

Acórdão n.º 2/CC/2021

de 26 de Janeiro

Processo n.º 7/CC/2020

Conflitos de competência entre os órgãos de soberania

Acordam os Juízes Conselheiros do Conselho Constitucional:

I

Relatório

O Tribunal Administrativo, Primeira Secção, remeteu ao Conselho Constitucional o Acórdão n.º 63/2020, Autos de Conflitos de Competência, ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 6 e do artigo 84, ambos da Lei n.º 6/2006, de 2 de Agosto, Lei Orgânica do Conselho Constitucional (LOCC) e da alínea b) do n.º 1 do artigo 243 da Constituição da República de Moçambique (CRM), em virtude de considerar a incompetência absoluta do foro, para dirimir o litígio que opõe as partes.

Em síntese, o Tribunal Administrativo sustenta a sua decisão de remessa dos autos ao Conselho Constitucional no seguinte:

- constatou-se que o cidadão Samuel Fabião Maússe, Representante de Alexandre Sequene Maunze interpôs, um Recurso Contencioso, na Primeira Secção do Tribunal Administrativo, registado sob o n.º 248/09, pedindo a revogação do despacho da Ministra do Trabalho e, por

consequência, que fosse ordenado o processamento do pagamento das transferências salariais do representado;

- pelo facto de, no dia 8 de Setembro de 2009, ter dado entrada na Secretaria do Ministério do Trabalho uma reclamação dirigida à Ministra do Trabalho que, nos termos do n.º 5 do artigo 58 do Decreto n.º 30/2001, de 15 de Outubro, devia merecer resposta no prazo de 15 dias;

- a reclamação em alusão surgiu na sequência do indeferimento do seu requerimento, datado de 15 de Junho de 2009, que solicitava a agilização do processo de transferência de descontos salariais que corria seus termos numa Direcção Nacional junto do Ministério do Trabalho;

- o Representado que se encontra a residir na Alemanha contactou telefonicamente a Direcção Nacional do Trabalho para perceber dos procedimentos de transferência salariais ao que esta aconselhou-o a deslocar-se a Moçambique. O mesmo pelo obteve na Embaixada de Moçambique na Alemanha;

- confiando nas duas instituições moçambicanas, o Requerente deslocou-se a Moçambique, onde, no dia 6 de Janeiro de 2009, foi entrevistado no Ministério do Trabalho, na presença do Senhor Samuel Fabião Maússe, ora Recorrente, seu Representante, com poderes conferidos através de duas procurações, uma passada em Moçambique e outra na Alemanha;

- com vista a agilizar a tramitação do seu expediente, o Recorrente dirigiu uma exposição ao Secretário Permanente do Ministério do Trabalho, no dia 10 de Junho de 2009;

- para seu espanto, no dia 7 de Agosto de 2009, o Recorrente é notificado do despacho de indeferimento do pedido, por intempestividade, por força da Circular n.º 1/SP-MITRAB/2008, de 18 de Março de 2008, a qual determina o fim do período de inscrição dos beneficiários para o reembolso do valor de seguro social;

- o Recorrente reclamou desta decisão junto da Ministra do Trabalho que não mereceu o respectivo despacho, o que levou a intentar um Recurso Contencioso junto do Tribunal Administrativo;

- por Acórdão n.º 152/2013, a Primeira Secção do Tribunal Administrativo rejeitou o recurso interposto por Samuel Fabião Maússe, ao abrigo do disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 51 da Lei n.º 9/2001, de 7 de Julho (incompetência do tribunal);

- inconformado, o Recorrente baseando-se no n.º 2 do artigo 10 do Decreto n.º 30/2001, de 15 de Outubro, requereu ao Tribunal Administrativo para remeter os autos ao Tribunal competente, tendo este submetido ao Tribunal Judicial da Cidade de Maputo;
- o Tribunal Judicial da Cidade de Maputo, 11ª Secção, proferiu um Acórdão no processo n.º 14/14/C, no qual se declara incompetente em razão da matéria, com fundamento no artigo 101º e alínea f) do artigo 494º, ambos do CPC, e remeteu os autos ao Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo, que não apreciou o processo, por entender que, no caso em apreço, o Tribunal Administrativo já se tinha pronunciado sobre a matéria, tendo devolvido o processo a este tribunal;
- por sua vez, o Tribunal Administrativo, que já se tinha considerado incompetente em razão da matéria, remeteu os autos ao Conselho Constitucional, com vista à resolução do conflito de jurisdição e fixação definitiva da jurisdição competente, com fundamento do disposto na alínea b), do n.º1 do artigo 243 da CRM e n.º1 do artigo 49, da Lei n.º14/2011, de 10 de Agosto.

II

Fundamentação

O Tribunal Administrativo remeteu os presentes autos ao Conselho Constitucional, instância competente para conhecer o conflito de competências entre as jurisdições administrativa e comum, que se suscita no presente processo, nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 243 da CRM e na alínea b) do n.º 1 do artigo 6 e artigo 84, ambos da Lei n.º 6/2006, de 2 de Agosto, Lei Orgânica do Conselho Constitucional (LOCC).

Apreciando

O Governo da República Popular de Moçambique e o Governo da República Democrática Alemã (ex-RDA) rubricaram um Acordo, a 24 de Fevereiro de 1979, sobre o emprego temporário de trabalhadores moçambicanos naquele país europeu, no âmbito do aprofundamento das relações entre os dois Estados e Povos e desejosos de reforçar a múltipla cooperação económica e técnico-científica entre ambos.

O Acordo previa que o Governo da ex-RDA faria uma proposta de emprego remunerado em empresas socialistas a dois mil cidadãos da República Popular de Moçambique, por um período de quatro anos.

O emprego visava a transmissão de experiências práticas da profissão no processo da actividade produtiva, formação e reciclagem profissional.

Decorre do artigo 12 do Acordo de 1979, de 24 de Fevereiro que:

1. *Os trabalhadores moçambicanos, farão descontos para seguro social obrigatório de acordo com as disposições legais da República Democrática Alemã.*
2. *Enquanto durar o contrato de trabalho, os trabalhadores moçambicanos terão direito à assistência médica, medicamentosa, e hospital idêntica à estabelecida para trabalhadores da República Democrática Alemã. Em caso de doença temporária os trabalhadores moçambicanos terão direito a um salário próprio.*
Em caso de permanência temporária na República Popular de Moçambique, os trabalhadores moçambicanos terão todos os direitos decorrentes de previdência social, de acordo com a legislação e a cargo da República Popular de Moçambique.
3. *Em caso de acidente de trabalho de pelo menos 20% de incapacidade ou de doença profissional reconhecida, os trabalhadores moçambicanos terão direito a uma pensão de acordo com a legislação da República Democrática Alemã enquanto durar o contrato de trabalho.*
4. *Os trabalhadores moçambicanos terão direito à indemnização segundo a legislação laboral da República Democrática Alemã, em caso de acidentes de trabalho ou doença profissional e receberão ao fim do seu contrato de trabalho uma única indemnização.*
5. *Os acidentes sofridos pelos trabalhadores moçambicanos durante a viagem para a República Democrática Alemã, ou para a República Popular de Moçambique, serão considerados acidentes de trabalho, (acidente de trajecto) devendo as respectivas indemnizações serem pagas segundo as disposições legais e a cargo do país de destino.*
6. *Em caso de morte de um trabalhador moçambicano durante as relações contratuais de trabalho, se o enterro se realizar na República Democrática Alemã, as despesas estarão a cargo da empresa da República Democrática Alemã. Se o enterro tiver que ser em Moçambique, as despesas serão suportadas pela República Popular de*

Moçambique. As despesas da transladação dos restos mortais estarão a cargo da empresa da República Democrática Alemã, caso a morte tenha sido consequência de um acidente de trabalho ou de doença profissional. Estarão a cargo da República Popular de Moçambique caso de morte não relacionada com o trabalho.

- 7. Após o regresso à República Popular de Moçambique, os trabalhadores terão todos os direitos decorrentes da previdência social, de acordo com a legislação e a cargo da República Popular de Moçambique.*

O artigo 13 do mesmo Acordo estabelece que *A República Democrática Alemã transferirá à República Popular de Moçambique um valor em dinheiro, para efeitos do disposto nos números 2, 5, 6 e 7 do artigo 12 no que se refere à República Popular de Moçambique.*

O factualismo referido no relatório do presente Acórdão, incluindo as peças processuais constantes nos autos decorrem da alínea g) do artigo 2da Resolução n.º11/2003, de 8 de Maio, que aprova a informação, com as respectivas constatações e recomendações sobre as petições dos cidadãos prestada pela Comissão de Petições à VIII Sessão Ordinária da Assembleia da República.

Nos termos deste preceito legal, *O Governo deve adoptar as medidas tendentes a esclarecer as dúvidas que ainda persistem e a concretização das recomendações preconizadas, informando regularmente, em conformidade, a Assembleia da República, designadamente sobre:...g) o prosseguimento com o registo dos ex-trabalhadores da extinta RDA que até ao momento não se apresentaram para a percepção dos dinheiros do Seguro Social, mediante respectiva publicidade, devendo os beneficiários apresentar prova documental, testemunhal ou outro meio de prova.*

Esta decisão resulta do facto da Comissão de Petições da Assembleia da República ter analisado a reivindicação dos ex-trabalhadores da extinta RDA relativos ao pagamento de 10% de descontos salariais e do seguro social.

A questão de fundo é a de saber a qual das jurisdições deve ser deferida a competência para apreciar e julgar o litígio dos autos ó se à jurisdição comum ou à jurisdição administrativa?

Decorre do n.º1 do artigo 115 do CPC que *Há conflito de jurisdição quando duas ou mais autoridades, pertencentes a diversas actividades do Estado, ou dois ou mais tribunais de espécie diferente, se arrogam ou declinam o poder de conhecer da mesma questão: o conflito diz-se positivo no primeiro caso, e negativo no segundo.*

Nos presentes autos, há conflito negativo de competências, pois o Tribunal Administrativo apartou-se de conhecer o mérito da causa alegando a sua incompetência material, com fundamento no n.º 2 do artigo 10 da Lei n.º 18/92, de 14 de Outubro, Lei que cria os tribunais de trabalho e da alínea a) do n.º 2 do artigo 51 da Lei n.º 9/2001, de 7 de Julho. Por seu lado, o Tribunal Judicial da Cidade de Maputo declarou-se também incompetente, por força do disposto no artigo 101º e alínea f) do artigo 494º, ambos do CPC, porque não lhe compete dirimir conflitos de natureza administrativa.

Neste sentido, há que resolver este conflito com vista a satisfazer o cidadão que aguarda pela decisão do Tribunal, seja ele o administrativo ou o comum.

Os tribunais judiciais são tribunais comuns e constituem a regra dentro da organização judiciária e, por isso, assiste-lhes uma competência genérica e residual, pois são competentes para todas as causas que não sejam atribuídas a outra ordem jurisdicional, enquanto os tribunais administrativos têm a competência limitada à matéria específica (artigos 222 n.º 4, 227 n.º 2 e 229 n.º 1 alínea a), todos da CRM).

O n.º 1 do artigo 222 da CRM fixa as espécies de tribunais existentes na República de Moçambique: Tribunal Supremo, Tribunal Administrativo e os tribunais judiciais.

A Constituição moçambicana fixa também a possibilidade da existência dos tribunais administrativos, de trabalho, fiscais, aduaneiros, marítimos, arbitrais e comunitários (n.º 2 do artigo 222 da CRM).

Portanto, cada uma destas jurisdições integra um poder jurisdicional determinado em função da sua competência legal, que é um pressuposto processual, ou seja uma condição necessária para que o tribunal se pronuncie, através de uma decisão jurisdicional.

Sobre a natureza dos conflitos que devem ser conhecidos pela jurisdição administrativa, o Conselho Constitucional já se pronunciou no Acórdão n.º 20/CC/2019, de 14 de Novembro¹:

(1) A regra de delimitação da competência administrativa segue o critério da relação jurídica administrativa, segundo o qual as relações jurídicas resultantes do exercício de poderes públicos, com a aplicação das regras do Direito Administrativo são, por natureza, relações jurídicas administrativas, sendo que os litígios daí nascidos devem ser conhecidos pela jurisdição administrativa.

¹Publicado no BR n.º 252, I SÉRIE, 12º SUPLEMENTO.

Dentro do critério adoptado, o da relação jurídico-administrativa, para que uma decisão seja conhecida pela jurisdição administrativa, são determinantes certas características, nomeadamente: (i) a qualidade do autor do acto impugnado, que deve ser uma autoridade administrativa, ou investida de poderes administrativos exercidos no âmbito da competência administrativa; (ii) que a decisão seja unilateral e tenha sido emanada com aplicação das regras do Direito Administrativo, independentemente da fonte principal onde se encontre.

Os procedimentos relativos aos direitos à segurança social do trabalhador são da competência da Administração Pública. E é aqui onde nasce a relação entre o particular (cidadão beneficiário) e o Estado, a quem incumbe a tarefa de gerir e fazer chegar este benefício ao interessado, nos termos do artigo 12 do Acordo de 1979 entre os Estados Moçambicano e da Alemanha do Leste, rubricados em 24 de Fevereiro e da alínea c) do artigo 2 da Resolução n.º 11/2003, de 8 de Maio.

A insatisfação do cidadão na falta do benefício resultou na impugnação graciosa, tendo mais tarde, interpostorecurso contencioso (impugnação judicial) por omissão do despacho da Ministra do Trabalho, dentro do prazo legal, nos termos do n.º 5 do artigo 58 do Decreto n.º 30/2001, de 15 de Outubro, remetendo-nos ao indeferimento tácito (objecto do recurso).

O artigo 59 do mesmo diploma legal, dispõe que *A falta de decisão final sobre a pretensão dirigida a um órgão administrativo competente no prazo fixado no artigo anterior, equivale a indeferimento do pedido, para efeitos de impugnação.*

Esta matéria enquadra-se no Direito Administrativo onde por um lado temos um acto administrativo de um agente público (Ministra do Trabalho) dotado de poderes de autoridade para pôr em marcha as atribuições da pessoa colectiva de direito público e, por outro lado, um particular que exerce o seu direito de exigir da Administração Pública a satisfação dos seus interesses.

A Lei n.º 14/2011, de 10 de Agosto, Lei que regula a formação da vontade da Administração Pública, no seu glossário, define o Acto administrativo como uma *decisão de um órgão da administração que, nos termos de direito público, visa produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta.*

Pelo exposto, o argumento do Tribunal Administrativo de declinar a competência em razão da matéria nos presentes autos decai pelo facto do objecto do recurso intentado pelo Recorrente não tratar de relação jurídica regulada pelo direito do trabalho, mas sim de uma

relação jurídico-administrativa, onde emerge o acto de indeferimento ou negação do pedido do particular como acto administrativo de um agente de autoridade pública (Ministra do Trabalho), cujo controlo de legalidade é efectivada perante a jurisdição administrativa, conforme o previsto no n.º 2 do artigo 222 da CRM.

Em conclusão, relativamente ao conflito negativo de competência submetido ao Conselho Constitucional pelo Tribunal Administrativo, cabe à jurisdição administrativa dirimir o litígio constante dos autos, por força do disposto no artigo 227 n.º 2 e no artigo 229 n.º 1 alínea a), ambos da CRM, conjugados com as alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 4 da Lei n.º 24/2013, de 1 de Novembro, por estar investida dos poderes de fiscalizar a legalidade do acto administrativo praticado pela Ministra do Trabalho, bem como do julgamento do recurso contra o mesmo acto.

III

Decisão

Nestes termos, o Conselho Constitucional, no uso das competências que lhe são conferidas pela alínea b) do n.º 1 do artigo 243 da CRM e da alínea b) do n.º 1 do artigo 6 da LOCC, declara competente a jurisdição administrativa para conhecer da matéria em conflito.

Dê-se cumprimento do disposto no n.º 6 do artigo 86 da LOCC.

Notifique e publique-se.

Maputo, aos 26 de Janeiro de 2021

Lúcia da Luz Ribeiro, Albino Augusto Nhacassa (**Relator**), Manuel Henrique Franque

Mateus da Cecília Feniassa Saize, Ozias Pondja, Albano Macie.