

**OS ACTOS DE CONCESSÃO DE PENSÕES COMO
ACTOS ADMINISTRATIVOS VERIFICATIVOS
OU DECLARATIVOS COM EFEITOS CONSTITUTIVOS.
SUA IRREVOGABILIDADE POR «RAZÕES DE
INTERESSE PÚBLICO».
APLICAÇÃO DO ART. 141.º CPA**

Filipa Urbano Calvão

PARECER

1. Conteúdo da sentença ora recorrida

O presente recurso vem interposto da sentença do Tribunal Administrativo de Círculo a qual considerou improcedente a acção de reconhecimento do direito à pensão fixada em 1994 no montante de esc. 207.600\$00 (e que em 1997 era, por actualização, de esc. 209.000\$00).

O fundamento da douda sentença assenta na ilegalidade do acto que fixou a pensão de esc. 207.600\$00 e no disposto no art. 41.º, n.º 3, da Lei n.º 28/84, que estabelece a possibilidade de suspensão a todo o tempo dos actos de concessão de prestações continuadas feridos de ilegalidade.

Assim, e estribada no argumento de que a lei geral (*scl.*, art. 141.º do Código do Procedimento Administrativo) não derroga a lei especial (*scl.*, o preceito *supra* referido da Lei n.º 28/84), concluiu pela improcedência da acção e absolvição do réu.

2. Objecto da acção intentada pelo recorrente: reconhecimento do direito à pensão

O recorrente pedia na acção o reconhecimento do direito à pensão de esc. 209.000\$00, que lhe foi atribuído em 1994 (e actualizado), com retrodatação a 15 de Dezembro de 1993. Direito que terá sido violado por despacho do Conselho Directivo do Centro Nacional de Pensões (CNP), em Março de 1997, ao fixar o valor da pensão para futuro em esc. 21.000\$00.

O fundamento da revisão da pensão, apresentado ulteriormente pelo referido órgão, em resposta a um pedido de esclarecimento do recorrente, prende-se com a constatação de um erro de contagem do tempo de serviço: alguns descontos efectuados pelo recorrente desde Outubro de 1988 a 1993 (relativos ao serviço docente num colégio particular) não respeitariam ou não deveriam ter respeitado à protecção social na reforma, nos termos do disposto no Dec.-Lei n.º 179/90, de 17 de Julho; ao que acresceria que os descontos relativos ao tempo de serviço prestado em colégio particular nos anos de 1966/67 e 1976/88 não poderiam, de acordo com fundamentação expendida, ser tomados em conta na pensão do regime geral, sendo já objecto de comparticipação do CNP na Caixa Geral de Aposentações (por transferência).

3. Os factos relevantes

Ficou assente que o recorrente prestou serviço docente em território ultramarino de Janeiro de 1948 a Dezembro de 1957, de Outubro de 1966 a Setembro de 1967 e de Janeiro de 1968 a Dezembro de 1973. Exerceu ainda funções de docência no ensino particular, de Outubro de 1966 a Setembro de 1967 e de Janeiro de 1976 a Dezembro de 1993.

E pagou, em 1993, contribuições para a Segurança Social com efeitos retroactivos concernentes aos anos durante os quais prestou serviço no Ultramar, ao abrigo do art. 5.º do Dec.-Lei n.º 380/89, de 27 de Outubro. Tendo, em 2 de Dezembro de 1993, requerido a sua passagem à aposentação, que veio a ser deferida por despacho de Maio de 1994. O mesmo despacho reconheceu-lhe também o direito à

aposentação e fixou o valor da pensão a auferir mensalmente (na mesma altura começou a receber a pensão de esc. 207 600\$00, com retrodatação a 15 de Dezembro de 1993).

4. As alegações e as contra-alegações

O recorrente vem, assim, alegar que o direito à pensão de esc. 209.000\$00 foi adquirido em 1994, não podendo, por isso, ser revogado em 1997, ainda que com efeitos apenas para futuro (art. 140.º, n.º 1, al. b), do CPA). Invoca ainda o prazo de revogação dos actos inválidos, fixado no art. 141.º do CPA, e que resulta do art. 28.º da LPTA, fazendo notar que, mesmo que se considerasse ilegal o acto de atribuição da pensão, por ter por base um erro, tal prazo há muito estaria precludido. Com isso, o despacho de revisão da pensão seria ilegal e ofensivo do seu direito à pensão.

O CNP alegou no TAC que o primeiro acto era ilegal, por erro dos seus serviços, erro só percepcionado em Maio de 1997. Estando em causa um acto de concessão de prestações continuadas inválido, seria ele susceptível de ser revogado a todo o tempo, ao abrigo do art. 41.º, n.º 3, da Lei n.º 28/84, em obediência à regra fixada no art. 7.º do Código Civil, de que a lei geral não derroga a lei especial.

5. Identificação da questão de direito: a natureza jurídica do «acto de concessão de pensões»

Na apreciação da questão de direito envolvida na hipótese avulta, decisivamente, o problema do regime jurídico aplicável aos «actos de concessão de pensões».

Pelo seu lado, o recorrente pretende ver-lhes aplicadas as regras previstas no CPA, designadamente o disposto nos arts. 140.º e 141.º desse diploma, alegando também que há muito se esgotou o poder administrativo de rever ou revogar o acto de concessão da pensão datado de 1994.

Diferentemente, o CNP sustenta que a Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 28/84) tem valor reforçado e é lei especial em relação aos Dec.-Lei n.º 442/91 e Dec.-Lei n.º 6/96, que aprovaram e reviram o CPA, pelo que, não tendo tais diplomas revogado expressamente o

art. 41.º, n.º 3, da Lei n.º 28/84, este prevalece sobre o disposto nos arts. 140.º e 141.º do CPA.

Ora, de pouco vale discutir a legalidade do acto de concessão da pensão, emitido em 1994, enquanto não estiver esclarecido se o CNP possuía ou não o poder de, legitimamente, fazer cessar os efeitos de tal acto em 1997.

6. O problema prévio da consequência da (alegada) ilegalidade: a anulabilidade do acto

Aqui, porém, importa previamente fixar que a ilegalidade invocada pela recorrida (vício de violação de lei por erro) determina a anulabilidade do acto e não a sua nulidade.

Não pode, manifestamente, ser de outro modo. Com efeito, o Conselho Directivo veio invocar um erro na contagem do tempo de serviço prestado pelo recorrente. Erro esse apenas detectado em 1997. E que tão-só gerará a anulabilidade do acto em causa, por vício de violação de lei (erro quanto aos pressupostos), ao não se enquadrar em qualquer das alíneas do n.º 2 do art. 133.º do CPA ou no n.º 1 do mesmo preceito.

7. Inviabilidade de considerar o erro em causa como um (mero) erro de cálculo ou escrita

Cabe ainda atentar em que tal erro, não sendo manifesto, não é susceptível de ser simplesmente rectificado (o que se admitiria a todo o tempo, nos termos do art. 148.º CPA).

Como se sabe, só quando o lapso seja patente ou ostensivo, se justifica que tenha lugar (apenas) a sua rectificação. É o que decorre, de resto, do art. 249.º do Código Civil, onde se exige que o (mero) erro de cálculo ou escrita se revele no próprio contexto da declaração ou através das circunstâncias em que esta é feita. Noutra formulação, adoptada por ESTEVES de OLIVEIRA, PEDRO GONÇALVES e PACHECO de AMORIM¹, o erro há-de ser «detectável por um qualquer destinatário (normal) do acto».

¹ *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, 2.ª ed., Coimbra, 1997, pp. 696 e 697.

In casu, seguramente, não se trata de um erro manifesto, dado que não só um normal declaratório do acto de fixação da pensão dele não se poderia aperceber (dada a complexidade da aplicação das regras jurídicas relativas à fixação das pensões e dos cálculos necessários à sua determinação), como também o próprio autor do acto dele não se apercebeu, a não ser quando, decorridos cerca de três anos, procedeu à «recontagem» do tempo de serviço.

Demais, não estará em causa um mero erro de cálculo, imputável aos serviços. Ao contrário, tal erro assenta numa específica interpretação de certas disposições legais, modificada entretanto, e por força da qual foram considerados na contagem do tempo de serviço alguns anos, relativamente aos quais, a partir de certa altura, se entendeu que não o deveriam ter sido.

Trata-se, pois, obviamente, de um erro gerador da anulabilidade do acto por ele afectado, nos termos gerais do art. 135.º do CPA.

8. Relevância da determinação da natureza jurídica do acto de «concessão de pensões»

Dirimidos os dois aspectos anteriores, podemos agora entrar decididamente na questão da natureza jurídica do acto de concessão de pensões (pelo qual se atribui ou reconhece o direito à pensão ao recorrente e se fixa o montante da pensão a auferir desde 15 de Dezembro de 1993 em diante).

Começar-se-á por constatar que tal aspecto não chegou verdadeiramente a ser discutido na acção, talvez por ambas as partes comungarem do mesmo entendimento. Assim, também o CNP, ao referir-se expressamente ao «acto de concessão da pensão» e ao rebater que ele esteja sujeito ao regime do art. 141.º do CPA sem invocar em algum momento que ele não é um acto administrativo, parece aceitar a tese do recorrente.

Mas, porque aqui encaramos um ponto nodal - como de seguida se mostrará -, importa considerá-lo com uma certa detenção.

Com efeito, a determinação do regime legal regulador do poder de revogação dos actos de processamento de pensões e de fixação de um novo montante destas vem a depender directamente da natureza

atribuída a tais actos. Nos termos da lei portuguesa, o regime jurídico da revogação previsto nos arts. 140.º e 141.º do CPA só é aplicável aos actos administrativos, na acepção do art. 120.º do mesmo diploma.

Se, no caso *sub judice*, se devesse entender que não estávamos perante um acto administrativo mas perante uma mera operação material de execução de um direito resultante directamente da lei, sem necessidade de uma intervenção administrativa com conteúdo regulador, então tais disposições e, designadamente, o limite temporal para a «revogação de actos inválidos» não vinculariam o CNP. Com o que se teria de aceitar que a revisão da pensão não constituía um acto ilegítimo e que a lesão do direito do recorrente não teria existido. Tratar-se-ia, se se preferir, de uma lesão aparente (ou ao menos suportável), na medida em que tal direito, com aquela extensão, nunca lhe teria sido atribuído pela lei, portanto, nunca teria «entrado» na sua esfera jurídica².

Ao invés, se pudermos afirmar a natureza de acto administrativo do acto de fixação das pensões, isso implicará, porventura, a aplicação do regime geral da revogação dos actos administrativos, importando «apenas» determinar exactamente se aquele fica ou não afastado pela regra prevista no art. 41.º, n.º 3, da Lei n.º 28/84.

9. Critério geral para determinar a natureza jurídica do acto. Posições da doutrina e jurisprudência sobre os actos de processamento de pensões

Em termos gerais, é lícito afirmar que a determinação da natureza jurídica do acto de concessão da pensão, ou acto de processamento de pensão, praticado em Maio de 1994, depende do momento em que nasce na esfera jurídica do recorrente o direito à pensão: se aquando o recorrente preenche de facto os pressupostos fixados na lei para ter direito à pensão de velhice; ou se os efeitos previstos apenas se

² Já que a lei, nesta matéria, não prevê o recurso a critérios de ponderação como o da boa fé do destinatário ou o do respeito pelas expectativas legítimas deste.

desencadeiam depois de o CNP verificar o preenchimento dos pressupostos legais na situação concreta, no caso considerado, o direito a auferir um determinado montante a título de pensão.

Prima facie, o acto que atribui ou fixa a pensão de esc. 207.600\$00 vem pôr termo ao procedimento iniciado pelo recorrente, definindo a sua situação jurídica, ao conceder ou reconhecer-lhe o direito a auferir determinada pensão, naquele valor. Portanto, como tal, corresponderia a um acto administrativo no sentido do art. 120.º do CPA.

Tal impressão inicial vem, aliás, a confirmar-se.

Em primeiro lugar, advirta-se que o problema aqui posto tem sido abordado na doutrina e jurisprudência a propósito dos actos de processamento de abonos. Ai, a jurisprudência do STA tem considerado, de uma maneira geral, constituírem tais actos verdadeiros actos administrativos e não simples operações materiais. Atente-se, *inter alios*, no Acórdão do STA de 16.12.97, rec. 39.119 (citado no Acórdão do STA de 10.02.98, *in* AD 448, pp. 445 e ss.), e ainda nos Acórdãos do STA citados no Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República, proc. n.º 21/94, de 22-11-95, *in* DR - II série, pp. 13 956 e ss., p. 13964.

Também o Conselho Consultivo da Procuradoria-geral da República vem adoptando quanto a esta questão uma tese inalterada, no sentido de serem considerados actos administrativos constitutivos de direitos todo e qualquer acto de processamento de pensões ou abonos (*vide* Pareceres do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República n.º 21/94, de 22.11.95, *in* DR - II série, pp. 13956 e ss., e n.º 20/96, de 7.11.96, *in* DR - II série, pp. 15562 e ss., homologados pelo Secretário de Estado da Administração Educativa e pelo Secretário de Estado da Justiça, respectivamente).

Posição um pouco diferente foi sustentada por MARIA FERNANDA MAÇÃS. Em anotação ao Acórdão do STA de 24.9.1996, P. 39625, *in* CJA 0, pp. 61 e ss., a autora distingue entre aquelas situações onde o acto de processamento de abonos pode ser visto como um mero acto de execução material e aquelas outras onde o processamento de vencimentos se segue à prévia definição jurídica da situação do interessado, levada a cabo por um acto administrativo, ou em que o

processamento de vencimentos ocorre na sequência da aplicação de regras gerais definidas pelos serviços para toda uma categoria de situações, consubstanciando um verdadeiro acto administrativo.

Recentemente, o Acórdão do STA de 10.2.98, rec. 41.689, *in* AD 448, pp. 455 e ss., veio considerar que os actos de processamento de pensões que ocorrem na sequência de regras gerais estabelecidas pelos serviços para toda uma categoria de situações, assumindo-se como definidores do direito para cada caso concreto, configuram actos administrativos constitutivos de direitos. No que, aparentemente, segue a tese mais restrita de MARIA FERNANDA MAÇÃS e se afasta da jurisprudência anterior do STA.

Simplesmente, do facto de o douto acórdão se restringir a esta hipótese não se poderá retirar, *a contrario*, que, nas situações onde tal não suceda, os actos de processamento consubstanciem meras operações materiais, pois tal restrição deve-se, provavelmente, à circunstância de a situação objecto do recurso corresponder justamente àquela hipótese, não tendo o Tribunal sentido necessidade de ir além dela. Donde não ser correcta a ilação de que o referido acórdão se afastou da jurisprudência constante do STA nesta matéria, ou tenha pretendido pô-la em causa.

10. Indicação da posição defendida. Os dados legais fundamentais

Na esteira da jurisprudência do STA e dos pareceres da PGR, também entendemos que cada acto de processamento de pensões corresponde a um acto administrativo constitutivo de direitos.

Independentemente de, na situação em apreço, o acto de processamento da pensão se seguir ou não à prévia definição jurídica da situação do interessado, e ocorrer ou não na sequência da aplicação de regras gerais definidas pelos serviços para toda uma categoria de situações, decerto ele traduz, pelo simples facto de ser um acto de processamento de pensões, um acto administrativo constitutivo de direitos. O que de imediato procuraremos demonstrar.

Não pode deixar de constituir ponto de partida para a averiguação da natureza dos actos de processamento de pensões os exactos termos em que o legislador prevê e regula a emissão de tais actos.

Consideremos, pois, as disposições mais relevantes, para o caso em análise, do Dec.-Lei n.º 329/93, de 25 de Setembro, que estabelece a regulação dos actos conferidores de pensões de velhice ou invalidez. O art. 7.º deste diploma dispõe que «*A titularidade do direito às pensões de invalidez e velhice (...) é reconhecida* aos beneficiários que reúnam as respectivas condições de atribuição»³. Encontrando-se depois previstas, no art. 20.º, «as condições de atribuição das pensões de velhice», ainda que o texto do preceito fale novamente em «reconhecimento do direito às pensões». Por fim, o art. 75.º determina que a entidade competente para a «atribuição do direito às prestações» é o Centro Nacional de Pensões.

A equivocidade do modo de expressão do legislador consente algum espaço para diferentes entendimentos do intérprete ou aplicador. Será bem possível manter, invocando designadamente o disposto no art. 75.º (nos termos do qual é competência do CNP a atribuição do direito às pensões), que o direito à pensão não nasce na esfera jurídica de um determinado indivíduo pelo facto de este preencher as três condições fixadas por lei (manifestação de vontade do beneficiário nesse sentido, verificação do prazo de garantia e idade legalmente prevista). Antes, semelhante direito só surgirá por força de um acto do CNP, o qual, se implica o nascimento de um direito na esfera jurídica de um particular, sempre terá de ser qualificado como acto administrativo constitutivo de direitos. E a circunstância de tal acto ser vinculado, no sentido de à Administração não caber aí qualquer espaço discricionário, limitando-se a verificar se os pressupostos legais se verificam em concreto, não obsta, como é sobejamente reconhecido, à sua qualificação como acto administrativo.

De resto, as exigências de apresentação de requerimento do beneficiário, para dar início ao procedimento (art. 77.º), e de forma expressa para a decisão de atribuição das prestações (art. 92.º) e de notificação da mesma ao beneficiário (art. 93.º) vêm corroborar uma tal interpretação.

³ Itálico nosso.

11. A tese do acto administrativo «verificativo». Coincidência quanto ao resultado

Todavia, mesmo um entendimento distinto, assentando no fundamental no disposto nos arts. 7.º e 20.º daquele diploma – que de modo expresso se referem ao reconhecimento da titularidade do direito às prestações – não conduz a conclusão dissemelhante. Em qualquer caso, deparamos com actos administrativos constitutivos de direitos, ainda que esta categoria seja agora entendida num sentido (mais) amplo.

Seja como for, inclusive se se admite decorrer o direito às pensões (de velhice) directa e imediatamente da lei, ficando logo inscrito (ou «incrustado», como também se usa dizer) na esfera jurídica do beneficiário que cumpra aqueles requisitos, decerto só com a intervenção do CNP tal direito se concretiza (na sua exacta medida) e passam a estar reunidas as condições para o seu exercício.

Quer dizer: o acto de reconhecimento, a emitir pelo CNP, embora em parte se limite a verificar se os pressupostos legais estão preenchidos naquele caso concreto, produz ainda efeitos jurídicos próprios e externos. Produção de efeitos essa que não decorre *recta via* da lei, ainda que seja a lei quem os liga ou associa àquele acto da administração. De resto, é porque produz efeitos jurídicos próprios (ou inovadores⁴) que semelhante acto tem de ser notificado ao beneficiário e fundamentado, nos termos do art. 93.º daquele diploma.

12. (Cont.)

Mais exactamente, o simples verificar ou reconhecer que, naquele caso individual e concreto, existe o direito à pensão de velhice e, sobre isso, a uma certa pensão, num valor exacto, cuja especificação não pode ser feita em abstracto pela lei (ainda que o seu cálculo seja todo

⁴ Freitas do Amaral reconhece que aqueles actos que se limitam a verificar a existência ou a reconhecer a validade de direitos ou situações jurídicas pré-existentes – na terminologia do autor, actos declarativos – implicam também uma certa dose de inovação na ordem jurídica, dado que o reconhecimento oficial de um direito ou de uma situação jurídica traduz uma alteração na ordem jurídica (*Direito administrativo*, III, Lisboa, 1989, pp. 158 e 159).

ele vinculado aos critérios fixados legalmente), corresponde, dentro dos actos administrativos, a uma categoria determinada e autónoma - a dos actos de verificação constitutiva (segundo a designação de MARCELLO CAETANO⁵) ou actos declarativos de efeitos constitutivos (ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO GONÇALVES, PACHECO DE AMORIM⁶).

E, como elucida VIRGA, os «*accertamenti costitutivi*» constituem actos vinculados, no sentido de a Administração ter de os emitir sempre que se verifique a subsistência dos pressupostos de que a lei faz depender a sua emissão⁷.

Precisamente: os actos de processamento de pensões são actos vinculados, emitidos a requerimento do beneficiário, sempre que este se encontre numa situação correspondente aos pressupostos fixados pela lei para a atribuição do direito à pensão.

Na situação em litígio, a circunstância de os seus efeitos constitutivos se reportarem a Dezembro de 1993 vem fortalecer este entendimento: a retrodatação ocorre por norma em relação a actos legalmente devidos, que deveriam ter sido praticados aquando do preenchimento dos seus pressupostos⁸.

13. (Cont.)

Cabe insistir em que aos actos verificativos se reconhece, em geral, na doutrina e jurisprudência italianas e alemãs, a qualidade de acto administrativo⁹. A jurisprudência e alguma doutrina alemãs apontam, aliás, como exemplo de actos verificativos (*feststellende Verwaltungsakte*) o de fixação de pensões, ao qual atribuem expressamente a natureza de acto administrativo¹⁰.

5 *Manual de Direito Administrativo*, I, 10.^a ed., p. 456.

6 *Op. cit.*, p. 554.

7 *Diritto Amministrativo*, II, 3.^a ed, Milão, p. 20.

8 Cfr. Rogério Soares, *Direito Administrativo*, Coimbra, 1978, p. 185, e Freitas do Amaral, *op. cit.*, pp. 159 e ss.

9 *Vide*, por todos, Virga, *op. cit.*, p. 21, nota 28.

10 Cfr. *BVerwG* 8, pp. 261 e ss., e Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 10.^a ed., Munique, 1995, p. 203.

Muito instrutivamente, colhe-se, a dado passo, na decisão do Tribunal Administrativo alemão acabada de citar, que «a decisão da fixação da pensão é, não apenas um "meio auxiliar contabilístico" ou uma "conta formal legalmente prevista", mas também uma comunicação, sobre o montante ou quantia das pensões, prescrita expressamente na lei e querida como juridicamente vinculante». Esclarecendo-se aí, de seguida, que a fixação formal do valor das pensões não obedece apenas a necessidades relativas à natureza do exame contabilístico, possuindo ainda um conteúdo dispositivo, em virtude de ao destinatário das mesmas ser difícil ou impossível, dada a complexidade material da regulação jurídica, determinar a quantia a que tem direito.

Portanto, a qualidade de acto administrativo deriva, como sucede neste caso, da circunstância de, não obstante se limitar a verificar ou reconhecer um direito, a Administração fixar autoritariamente ou com força obrigatória a situação jurídica¹¹, ou seja, o carácter regulador do acto administrativo resulta aqui da «concretização dos efeitos jurídicos previstos na lei»¹², especificamente, da concretização da quantia a conceder a título de pensão a um determinado beneficiário.

Deste modo, em conclusão, os actos de processamento de pensões representarão actos administrativos no sentido do art. 120.º do CPA, pois traduzem uma decisão da Administração Pública¹³ que, ao abrigo de normas de direito público, visa produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta.

Como tal, também para eles vale, em princípio, o regime jurídico da revogação previsto em geral para os actos administrativos, designadamente o disposto nos arts. 140.º e 141.º do CPA.

¹¹ Neste sentido, Maurer, *op. cit.*, *loc. cit.*

¹² Bull, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 5.ª ed., Heidelberg, 1997, p. 225.

¹³ Sendo pacífico que o Centro Nacional de Pensões é uma pessoa colectiva de Direito Público, mais concretamente, um instituto público (cfr., por todos, Ilídio das Neves, *Direito da Segurança Social*, Coimbra, 1996, p. 565).

14. Os actos de concessão de pensões como actos constitutivos de direitos. Consequente irrevogabilidade

Resta ponderar se se podem considerar integrados na categoria de actos administrativos constitutivos de direitos ou interesses legalmente protegidos, cuja irrevogabilidade decorre do art. 140.º do CPA.

Ora, não constituindo eles actos impositivos de deveres ou ónus (portanto, actos desfavoráveis), nem tão pouco actos de segundo grau ou secundários, só poderão ser classificados como actos favoráveis ou como actos que influem favoravelmente sobre o *status* (seguindo a classificação dos actos administrativos avançada por ROGÉRIO SOARES¹⁴).

Aqui, o parentesco com os actos permissivos do exercício de direitos não passará despercebido. Em ambos, o direito encontra-se já, por força da lei, inscrito na esfera jurídica do beneficiário, mas aguarda uma decisão da Administração, no caso, não para determinar se do seu exercício podem resultar lesões irreversíveis ou graves para o interesse público, mas apenas para constatar o preenchimento dos pressupostos legais e determinar em concreto a medida da pensão.

Seja-nos ainda permitido voltar à decisão do Tribunal Administrativo alemão a que nos referimos acima. Aí se pode, de modo muito esclarecedor, ler, a páginas 267 e 268, que «os actos administrativos verificativos ou declarativos podem beneficiar e com isto "favorecer" a posição jurídica dos interessados através da concretização dos preceitos legais», pelo que também «à decisão de fixação da pensão se deve reconhecer a qualidade de um acto administrativo favorável».

E, para o que aqui interessa, todos os actos administrativos que desencadeiam uma vantagem (seja ela um direito, uma posição estatutária favorável, ou a remoção de um obstáculo ao exercício de um direito) caem no âmbito de aplicação da alínea b) do n.º 1 do art. 140.º do CPA¹⁵. Seguro é, pois, que se deve qualificar os actos de processamento de pensões como actos administrativos constitutivos de direitos.

¹⁴ *Op. cit.*, pp. 101 e ss.

¹⁵ *Vide*, por todos, Esteves de Oliveira / Pedro Gonçalves / Pacheco de Amorim, *op. cit.*, p. 678.

Tudo isto, para se concluir pela sua irrevogabilidade, nos termos previstos pelo art. 140.º do CPA.

15. Limite temporal para a anulação dos actos (ilegais) de concessão de pensões nos termos do art. 141.º do CPA

Cientes de que os actos de processamento de pensões representam actos administrativos que cabem na categoria dos actos administrativos constitutivos de direitos ou interesses legalmente protegidos, a que se refere o art. 140.º, n.º1, al. b), do CPA, e, nestes termos, são irrevogáveis ao abrigo de tal preceito, temos agora que averiguar se o CNP podia fazer cessar, como fez, tais actos para futuro e atribuir desde 1997 em diante uma pensão com um valor inferior ao inicialmente fixado.

É fácil ver que o limite temporal para a anulação (ou revogação de actos inválidos) resultante da aplicação conjunta dos arts. 141.º do CPA e 28.º da LPTA, e que representa o prazo mais longo de recurso – 1 ano –, em Maio de 1997 estava ultrapassado, pelo que ao abrigo do art. 141.º do CPA não podia o CNP ter modificado a pensão, reduzindo-a para esc. 21.000\$00.

16. A eventual revogação a todo o tempo ao abrigo do disposto no art. 41.º, n.º 3, da Lei n.º 28/84. Crítica da posição sustentada na sentença recorrida ao assimilar, para efeito do preceito referido, «suspensão» a «revogação»

Sucede, todavia, que o CNP invoca, para fundamentar o seu acto de revisão, o art. 41.º, n.º 3, da Lei n.º 28/84, ao abrigo do qual os actos de concessão de prestações continuadas «podem ser suspensas a todo o tempo». E é tomando como arrimo este preceito que a sentença recorrida julga improcedente a acção.

Simplesmente, como já advertia o recorrente, suspensão não significa o mesmo que revogação ou revisão. A suspensão representa um *minus* em relação à revogação, pois implica a inoperatividade temporária de um acto¹⁶. Ora, o acto que fixou a pensão não foi

¹⁶ Cf. Rogério Soares, *op. cit.*, p. 126, e Esteves de Oliveira / P. Gonçalves / P. De Amorim, *op. cit.*, p. 671.

suspenso (temporariamente), mas cessou para futuro, tendo sido substituído por um outro de conteúdo (quantitativo) bem diferente. E a cessação (definitiva) para futuro de um acto administrativo constitutivo de direitos, mesmo que anulável, uma vez decorrido o prazo de anulação, não é susceptível de ocorrer com base numa disposição legal que apenas reconhece à Administração a faculdade de suspender os actos de prestação continuada e já não a de os fazer cessar.

Dir-se-á, talvez, que, em geral, a lei se refere à suspensão atribuindo-lhe um sentido mais lato ou juridicamente menos preciso. Contudo, é pouco comum o legislador de Direito Administrativo utilizar tal expressão senão com o sentido que lhe é imputado, correntemente, pela doutrina e jurisprudência portuguesas. Se tal sucede com outros termos jurídicos (por exemplo, a expressão «condição», tantas vezes empregue numa acepção que não corresponde ao sentido jurídico da cláusula acessória com essa designação), a verdade é que, nesses casos, se pode por regra retirar do contexto da lei que um dado termo jurídico não está a ser empregue com o seu sentido preciso.

Contudo, nada autoriza, em boa hermenêutica (presumindo que o legislador soube exprimir o seu pensamento em termos adequados, nos termos do art. 9.º, n.º 3, do Código Civil), tal suposição para o presente caso. Da leitura da Lei n.º 28/84 não se extrai que se tenha querido atribuir ao termo «suspensão» um sentido mais amplo do que aquele reconhecido, em geral, na doutrina, jurisprudência e legislação administrativas¹⁷. Tanto mais que a lei fala expressamente em revogação dos actos administrativos (de resto tanto no n.º 3 como no n.º 4 do art. 41.º), fazendo supor que sempre que o legislador das Bases da Segurança Social pretendeu referir-se ao poder de revogação o fez inequivocamente. Assim, quando, no *mesmo preceito*, o *mesmo legislador* fala em suspensão não pode estar a referir-se senão à suspensão administrativa *stricto sensu*.

¹⁷ Embora o contrário seja, em abstracto, sustentável: que, quando o legislador prevê o poder de revogar, esteja a admitir o poder de suspender; aplicando-se o regime jurídico da revogação, com as devidas adaptações – designadamente, impõe-se a particularidade de a suspensão estar limitada no tempo.

Com o que terá querido dizer que, dentro do prazo geral de revogação de actos administrativos inválidos, é possível à Administração suspender os actos que concedem prestações continuadas até à decisão final de revogação ou de manutenção do acto (interpretação esta consentânea, de resto, com o entendimento de que a suspensão só pode funcionar como medida provisória num procedimento revogatório¹⁸). Prevendo-se assim, de modo expresse, um regime jurídico específico para as prestações continuadas, já que em relação aos actos de prestação instantânea não faz sentido falar em suspensão dos efeitos¹⁹.

Não se consegue descortinar, pois, como na douta sentença se julga conforme ao direito a revisão da pensão operada para futuro pelo CNP com fundamento num preceito que apenas reconhece um poder de suspensão.

17. «Conflito» entre a Lei n.º 28/84 e o CPA. «Excepção» ao critério da especialidade (*lex specialis derogat legi generali*): preferência do CPA, por intenção inequívoca do legislador

Mesmo aceitando, por mera hipótese de raciocínio, que do art. 41.º, n.º 3, da Lei n.º 28/84 decorre o poder de fazer cessar para futuro os actos que concedem prestações continuadas, não é nada evidente que deva ser dada prevalência àquele preceito (por ser lei especial) em relação ao regulado no CPA sobre revogação dos actos administrativos (lei geral) – como se sustenta na sentença – sobretudo quando se atende ao disposto no n.º 6 do art. 2.º do CPA, na redacção introduzida pelo Dec.-Lei n.º 6/96²⁰.

¹⁸ Neste sentido, Esteves de Oliveira / P. Gonçalves / P. de Amorim, *op. cit.*, p. 671.

¹⁹ Esclareça-se também que, relativamente ao disposto no art. 75.º, n.º 2, da nova Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 17/2000) – o qual prevê a possibilidade de revogação de tais actos, ultrapassado o prazo geral, com eficácia para futuro –, seja qual for o sentido imputado a esta alteração (legislativa), ela não pode, em caso algum, afectar os direitos adquiridos ao abrigo de legislação anterior, como de resto ressalva o art. 104.º do mesmo diploma.

²⁰ Importa, neste ponto, lembrar que a redacção actual do n.º 6 do art. 2.º do CPA

Nos termos do citado preceito, «as disposições do presente Código relativas à organização e à *actividade administrativas* são aplicáveis a todas as actuações da Administração Pública no domínio da gestão pública»²¹. Sendo certo que o CNP integra a Administração Pública, e que os actos administrativos emitidos pelos seus órgãos pertencem ao domínio da gestão pública, não restam hoje quaisquer hesitações de que as disposições do CPA reguladoras da actividade administrativa lhes são aplicáveis e, portanto, também as disposições reguladoras do regime jurídico da revogação dos actos administrativos. E isto, não obstante a eventual natureza especial do regime jurídico da Segurança Social.

Assim o defende, de resto, a generalidade da doutrina²². Atente-se, especialmente, nas palavras dos autores do Projecto do Código: «as regras de *direito substantivo* que regulam a *actividade administrativa* (nomeadamente as que se contêm na Parte IV do código) têm validade geral e vocação universal, no âmbito da actividade de gestão pública, pelo que se aplicam a todos os regulamentos, actos e contratos administrativos da nossa Administração Pública e aos respectivos procedimentos decisórios ou executivos, ainda que especialmente regulados»²³.

Se se quiser, verifica-se, neste contexto, uma excepção à regra de que a lei geral não revoga a lei especial – é vontade inequívoca do legislador, incisivamente (mas não forçosamente de forma expressa) plasmada na lei (cfr. art. 7.º, n.º 3, do Código Civil), que as disposições do CPA relativas à actividade administrativa prevaleçam sobre quaisquer outras, inclusive tratando-se de normas especiais sobre actos e procedimentos administrativos.

foi introduzida pelo Governo no uso da Lei n.º 34/95, que expressamente o autorizou a modificar aquele preceito, para pôr termo às dúvidas levantadas em redor da aplicabilidade do Código a procedimentos especiais.

²¹ Itálico nosso.

²² Esteves de Oliveira / P. Gonçalves / P. de Amorim, *op. cit.*, pp. 76 e ss.; Freitas do Amaral / J. Caupers / J. Martins Claro / J. Raposo / M. da Glória Dias Garcia / P. Siza Vieira / V. Pereira da Silva, *Código do Procedimento Administrativo anotado*, 3.ª ed., pp. 37 e 38.

²³ *Idem*, p. 38.

No mesmo sentido, depõe o confronto com o disposto no n.º 7 do art. 2.º do CPA. Neste preceito, determina-se que, no domínio da actividade da Administração de gestão pública, as disposições que não digam respeito à organização e à actividade administrativas aplicam-se *supletivamente* aos procedimentos especiais, desde que não envolvam diminuição das garantias dos particulares. Portanto, apenas as disposições relativas à tramitação procedimental administrativa são de aplicar *supletivamente* aos procedimentos especiais. Quanto às disposições relativas à actividade administrativa aplicáveis, por força do n.º 6 do art. 2.º, a todas as actuações de gestão pública da Administração, elas são de aplicar *directamente*, e isto, como sublinham ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO GONÇALVES E PACHECO DE AMORIM²⁴, «...independentemente do que se dispuser nas leis (gerais ou especiais) onde tais actuações estejam reguladas: nessas matérias, consideram-se substituídas pelas do Código. É o que se estabelece no n.º 6».

Também o Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República, no Parecer n.º 3/93, de 1.04.93, in DR - II série, de 7.10.93, entendeu que o CPA, porque visa regular exaustiva e exclusivamente as matérias que constituem o seu objecto, está vocacionado para a revogação em bloco de toda a legislação anterior que verse sobre as mesmas e que por ele não tenha sido ressalvada.

18. O argumento do «valor reforçado» da Lei n.º 28/84. Sua impertinência

Todavia, o CNP aduz um outro argumento capaz de conduzir ao afastamento do regime jurídico do CPA e à prevalência do n.º 3 do art. 41.º da Lei n.º 28/84: o valor reforçado desta lei, ao ser a Lei de Bases do Sistema da Segurança Social.

Porém, é indiscutível que na relação entre as leis e os decretos-leis, vale o princípio da paridade, como decorre do art. 112.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa (CRP), princípio consagrado até à revisão constitucional de 1997 no art. 115.º, n.º 2, prevalecendo

²⁴ *Op. cit.*, p. 76.

neste contexto o acto legislativo mais recente. De fora ficam apenas as relações entre leis de bases e respectivos decretos-leis de desenvolvimento e ainda entre leis de autorização e respectivos decretos-leis autorizados, para as quais vale a regra da supremacia hierárquica das primeiras sobre os segundos²⁵.

Donde, quando a Constituição não disponha coisa diferente, entre actos legislativos emitidos pelo mesmo órgão valer a regra da paridade. Isso significa que entre a lei de bases e a lei de autorização (na área de reserva relativa das competências da Assembleia da República), quando o seu âmbito de aplicação coincida, se há-de dar primazia à lei mais recente²⁶.

Como se sabe, a matéria da revogação dos actos administrativos, enquanto respeita às garantias (de direito substantivo) dos administrados, integra a área de reserva relativa de competência da Assembleia da República²⁷. Donde, sobre tal matéria poder incidir tanto uma lei da Assembleia da República como um decreto-lei autorizado. E, também aqui, em caso de conflito entre estes dois actos legislativos, prevalece o diploma mais recente.

Ora, a referida matéria foi regulada através do Dec.-Lei n.º 442/91, ao abrigo da Lei n.º 32/91, a qual habilitou o Governo a legislar sobre o procedimento administrativo e a actividade da Administração Pública. Fixado estava ainda o sentido da autorização, que se deveria traduzir, nomeadamente, em regular a formação e manifestação da vontade dos órgãos da Administração Pública. Ulteriormente, através da Lei n.º 34/95, o Governo foi autorizado a alterar o n.º 6 do art. 2.º

²⁵ Cfr. Gomes Canotilho / Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª ed. Coimbra, 1993, anotação ao art. 115.º, p. 505.

²⁶ É de notar, ainda, que o decreto-lei de desenvolvimento está numa relação de paridade com outros decretos-leis que venham regular parcial ou totalmente matérias por ele abrangidas. Portanto, se o decreto-lei de desenvolvimento da Lei de Bases da Segurança Social (Dec.-Lei n.º 133/88) se encontra no mesmo plano (hierárquico) dos outros decretos-leis que incidam, ainda que pontualmente, sobre aspectos de regime por ele regulados, deve prevalecer o decreto-lei mais recente. Assim, não restam dúvidas de que o Dec.-Lei n.º 442/91, com a redacção dada pelo Dec.-Lei n.º 6/96, revogou o disposto no Dec.-Lei n.º 133/88 sobre a revogação dos actos administrativos.

²⁷ Cfr. al. u) do n.º 1 do art. 168.º da CRP (antes da Revisão constitucional de 1997), actual al. s) do n.º 1 do art. 165.º.

do CPA, para pôr termo às dúvidas levantadas em redor da aplicabilidade do Código a procedimentos especiais. Tendo o Dec.-Lei n.º 6/96, ao abrigo desta lei, introduzido a actual redacção do art. 2.º, n.ºs 6 e 7, a que nos referimos *supra*.

Portanto, dos termos das duas leis de habilitação resultava a possibilidade de o Governo fixar exhaustivamente o regime jurídico da revogação dos actos administrativos, revogando inclusive a legislação anterior (mesmo especial) que incidisse sobre essa matéria.

Estando o Governo autorizado a legislar sobre o regime jurídico da revogação dos actos administrativos, o decreto-lei por ele emanado ao abrigo daquela autorização, respeitando o objecto e o sentido da mesma, está numa relação de equivalência com a Lei n.º 28/84. Logo, valerá a regra da prevalência da lei mais recente, que, em 1997, correspondia ao Dec.-Lei n.º 442/91, com a redacção introduzida pelo Dec.-Lei n.º 6/96.

19. Conclusão

Tudo considerado, haverá que concluir só poder o CNP revogar, com fundamento na alegada invalidade, o acto de concessão da pensão, de 1994, ao abrigo do art. 141.º do CPA. E, como o prazo de um ano (art. 141.º do CPA e 28.º da LPTA) já se havia esgotado em Março de 1997, o valor da pensão então fixado não mais seria susceptível de ser posto em causa.

O acto de concessão da pensão de velhice adquiriu, destarte, aquilo que a jurisprudência designa por «força de caso resolvido formal»: a partir de Maio de 1995, não é mais passível de ser revogado por que fundamento seja^{28/29}.

²⁸ No sentido de a imutabilidade formal dos actos administrativos depender não só da inimpugnabilidade dos mesmos pelos particulares interessados, mas também da sua insusceptibilidade de revogação ou anulação pela Administração, Rogério Soares, *op. cit.*, pp. 220 e 222, e *Interesse Público, Legalidade e Mérito*, Coimbra, 1955, pp. 449 e 450.

²⁹ Acrescente-se que não colhe um eventual argumento, no sentido de, em relação ao *quantum* da pensão, o acto de concessão da mesma não poder adquirir a estabilidade própria de actos com «força de caso resolvido formal», por o objectivo do «caso

20. Síntese das razões da procedência do recurso

Os actos de concessão de pensões de velhice são actos administrativos verificativos ou declarativos com efeitos constitutivos, uma vez que através deles os órgãos da Administração Pública determinam ou decidem (unilateralmente), numa situação individual e concreta, a existência do direito à pensão e o valor exacto desta, preenchendo assim o conceito de acto administrativo fixado no art. 120.º do CPA.

Correspondem, na classificação dos actos administrativos, aos actos favoráveis.

Como actos administrativos estão, em princípio, sujeitos ao regime jurídico da revogação dos actos administrativos, regulado nos arts. 138.º e ss. do CPA.

Enquanto actos favoráveis, inserem-se na categoria dos actos constitutivos de direitos ou interesses legalmente protegidos, prevista

resolvido» ser apenas o de impedir a prática de actos confirmativos e libertar os serviços da insistência importuna dos reclamantes (cfr. declaração de voto de vencido do Procurador Salvador P. Nunes da Costa no Parecer da PGR n.º 21/94, *supra* citado). É bom de ver que o objectivo principal desta «especial força» se prende com os interesses gerais de estabilidade nas relações jurídicas administrativas, e, portanto, está também em causa a tutela dos interesses dos administrados, em especial dos directamente afectados pelas decisões administrativas.

Aliás, por se tratar de um acto verificativo ou declarativo com efeitos constitutivos, o acto que fixa o montante da pensão assemelha-se mais às sentenças judiciais do que a qualquer outro acto administrativo (cfr. Rogério Soares, *Direito Administrativo*, *cit.*, pp. 224 e 225).

E não pode esquecer-se que «a força de caso decidido» foi criada com base na ideia de paralelismo entre o acto administrativo, como acto de autoridade, e a sentença judicial (cfr. Günther Winkler, *Der Bescheid*, Viena, 1956, pp. 15 e ss.). Ora, tal como as sentenças transitam em julgado, não podendo mais ser alteradas, apesar de por vezes assentarem em erros ou ilegalidades, também um acto administrativo verificativo anulável, se não for modificado dentro do prazo de anulação, ganha uma força ou estabilidade que faz lembrar o caso julgado das sentenças judiciais.

Pelo que, não se descortina a razão pela qual o acto que fixa o valor da pensão não há-de também, como qualquer acto administrativo, gozar da referida força de caso resolvido.

na al. b) do n.º 1 do art. 140.º do CPA; sendo, por isso, irrevogáveis por razões de interesse público.

E só podem ser anulados (ou revogados) com fundamento em invalidade (anulabilidade) dentro do limite temporal fixado pelo art. 141.º do CPA (que é de um ano, por aplicação do art. 28.º da LPTA). Não tendo o CPN revogado o acto de concessão da pensão de velhice dentro deste prazo, já não o poderia fazer em momento ulterior.

O disposto no art. 41.º, n.º 3, da Lei n.º 28/84 deixou de vigorar, foi revogado pelo art. 2.º, n.º 6, do CPA.

Com efeito, na relação entre os dois diplomas (*scil.*, Lei n.º 28/84 e CPA) vale o princípio da paridade, prevalecendo o acto legislativo ulterior, uma vez que a Assembleia da República autorizou o Governo, através das Leis n.º 32/91 e n.º 34/95, a regular a actividade administrativa (no que se subsume o regime da revogação dos actos administrativos) e a pôr termo às dúvidas levantadas em redor da aplicabilidade do Código a procedimentos especiais.

Nestes termos, o CNP não poderia pôr em causa o valor da pensão fixado em 1994 e, ao revê-lo, violou o direito do recorrente à pensão de esc. 209.000\$00, devendo a sentença recorrida ser anulada, o direito à referida pensão ser reconhecido e a lesão deste cessar.

É este, s. m. j., o meu parecer.