

## TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL | ADMINISTRATIVO

Acórdão

Processo	Data do documento	Relator
1887/15.8BEALM-S1	3 de março de 2022	Pedro Nuno Figueiredo

### DESCRITORES

Ação administrativa comum > Impugnação de ato administrativo anulabilidade / nulidade do ato > Convocação

### SUMÁRIO

I. À luz do disposto nos artigos 37.º, 46.º e 38.º do CPTA (na redação anterior ao Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro), a ação administrativa comum é meio impróprio para obter efeitos jurídicos coincidentes com a propositura de uma ação de impugnação de ato administrativo.

II. Caso o ato se tenha tornado inimpugnável, com fundamento em vícios geradores de mera anulabilidade, atento o decurso do prazo previsto no artigo 58.º, n.º 1, al. b), do CPTA, é inadmissível a convocação da ação.

### TEXTO INTEGRAL

Acordam na Secção do Contencioso Administrativo do Tribunal Central Administrativo Sul

A....., autora nos presentes autos, notificada do saneador-sentença que julgou verificada a exceção dilatória de erro na forma do processo quanto aos pedidos de anulação da decisão da Caixa Geral de Aposentações e de reconhecimento do direito da autora a uma pensão no valor de cerca de € 2.500, vem interpor recurso do mesmo, terminando as alegações com a formulação das conclusões que seguidamente se transcrevem:

“1. Nos termos do disposto no art. 37. 2 do CPTA requerem a forma de acção administrativa comum os processos que tenham por objectivo...reconhecimento de situações jurídicas...actos jurídicos...de direito administrativo; reconhecimento de qualidades ou do preenchimento de condições...adopção de condutas ao restabelecimento de direitos ou interesses violados...responsabilidade civil...pagamento de indemnizações.

2. O acto de fixação da pensão sem atender aos pressupostos e condições da situação concreta da A. nomeadamente não atendendo ao tempo de serviço completo de 42 horas e à bonificação fixada por lei de 25%, é acto nulo por força do disposto no art. 161. 2 2 a) e d) do NCPA pois ofende o conteúdo essencial do direito fundamental da A. a uma pensão justa e correcta em função do seu tempo de trabalho, do seu vencimento e da legislação aplicável. Há também usurpação de poderes pois não aplicando normas legais em vigor a (Administração) CGA arroga-se um poder que não tem que é o de aplicar normas que só ele criou a actuação da CGA. É uma actuação vinculada, não pode resumir-se apenas a autoritária!
  3. Nos termos do art. 162. 2 n. 2 2 do NCP a nulidade é invocável a todo o tempo por qualquer interessado.
  4. O disposto no art. 58. 2 n. 2 1 b) do CPTA entendido no sentido de limitar o direito do interessado à impugnação do acto de fixação da pensão é inconstitucional por violação do principio da igualdade atenta a posição dos funcionários públicos versus trabalhadores por conta de outrem.
  5. Por despacho de 03/09/2012 da CGA veio anular o despacho de 30/03/2011, fixando a pensão de 1802,42€ por alteração das condições do regime de pensão unificada, das condições de aposentação e inclusão das remunerações acessórias...OU seja a própria R. reconheceu a nulidade do primeiro despacho que não atendera a todas as situações concretas da A. Porém nulo é também este despacho de 03/09/2012 porque continua a não atender ao tempo de serviço completo de 42 horas nem à bonificação que lei lhe confere de 25%.
  6. Como acto nulo que é poderá ser invocado a todo o tempo (art. 41 51 n.º 1 do CPTA). Quer em acção de impugnação especial quer comum!
  7. Já depois deste acto de 03/09/2012; ou seja, logo em 27.09.2012 a A. Enviou carta à R. reclamando de novo a contabilização referente ao horário completo de 42 horas que realizou durante 8 anos. Mas nem assim! A decisão autocrática da caixa da CGA manteve-se sem arredar uma virgula. E mais também a bonificação de 25% do art. 2 q) do Dec. Lei 229/2005.
  8. A douda decisão em recurso violou pois os normativos atrás referenciados bem como o DReg. 6/91 de 28 de Fev. arts. 29 e 30 da Lei 3-B/2010 de 28 de Abril bem como os arts. 3, 4, 5 e 6 do CPA e ainda 12.º, 13. 2 , 22.º e 58.º n.º 2 b) da CRP”.
- Não foram apresentadas contra-alegações.

Perante as conclusões das alegações da recorrente, sem prejuízo do que seja de conhecimento officioso, cumpre aferir do erro de julgamento quanto à procedência da exceção de improriedade processual, relativamente ao primeiro pedido que formulou.

\*

Nos termos do disposto no artigo 663.º, n.º 6, do CPC, ex vi artigos 1.º e 140.º, n.º 3, do CPTA, por não ter sido impugnada, remete-se a matéria de facto para os termos em que foi decidida pela 1.ª instância.

\*

Consta da decisão recorrida a seguinte fundamentação:

“O erro na forma do processo consubstancia uma exceção dilatória inominada, geradora de nulidade do processo, de conhecimento oficioso, que, a ser julgada procedente, determina a absolvição das Entidades Demandadas da instância, salvo se for possível a convolação na forma de processo adequada (artigos 193.º, 196.º, 278.º, n.º 1, alínea b), 576.º, n.º 2, 577.º, alínea b) e 578.º do CPC, ex vi do artigo 1.º do CPTA).

No âmbito do contencioso administrativo, o CPTA, na sua versão originária (aqui aplicável atendendo à data em que foi interposta a presente ação), assumia uma matriz essencialmente dualista, estabelecendo duas formas de processo principais não urgentes: a ação administrativa comum (artigos 37.º e seguintes do CPTA) e a ação administrativa especial (artigos 46.º e seguintes do CPTA).

De acordo com o disposto no artigo 37.º, n.º 1 do CPTA seguem a forma da ação administrativa comum «os processos que tenham por objeto litígios cuja apreciação se inscreva no âmbito da jurisdição administrativa e que, nem neste Código nem em legislação avulsa, sejam objeto de regulação especial». Mais se estabelece, no n.º 2 do referido artigo 37.º do CPTA, que seguem, nomeadamente, a forma da ação administrativa comum os processos que tenham por objeto litígios relativos ao reconhecimento de direitos, seja o «reconhecimento de situações jurídicas diretamente decorrentes de normas jurídicoadministrativas ou de atos jurídicos praticados ao abrigo de disposições de direito administrativo» (alínea a)), seja o «reconhecimento de qualidades ou do preenchimento de condições» (alínea b)), a «condenação da Administração à adoção das condutas necessárias ao restabelecimento de direitos ou interesses violados» (alínea d)) e a «responsabilidade civil das pessoas coletivas» (alínea f)).

Por seu turno, nos termos previstos no artigo 46.º, n.º 1 do CPTA, seguem a forma da ação administrativa especial «os processos cujo objeto sejam pretensões emergentes da prática ou omissão ilegal de atos administrativos, bem como de normas que tenham ou devessem ter sido emitidas ao abrigo de disposições de direito administrativo». Mais se estabelece, no o nº 2 do referido artigo 46º do CPTA, que seguem, nomeadamente, a forma da ação administrativa especial os processos nos quais sejam formulados os seguintes pedidos principais: «anulação de um ato administrativo ou declaração da sua nulidade ou inexistência jurídica» (alínea a)) e «condenação à prática de um ato administrativo legalmente devido» (alínea b)).

Como vem sendo defendido, quer na jurisprudência, quer na doutrina, «a distinção que o CPTA estabelece entre as formas da ação administrativa comum e da ação administrativa especial assenta no critério de saber se o processo diz, ou não, respeito ao exercício de poderes de autoridade, por parte da Administração», seguindo «a forma de ação administrativa especial as ações nas quais sejam formulados pedidos específicos de remoção de atos de autoridade praticados pela Administração – atos administrativos ou normas regulamentares – ou de condenação da Administração à emissão desses atos de autoridade» (neste sentido, na jurisprudência, entre outros, acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 27/11/2013, processo n.º 01421/12, acórdãos do Tribunal Central Administrativo Norte de 08/04/2011, processo n.º 01070/09.1BEBRG e de 29/06/2012, processo n.º 00090/11.0BEPRT e acórdãos do Tribunal Central Administrativo Sul de 24/05/2018, processo n.º 1723/14.2BESNT e de 12/03/2015, processo n.º 10888/14, todos disponíveis em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt), e na doutrina, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, in “O Novo

Regime do Processo nos Tribunais Administrativos”, Almedina, Coimbra, 2004, pp. 78 ss., JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, in “A Justiça Administrativa” (Lições), Almedina, 11.ª ed., pp. 172 e ss., JOÃO CAUPERS, in “Introdução ao Direito Administrativo”, 9.ª ed., p. 336 e MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, in “Código de Processo nos Tribunais Administrativos”, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2004, p. 309).

Do exposto resulta que a ação administrativa comum não pode ser utilizada, sendo o meio próprio a ação administrativa especial, para obter a invalidade de um ato administrativo (artigos 46.º, n.º 2, alínea a) e 50.º e ss. do CPTA), obter a condenação à prática de um ato devido (artigos 46.º, n.º 2, alínea b) e 37.º, n.º 2, alínea e) do CPTA), nem obter o efeito que resultaria da anulação de um ato administrativo impugnável (artigo 38.º, n.º 2 do CPTA).

A isso não obsta, como pretende a Autora, que a ação administrativa comum seja o meio adequado a apreciar «reconhecimento de situações jurídicas», o «reconhecimento de qualidades ou do preenchimento de condições» e a «adoção de condutas necessárias ao restabelecimento de direitos ou interesses violados», sendo certo que, nestes casos, e contrariamente ao caso em apreço, o reconhecimento dos direitos ou a adoção de condutas necessárias ao seu restabelecimento não têm subjacente a emissão de um ato administrativo impugnável.

Como sublinha, este respeito, CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, «[o] pedido de reconhecimento de direitos ou interesses legítimos poderá ser adotado, segundo o princípio da idoneidade processual, na proteção jurídica de situações que não tenham como fonte direta a prática de um ato administrativo lesivo, ou uma relação contratual ou obrigacional ou a responsabilidade aquiliana. E deverá ter-se em conta, por outro lado, que a finalidade da ação de reconhecimento de direitos, enquanto ação de simples apreciação é tornar certo o direito, e não a de obter uma pronúncia condenatória.» (in “Dicionário do Contencioso Administrativo”, Almedina, Coimbra, 2006, pp. 48 a 54).

Também VIEIRA DE ANDRADE salienta que «os pedidos da alínea d) referida [adoção das condutas necessárias ao restabelecimento de direitos ou interesses violados] dirigem-se contra a Administração e visam obter a condenação nas condutas necessárias ao restabelecimento de direitos ou interesses violados por aquela mas desde que não envolvam um acto administrativo impugnável» (in ob. cit., p. 185) e, no mesmo sentido, CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, esclarece que «a ação de restabelecimento não é o meio processual adequado para reagir contra a violação do dever de decidir ou a recusa da prática de um ato com um certo conteúdo ou da apreciação de um requerimento, caso em que há lugar à formulação do pedido de condenação à prática de acto administrativo devido, que segue a forma de acção administrativa especial do art. 66º do CPTA» (in ob. cit., p. 73).

Donde, o pedido de reconhecimento de direitos ou a condenação à adoção das condutas necessárias ao restabelecimento de direitos ou interesses violados poderá ser formulado, no âmbito da ação administrativa comum, para a proteção jurídica de situações que não tenham subjacente a prática de um ato administrativo lesivo e impugnável – o que, adianta-se, não é o caso.

Por sua vez, prevê o artigo 38.º do CPTA que «nos casos em que a lei substantiva o admita, designadamente no domínio da responsabilidade civil da Administração por atos administrativos ilegais, o tribunal pode conhecer, a título incidental, da ilegalidade de um ato administrativo que já não possa ser

impugnado» (n.º 1), ainda que «a ação administrativa comum não po[ssa] ser utilizada para obter o efeito que resultaria da anulação do ato impugnável» (n.º 2).

Do referido preceito legal resulta, assim, a possibilidade de apreciação, a título incidental, no âmbito da ação administrativa comum, da ilegalidade de um ato administrativo que já não possa ser impugnado, por consolidado na ordem jurídica, desde que essa ação não seja utilizada para obter o efeito típico que resultaria da anulação do ato administrativo entretanto inimpugnável, isto é, «usada para tornear a falta de impugnação desse ato, com eventual ofensa do caso decidido e resolvido», ou, dito por outras palavras, «só pode ocorrer se com a pretensão nela deduzida se visem obter efeitos jurídicos diversos, ou não coincidentes, dos que derivariam da instauração da ação administrativa especial de impugnação» (neste sentido, entre outros, acórdãos do Tribunal Central Administrativo Sul de 23/04/2009, processo n.º 03135/07. de 12/11/2009, processo n.º 04765/09, de 23/10/2014, processo n.º 04375/08, de 05/05/2016, processo n.º 12958/16 e acórdãos do Tribunal Central Administrativo Norte de 08/04/2011, processo n.º 01070/09.1BEBRG, de 22/05/2015, processo n.º 00938/13.5BEAVR, de 21/04/2016, processo n.º 00432/15.0BEVIS e de 15/07/2016, processo n.º 00059/15.6BEBRG todos disponíveis em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)).

Essa possibilidade de apreciação incidental está ainda condicionada àquelas situações em que a lei substantiva o admite, designadamente nas situações em que se visa efetivar a responsabilidade civil extracontratual da Administração pela alegada prática de atos administrativos ilegais.

Atentos os contornos acima enunciados, importa, então, agora, analisar os pedidos deduzidos na petição inicial (e, bem assim, a respetiva causa de pedir), a fim de aferir da propriedade e adequação do presente meio processual.

Vejamos.

A Autora intentou a presente ação administrativa comum, formulando dois pedidos: (a) anulação da decisão da Caixa Geral de Aposentações, «ordenando-se a regularização da sua situação de aposentação, por forma a que fiquem devidamente reconhecidos todos os direitos da ora A., contabilizando as bonificações referidas e fixando-lhe uma pensão mensal de cerca de 2.500,00€», e (b) condenação dos Réus a pagar à Autora uma indemnização pelos prejuízos sofridos e que vier a sofrer (alínea K) do probatório).

Para fundamentar a sua pretensão, alega a Autora, em síntese, quanto ao primeiro pedido, que a decisão da Caixa Geral de Aposentações padece de um vício de violação de lei, por violação do disposto no Decreto Regulamentar n.º 61/91, de 28 de fevereiro, do disposto nos artigos 29.º e 30.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril e artigo 43.º do Estatuto da Aposentação, e, ainda, por violação dos princípios da legalidade, da proteção dos direitos e interesses do cidadão, da igualdade, da justiça e da imparcialidade. Quanto ao segundo pedido, alega a Autora, em síntese, que a não regularização da sua situação de aposentação lhe causou prejuízos patrimoniais, cujo valor pretende seja fixado em execução de sentença, e não patrimoniais, cujo valor estima em € 10.000,00.

Perante as pretensões concretamente deduzidas, forçoso será concluir que a Autora, com a instauração da presente ação, com a dedução do primeiro pedido, visa obter, a final, a reconstituição da situação que adviria da anulação da decisão proferida pela Ré Caixa Geral de Aposentações, que, investida nos seus poderes de autoridade, fixou o montante da pensão de aposentação devida à Autora.

Ou seja, a situação jurídica da Autora face à Administração estabilizou-se com a prática dos referidos atos administrativos, pelo que caberia à Autora ter intentado a correspondente ação administrativa especial de impugnação (no âmbito da qual teria a faculdade de cumular os dois pedidos formulados na presente ação, nos termos do disposto nos artigos 4.º, n.º 2, alíneas a) e f), 5.º, n.º 1, 46.º, n.º 2, alíneas a) e 47.º, n.º 1 do CPTA) e não a presente ação administrativa comum.

A jurisprudência tem sido unânime no sentido de que deve ser ordenada a convalidação, viabilizando-se, desse modo, a prolação de uma decisão de mérito (no respeito pelos princípios da tutela judicial efetiva e pro actione), desde que se verifiquem os pressupostos processuais da forma de processo adequada, designadamente a tempestividade da ação (neste sentido, entre outros, acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 09/11/2017, processo n.º 00552/11.0BEVIS, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)).

Da factualidade assente nos autos extrai-se que a Autora foi notificada da pensão que lhe foi inicialmente atribuída, no valor de € 1.513,06 (alínea C) do probatório), por ofício datado de 30/03/2011 (alínea D) do probatório), tendo solicitado a «atualização do processo de reforma» por requerimento apresentado em 19/07/2012 (alínea F) do probatório).

Mais resulta que, na sequência da retificação do mapa de remunerações, pelo Centro Hospitalar de Setúbal, E.P.E. (alínea E) do probatório), foi a Autora notificada do novo valor da pensão de reforma, de € 1.802,42 (alínea G) do probatório), por ofício datado de 03/09/2012 (alínea H) do probatório), tendo reclamado do mesmo, em 27/09/2012, por não ter sido «contabilizado o valor referente ao horário completo de 42h» (alínea I) do probatório). Resulta também dos autos que a essa reclamação respondeu a Caixa Geral de Aposentações, em 24/10/2012, informando a Autora de que «o acréscimo de tempo de 25% referente ao regime de horário acrescido foi considerado no cálculo da pensão» (alínea J) do probatório).

Ora, apesar de a Autora não identificar o concreto ato que pretende impugnar, fazendo referência às duas decisões da Caixa Geral de Aposentações, de 30/03/2011 e de 03/09/2012 (alíneas C) e G) do probatório), resulta do teor da petição inicial que a mesma pretende atacar o despacho da Direção da Caixa Geral de Aposentações, de 30/03/2011 (alínea C) dos factos provados), que fixou «pensão de aposentação de € 1.513,06 quando (...) deveria ter sido de cerca de 2.500,00€» (cfr. artigos 3.º e 28.º da petição inicial).

No caso concreto, não sendo imputados vícios geradores de nulidade do ato administrativo, o prazo para intentar a ação administrativa especial de impugnação é de três meses (artigo 58.º, n.º, alínea b) do CPTA). Assim, quando a presente ação foi intentada, em 06/07/2015 (alínea K) dos factos provados), e mesmo considerando a suspensão do prazo de impugnação prevista no artigo 59.º, n.º 4 do CPTA, há muito que tal prazo se havia esgotado (quer a Autora pretendesse impugnar a decisão da Caixa Geral de Aposentações de 30/03/2011, quer pretendesse impugnar a decisão da Caixa Geral de Aposentações de 03/09/2012).

Resulta, pois, do exposto que a ação administrativa comum não é a forma de processo adequada a apreciar o primeiro pedido formulado pela Autora, não havendo, sequer, que ponderar, in casu, da admissibilidade de convalidação, posto que, como se referiu, na data da propositura da presente ação, já havia decorrido o prazo para intentar a referida ação administrativa especial, pelo que a eventual convalidação consubstanciaria a prática de um ato inútil, legalmente proibido (artigos 193.º, 576.º, n.º 2, 577.º, alínea b) e 578.º do CPC, ex vi do artigo 1.º do CPTA e artigo 58.º, n.º 2, alínea b) do CPTA).

2.2.4. Nestes termos, e nos das disposições legais citadas, julgo verificada a exceção dilatária de erro na

forma do processo quanto ao primeiro pedido formulado – de anulação da decisão da Caixa Geral de Aposentações e de reconhecimento do direito da Autora a uma pensão no valor de cerca de € 2.500,00 – e, em consequência, absolvo as partes da instância quanto ao primeiro pedido.”

Ao que contrapõe a recorrente, em síntese:

- o ato de fixação da pensão sem atender aos pressupostos e condições da situação concreta da autora é nulo por força do disposto no artigo 161.º, n.º 2, als. a) e d), do CPA pois ofende o conteúdo essencial do direito fundamental a uma pensão justa e correta em função do seu tempo de trabalho, do seu vencimento e da legislação aplicável e padece de usurpação de poderes;
- o artigo 58.º, n.º 1, al. b), do CPTA, entendido no sentido de limitar o direito do interessado à impugnação do ato de fixação da pensão é inconstitucional por violação do princípio da igualdade.

É patente que não lhe assiste razão.

Na presente ação administrativa comum, a autora apresentou os seguintes pedidos:

- (i) a anulação da decisão da Caixa Geral de Aposentações, ordenando-se a regularização da sua situação de aposentação, por forma a que fiquem devidamente reconhecidos todos os direitos da ora A., contabilizando as bonificações referidas e fixando-lhe uma pensão mensal de cerca de 2.500,00€;
- (ii) a condenação dos réus a pagar à autora uma indemnização pelos prejuízos sofridos e que vier a sofrer.

Invoca que a decisão da Caixa Geral de Aposentações padece de um vício de violação de lei, por violação do disposto no Decreto Regulamentar n.º 61/91, de 28 de fevereiro, do disposto nos artigos 29.º e 30.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril e artigo 43.º do Estatuto da Aposentação, e viola os princípios da legalidade, da proteção dos direitos e interesses do cidadão, da igualdade, da justiça e da imparcialidade.

O objeto da ação administrativa comum encontrava-se delimitado pelo disposto no artigo 37.º do CPTA (na redação anterior ao Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro) como segue:

“1 - Seguem a forma da ação administrativa comum os processos que tenham por objeto litígios cuja apreciação se inscreva no âmbito da jurisdição administrativa e que, nem neste Código nem em legislação avulsa, sejam objeto de regulação especial.

2 - Seguem, designadamente, a forma da ação administrativa comum os processos que tenham por objeto litígios relativos a:

- a) Reconhecimento de situações jurídicas subjetivas diretamente decorrentes de normas jurídico-administrativas ou de atos jurídicos praticados ao abrigo de disposições de direito administrativo;
- b) Reconhecimento de qualidades ou do preenchimento de condições;
- c) Condenação à adoção ou abstenção de comportamentos, designadamente a condenação da Administração à não emissão de um ato administrativo, quando seja provável a emissão de um ato lesivo;
- d) Condenação da Administração à adoção das condutas necessárias ao restabelecimento de direitos ou interesses violados;
- e) 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;

- f) Responsabilidade civil das pessoas coletivas, bem como dos titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, incluindo ações de regresso;
- g) Condenação ao pagamento de indemnizações decorrentes da imposição de sacrifícios por razões de interesse público;
- h) Interpretação, validade ou execução de contratos;
- i) Enriquecimento sem causa;
- j) Relações jurídicas entre entidades administrativas.

3 - Quando, sem fundamento em ato administrativo impugnável, particulares, nomeadamente concessionários, violem vínculos jurídico-administrativos decorrentes de normas, atos administrativos ou contratos, ou haja fundado receio de que os possam violar, sem que, solicitadas a fazê-lo, as autoridades competentes tenham adotado as medidas adequadas, qualquer pessoa ou entidade cujos direitos ou interesses sejam diretamente ofendidos pode pedir ao tribunal que condene os mesmos a adotarem ou a absterem-se de certo comportamento, por forma a assegurar o cumprimento dos vínculos em causa.”

Já o artigo 46.º do CPTA (na redação anterior ao Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro) delimitava o objeto da ação administrativa especial nos seguintes termos:

“1 - Seguem a forma da ação administrativa especial, com a tramitação regulada no capítulo III do presente título, os processos cujo objeto sejam pretensões emergentes da prática ou omissão ilegal de atos administrativos, bem como de normas que tenham ou devessem ter sido emitidas ao abrigo de disposições de direito administrativo.

2 - Nos processos referidos no número anterior podem ser formulados os seguintes pedidos principais:

- a) Anulação de um ato administrativo ou declaração da sua nulidade ou inexistência jurídica;
- b) Condenação à prática de um ato administrativo legalmente devido;
- c) Declaração da ilegalidade de uma norma emitida ao abrigo de disposições de direito administrativo;
- d) Declaração da ilegalidade da não emanação de uma norma que devesse ter sido emitida ao abrigo de disposições de direito administrativo.

3 - A impugnação de atos administrativos praticados no âmbito do procedimento de formação de contratos rege-se pelo disposto no presente título, sem prejuízo do regime especial dos artigos 100.º e seguintes, apenas respeitante à impugnação de atos relativos à formação dos contratos aí especificamente previstos.”

É de atentar também no que então previa o artigo 38.º do CPTA (na redação anterior ao Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro), sob a epígrafe ‘ato administrativo inimpugnável’:

“1 - Nos casos em que a lei substantiva o admita, designadamente no domínio da responsabilidade civil da Administração por atos administrativos ilegais, o tribunal pode conhecer, a título incidental, da ilegalidade de um ato administrativo que já não possa ser impugnado.

2 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, a ação administrativa comum não pode ser utilizada para obter o efeito que resultaria da anulação do ato inimpugnável.”

Com relevo para a presente questão, mostra-se assente que:

- a autora foi notificada por ofício de 30/03/2011 da pensão inicialmente atribuída, no valor de € 1.513,06;
- em 19/07/2012 solicitou a atualização do processo de reforma;

- por ofício datado de 03/09/2012 foi notificada do novo valor da pensão de reforma, de € 1.802,42;
- em 27/09/2012 reclamou desta decisão, por não ter sido contabilizado o valor referente ao horário completo de 42 horas;
- em 24/10/2012, a Caixa Geral de Aposentações informou a autora que o acréscimo de tempo de 25% referente ao regime de horário acrescido foi considerado no cálculo da pensão.

Como se sublinha na decisão objeto de recurso, a autora, aqui recorrente, nem sequer identifica o concreto ato que pretende impugnar, fazendo referência às decisões da Caixa Geral de Aposentações de 30/03/2011 e de 03/09/2012.

Mas bem se vê que com a presente ação administrativa comum, o primeiro pedido da autora / recorrente visa a obtenção de efeitos jurídicos coincidentes com a propositura de ação de impugnação daquele ato administrativo.

Este ato administrativo tornou-se inimpugnável, com fundamento em vícios geradores de mera anulabilidade, atento o decurso do prazo previsto no artigo 58.º, n.º 1, al. b), do CPTA.

Ora, nos casos em que a regulação de uma situação jurídica foi efetuada por ato administrativo inimpugnável, não é viável que, através de ação comum, sejam obtidos os efeitos que poderiam advir da sua anulação, com conseqüente reconstituição da situação que existiria se eles não tivessem sido praticados, nos termos do artigo 173.º do CPTA, como entendeu o STA no acórdão de 22/11/2011, tirado no processo n.º 0547/11 (vejam-se também os acórdãos deste TCAS de 05/05/2016, proc. n.º 12958/16, e de 16/03/2017, proc. n.º 107/14.7BEBJA, todos disponíveis em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)).

Assim, visto o disposto no citado artigo 38.º do CPTA, é clara a impropriedade da utilização da ação administrativa comum, que apenas pode dirigir-se a obter efeitos jurídicos não coincidentes com a propositura de uma ação de impugnação, bem como a inimpugnabilidade do ato e a caducidade do direito da ação que era devida.

Todavia, vem sustentar a recorrente que o ato de fixação da pensão sem atender aos pressupostos e condições da situação concreta da autora é nulo por força do disposto no artigo 161.º, n.º 2, als. a) e d), do CPA pois ofende o conteúdo essencial do direito fundamental a uma pensão justa e correta em função do seu tempo de trabalho, do seu vencimento e da legislação aplicável e padece de usurpação de poderes.

No que concerne ao primeiro ponto, é verdade que se encontra constitucionalmente consagrado o direito à segurança social e à solidariedade, englobando o direito à pensão de reforma, cf. artigo 63.º da Constituição da República Portuguesa.

E que de acordo com o artigo 161.º, n.º 2, al. d), do CPA, são nulos os atos que ofendam o conteúdo essencial de um direito fundamental;

Conforme vem entendendo a doutrina e a jurisprudência, esta cominação de nulidade visa apenas os direitos, liberdades e garantias e não os direitos económicos, sociais e culturais na sua dimensão de direitos a prestações (cfr., v.g., Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo II, 2018, págs. 368/369, Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos, Direito Administrativo Geral, 2009, pág. 171, e acórdão do STA de 02/10/2014, proc. n.º 0628/14, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)).

Pelo que, desde logo, a ofensa do conteúdo daquele direito não tem a virtualidade de implicar a nulidade do ato.

Para mais, os direitos fundamentais de natureza social têm de ser entendidos como um direito a prestações, de conteúdo não determinável ao nível das opções constitucionais, pressupondo antes uma tarefa de concretização e de mediação do legislador ordinário, cuja efetividade está dependente da 'reserva do possível', em termos políticos, económicos e sociais, pelo que nesta sede o cidadão não é titular de um direito imediato e uma prestação efetiva, como vem entendendo o Tribunal Constitucional (cf. v.g., o acórdão de 26/09/2002, proc. n.º 321/01, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)).

Quanto ao segundo ponto, temos que são igualmente nulos os atos viciados de usurpação de poder, cf. artigo 161.º, n.º 2, al. a), do CPA.

O vício de usurpação de poder consiste na prática por um órgão administrativo de um ato incluído nas atribuições do poder legislativo, do poder moderador ou do poder judicial, e portanto excluído das atribuições do poder executivo (Diogo Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo, vol. II, 2011, pág. 423).

No caso, à evidência, não se vislumbra sombra de que a recorrida, em qualquer uma das decisões tomadas, tenha praticado ato no âmbito de qualquer daqueles poderes, antes claramente se inserindo no âmbito das suas atribuições.

Finalmente, mostra-se falho de mínima densificação ou sentido a suposta violação do princípio da igualdade do artigo 58.º, n.º 1, al. b), do CPTA, por limitar o direito do interessado à impugnação do ato de fixação da pensão.

Como já se viu, caso estivesse em causa a prática de ato nulo, a sua impugnação não estaria sujeita a limite temporal.

Tratando-se de ato anulável, a lei prescreve a caducidade do respetivo direito no prazo de 3 meses a contar do seu conhecimento, sem que se vislumbre em que assenta a aponta violação do princípio da igualdade

Conclui-se, pois, com a decisão recorrida, que a ação administrativa comum não é a forma de processo adequada para apreciar tais pedidos da autora, sendo inadmissível a sua convoção, atenta a sua intempestividade.

Em suma, será de negar provimento ao recurso e manter a decisão recorrida.

\*

Pelo exposto, acordam os juízes desembargadores deste Tribunal Central Administrativo Sul em negar provimento ao recurso e manter a decisão recorrida.

Custas a cargo da recorrente.

Lisboa, 3 de março de 2022

(Pedro Nuno Figueiredo)

(Ana Cristina Lameira)

(Ricardo Ferreira Leite)

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