como escrevem Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco de Amorim, para os quais ato administrativo, para efeitos do Código do Procedimento Administrativo (CPA), “é a medida ou prescrição unilateral da Administração que produz, direta, individual e concretamente, efeitos de direito administrativo vinculantes de terceiros” (cf. Código do Procedimento Administrativo Comentado, 2ª edição, Almedina, 2003, p. 550).

A nosso ver, insiste-se, a transferência da Autora para o regime geral da segurança social não pode ser considerada como um ato administrativo, conquanto é somente o resultado de um ato material praticado pela administração, que opera a transferência da autora de um subsistema para outro, alteração essa que não tem como antecedente qualquer decisão proferida no âmbito de um procedimento administrativo em que a administração tivesse decidido se a autora beneficiava de um sistema de segurança social e qual.

In casu, a Autora apenas pede que lhe seja reconhecida a manutenção de uma situação jurídica subjetiva em que foi investida quando foi contratada como professora, ou seja, por ter iniciado funções na administração pública, em data anterior a janeiro de 2006, de onde faz decorrer o direito de manter a sua inscrição. Não está em causa a atribuição de um novo direito ou prestação, ou de uma qualidade nova, de que pretende passar a beneficiar.

Por outro lado, esse alegado direito de que se arroga titular foi e está posto em causa pela administração em razão da sua transferência em tempos idos para o RGSS, verificando-se uma situação de incerteza quanto ao “direito” da Apelante em manter-se como beneficiária da CGA, sendo evidente o seu interesse em agir, nos termos exigidos pelo artigo 39.º do CPTA.

(...)».

Idem, em aresto da mesma sessão de 10-02-2023, no Proc. n.º 1301/21.0BEPRT.

Por último, mais recentemente, em Ac. de 10-03-2023, proc. n.º 98/21.0BEPRT

repetiu-se mesmo sentido decisório.

Acolhe-se esta perspectiva de solução.

Com seguinte acréscimo de ponderação.

Nem todos os actos da Administração são actos administrativos.

«Consta dos art^{os} 148^o CPA e 51^o n^o 1 CPTA o conceito normativo de acto administrativo, entendendo-se como tal **“as decisões que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visam produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta.”**»

Em ambas as noções figuram como características determinantes do acto administrativo a sua **eficácia externa** e o elemento **decisão**; assim, como nos diz a doutrina, “(..) significa isto que onde estiver em causa uma conduta daquele jaez, fica a Administração obrigada a prepará-la, praticá-la, exteriorizá-la, revê-la e executá-la de acordo com as regras procedimentais e substanciais do código [CPA]. (..)” **(Luiz Cabral de Moncada**, Código de procedimento Administrativo, anotado, Coimbra Editora/2015, pág. 521; **Mário Aroso de Almeida/Carlos F. Cadilha**, Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 4^a ed. Almedina/2017, págs. 337-338.)

Estamos perante actuações da Administração que do ponto de vista jurídico definem a situação do interessado sempre que a lei estabeleça uma competência que envolva o exercício de um poder de autoridade, ou seja, “(..) quando um órgão administrativo **emita uma pronúncia que corresponda ao exercício de um poder de definição jurídica**, isto é, quando desse modo esteja a desempenhar uma função que lhe tenha sido normativamente atribuída, ou por previsão normativa específica ou, pelo menos, porque a emissão de um tal acto configura a expressão normal de um poder inscrito no âmbito das competências de definição jurídica do órgão e das atribuições do ente ao qual o órgão pertence. (..)” **(Mário Aroso de Almeida**, Teoria geral do acto administrativo – O novo regime do Código de procedimento Administrativo, 2^a ed. Almedina/2015, págs.220-221.)

Ou seja, cumpre distinguir os dois planos, **o plano** de exercício administrativo de poderes de definição jurídica de situações concretas, com produção unilateral de efeitos na esfera jurídica dos destinatários, **do plano** das meras actuações administrativas que não envolvem o exercício de poderes de definição jurídica de situações concretas.» - Asc. do STA, de 17-12-2020, procs. n.ºs. 0735/19.4BECBR e 0738/19.9BECBR.

A autora pede o reconhecimento de direito (a manter-se como subscritora da CGA).

Um “Direito de inscrição” que - com essa designação - se encontra(va) previsto logo no art.º 1º do EA (redacção aplicável), assim:

ARTIGO 1.º

(Direito de inscrição)

1 - São obrigatoriamente inscritos como subscritores da Caixa Geral de Aposentações, neste diploma abreviadamente designada por Caixa, os funcionários e agentes que, vinculados a qualquer título, exerçam funções, com subordinação à direcção e disciplina dos respectivos órgãos, na Administração Central, Local e Regional, incluindo federações ou associações de municípios e serviços municipalizados, institutos públicos e outras pessoas colectivas de direito público e recebam ordenado, salário ou outra remuneração susceptível, pela sua natureza, de pagamento de quota, nos termos do artigo 6.º

2 - O disposto no número anterior não é aplicável:

a) Aos que apenas se obrigam a prestar a qualquer entidade pública certo resultado do seu trabalho desempenhado com autonomia e prévia estipulação de remuneração;

b) Aos que devam ser aposentados por entidades diferentes da Caixa.

[Veio a Lei n.º 60/2005, de 29/12, a determinar: «Artigo 2.º (Inscrição): 1 - A Caixa Geral de Aposentações deixa, a partir de 1 de Janeiro de 2006, de proceder à inscrição de subscritores. 2 - O pessoal que inicie funções a partir de 1 de Janeiro de 2006 ao qual, nos termos da legislação vigente, fosse aplicável

o regime de protecção social da função pública em matéria de aposentação, em razão da natureza da instituição a que venha a estar vinculado, do tipo de relação jurídica de emprego de que venha a ser titular ou de norma especial que lhe conferisse esse direito, é obrigatoriamente inscrito no regime geral da segurança social.»]

Na concretização deste direito não coteja qualquer acto administrativo, com elemento volitivo que encare uma “decisão” (o elemento decisão significa ser o acto administrativo uma estatuição autoritária, um comando jurídico vinculativo (positivo ou negativo), que produz, por si só, mesmo perante terceiros, os efeitos jurídicos, a modificação jurídica nele definida - Esteves de Oliveira, Pedro Gonçalves e Pacheco de Amorim, CPA, 2ª ed., pág. 550); nem ele verteu, nem a autora visa à sua prática quando formula em juízo o pedido de reconhecimento; o “comando”, directa e suficientemente determinado, é dado por lei; e se não pode ser alcançado através de acção para o reconhecimento de um direito o efeito que caberia com uma condenação à prática de acto devido, certo é que a (também avançada) objecção de inidoneidade (“obstáculo intransponível”) não opera se o efeito não foi nem tiver que ser obtido pela emissão de um tal acto, como no caso assim entendemos.

De todo o modo, a questão que efectivamente acabou por determinar a absolvição da instância verteu sob a afirmação de uma “exceção dilatória inominada de falta de interesse em agir”.

O interesse em agir assume-se como uma relação entre necessidade e adequação; «De necessidade porque, para a solução do conflito é imprescindível a atuação jurisdicional, e adequação porquanto o caminho a seguir deve corrigir a lesão perpetrada ao autor tal como ele a configura.» (Ac. do STJ, de 15-09-2022, proc. n.º 358/20.5YHLSB.L1.S1).

Trabalhe-se de hipótese que na situação intermediária acto administrativo, como vai o sentido da decisão recorrida. Encararia que anterior obtida definição, por tal forma de agir, por igual forma teria sido alterada. Mas, então,

também não logra a solução alcançada bom sustento. Ao interesse em agir liga-se o efeito prático do pedido, encarado de um ponto de vista substancial. Nesta óptica - seguindo trilho de lógica, fora de outras questões -, não se exigiria a apresentação de um requerimento, em pressuposto à condenação da prática de (novo) acto. O interesse da autora em agir resultaria, *in re ipsa*, da substituição de um acto por outro. Dando essa nota: o disposto no art.º 67º, n.º 4, b), do CPTA.

Todavia, como é nosso julgamento, não intermedia acto administrativo.

Na ausência de uma definição individual e concreta por tal via, o que sucede é que a Autora clama pela manutenção de um “status quo” sobre o qual ocorre incerteza objectiva [como ensina Manuel de Andrade (“Noções Elementares”, págs. 78), “Não basta a dúvida subjectiva do demandante ou o seu interesse puramente académico em ver definido o caso pelos tribunais. Importa que a incerteza resulte de um facto exterior; que seja capaz de trazer sério prejuízo ao demandante, impedindo-o de tirar do seu direito a plenitude das vantagens que ele comportaria (...)”] e grave, à qual pretende colocar termo, tornando certo o direito.

Situação que legitima o recurso a acção de mera apreciação, em que “o efeito jurídico a resultar da sentença, a que se dirige a pretensão do autor, se resume ao reconhecimento, por parte do tribunal, da existência ou inexistência do direito ou do facto”, “apenas o reconhecimento” (Mário Aroso de Almeida, “Manual de Processo Administrativo”, 2017, - 3ª ed.ª, págs. 72 e 118).

Assim “se resume”, “apenas”, precisamente com sentido de expressão de confronto e distinção de uma acção de mera apreciação para com a diferentes hipóteses de alcance na definição e dizer do direito (mormente sob veste da prática de acto administrativo, por via de uma acção de condenação).

Na acção de simples apreciação, ensina José Lebre de Freitas (“Introdução ao Processo Civil, Conceito e princípios gerais à luz do novo código”, 3ª ed., Coimbra Editora, págs. 29/30, “[o] autor pede ao tribunal que declare a

existência de um direito ou dum facto jurídico. É uma ação de utilização rara [...], que reveste manifesta utilidade em certos casos em que se pretende obter o reconhecimento dum direito [...]. Com ela, a declaração do direito encontra-se, se assim se pode dizer, no seu estado mais puro.”.

Mas isto não significa que (um)a tutela judiciária se tenha de contentar como única providência judiciária peticionada aquela que encontra justificação e caracteriza uma acção de mera apreciação.

Não significa que não convivam pedidos condenatórios.

Assim, assinala-se por vezes que “quando se acrescenta um pedido de condenação numa acção de simples apreciação, esta transmuda-se numa acção complexa, em parte de simples apreciação e em parte de condenação, valendo quanto a cada pedido as regras próprias” (cfr. Ac. RG, de 14-03-2019, proc. n.º 491/17.0T8BGC.G1; Ac. RP, de 17-06-2021, proc. n.º 2120/15.8T8GDM.P2.P1).

Neste tipo de situações, quanto a nós, a acção (já) não é de “mera apreciação” (em que “a declaração do direito encontra-se, se assim se pode dizer, no seu estado mais puro”), qualifica-se como acção de condenação; se numa acção de condenação, nas mais das vezes, a declaração de direito serve de pressuposto lógico do juízo condenatório pretendido, não tendo de ser erigida em providência judiciária (e, se o for, nada mais sendo que pedido aparente), também não deixa de o ser no caso de concorrência de providências judiciárias em que a declaração do direito (ou facto) a título principal e pedido condenatório se cumulam.

De todo o modo, não é essa cumulação que inviabiliza ao que no caso com toda a evidência se tem de dar razão, o interesse em agir por banda da Autora/recorrente no reconhecimento do direito que peticiona.

Como não rejeita seu interesse na condenação da ré “a praticar os atos e operações necessários à manutenção da A. como subscritora da Caixa Geral de Aposentações, com efeitos à data em que foi ilegalmente inscrita na Segurança Social”, se, como nos parece, na feição de contornos com que aparece a acção,

se pode razoavelmente projectar que sob essa indicação a Autora se não quis referir a “atos e operações” que constituam “actos administrativos”.

Plausível de assim ser encarado, mesmo que possa este pedido ser questionável pelo que se exige de determinação a um pedido, especificado, e assente em causa substanciada, mas que também não é actual questão que ocupe para pronúncia.

No que agora há a tratar, o recurso tem provimento.

*

Pelo exposto, acordam em conferência os juízes que constituem este Tribunal Central Administrativo Norte, em conceder provimento ao recurso, revogando a decisão recorrida e determinando a baixa dos autos para ulteriores termos.

Sem custas.

Porto, 24 de Março de 2023.

Luís Migueis Garcia

Conceição Silvestre

Isabel Costa

Fonte: <http://www.dgsi.pt>