

Acórdão nº 20/CC/2019

de 14 de Novembro

Processo nº 03/CC/2019

Conflito de Competências entre órgãos de soberania

Acordam os Juízes Conselheiros do Conselho Constitucional:

I

Relatório

O cidadão Cassamo Osmane Ismael Lalá, de nacionalidade moçambicana, remeteu ao Conselho Constitucional, ao abrigo do artigo 243 n.º 1, alínea b) da Constituição da República (CRM) e do artigo 117.º, n.º 1, primeira parte, e n.º 2, conjugado com os artigos 116.º, n.º 1, segunda parte, n.º 3, 115.º n.ºs 1, *in fine*, e 2, *in fine*, todos do Código de Processo Civil (CPC), o requerimento com vista à resolução do conflito de jurisdição e fixação definitiva do tribunal competente, do caso que opõe o Tribunal Administrativo e o Tribunal Judicial da Cidade de Maputo. Ambos os órgãos de soberania declinam o poder de conhecer a mesma questão, num claro conflito negativo de competências.

Em síntese, o requerente sustenta a sua pretensão no seguinte:

- Submeteu à Administração do Parque Imobiliário do Estado – A.P.I.E., um pedido de celebração de contrato de compra e venda de um imóvel em ruínas e inacabado, localizado na Ponta do Ouro, Província de Maputo, cuja conclusão ocorreu em Abril de 2008.

- A A.P.I.E. lhe concedera, por Despacho datado de 10 de Julho de 2008, autorização para a demolição das ruínas no local existentes e para a construção de uma nova casa.
- Remeteu ao Ministro das Obras Públicas e Habitação um pedido de emissão do Título de Propriedade do imóvel em causa, cuja resposta dada por meio da Nota nº 3443/GM.500/2003, de 27 de Dezembro, indeferiu o pedido e referiu ainda, que na altura já lhe tinha sido adjudicado nos termos do Processo de Alienação nº 25/02/2009.
- Recorreu contenciosamente da decisão do Ministro das Obras Públicas e Habitação, ao Tribunal Administrativo, pedindo que se declarasse a nulidade do despacho de indeferimento do pedido de emissão do título de propriedade.
- O Tribunal Administrativo, em Acórdão nº 03/2018, de 20 de Março, rejeitou liminarmente o recurso interposto, alegando incompetência absoluta do Tribunal em razão da matéria, com base no disposto nos artigos 101º do CPC e 58, alínea a), nº 2 da, Lei nº 07/2014, de 28 de Fevereiro.
- De acordo com o disposto na alínea e) do artigo 5 da Lei nº 24/2013, de 01 de Novembro, alterada e republicada pela Lei nº 07/2015, de 06 de Outubro, excluem-se da jurisdição administrativa *as questões de direito privado, ainda que qualquer das partes seja de direito público.*
- No entendimento do Tribunal Administrativo, e segundo o Acórdão nº 03/2018, de 20 de Março, os litígios emergentes da alienação de património do Estado não são objecto de apreciação e decisão na jurisdição administrativa;
- Nesta conformidade, o Tribunal Administrativo remeteu o processo em lide ao Tribunal Judicial da Cidade de Maputo, cujos autos correram seus termos na 4ª Secção com o número de processo 89/18-Z.
- O Tribunal Judicial da Cidade de Maputo proferiu Despacho, no qual se declarou incompetente em razão da matéria, com fundamento na Lei nº 24/2007, de 20 de Agosto (Lei de Organização Judiciária), por alegadamente este preceito não prever a impugnação de actos praticados por entidades governamentais, *in casu*, o Despacho emanado pelo Ministro das Obras Públicas e Habitação.
- Aquele Tribunal reforça a sua tese com base na Lei nº 24/2013, de 01 de Novembro (Lei Orgânica da Jurisdição Administrativa), alterada e republicada pela Lei nº 07/2015, de 06 de Outubro, e ainda com a Lei nº 07/2014, de 28 de Fevereiro, que regula os procedimentos atinentes ao processo administrativo

contencioso, que impõe ser da competência do Tribunal Administrativo, conhecer dos presentes autos.

- O Tribunal Judicial da Cidade de Maputo invocou a norma contida na alínea a) do artigo 28 da Lei nº 24/2013, de 01 de Novembro, segundo o qual *competete à Secção do Contencioso Administrativo conhecer: os recursos dos actos administrativos ou em matéria administrativa praticados por membros do Conselho de Ministros.*

- O Despacho exarado pelo Ministro das Obras Públicas e Habitação comunicado através da Nota nº 3443/GM.500/2013, de 27 de Dezembro, constitui matéria que cabe nas competências do Tribunal Administrativo, sendo este o Tribunal competente para dirimir o litígio em apreço.

- Assim, o Tribunal Judicial da Cidade de Maputo conclui estar perante incompetência do Tribunal em razão da matéria, constituindo excepção de natureza absoluta, nos termos do preceituado no artigo 101º do CPC, sendo de conhecimento officioso à luz do disposto na alínea f) do nº 1 do artigo 494º e artigo 495º, ambos do CPC.

- Termina, o requerente solicitando a composição do conflito de competências entre os dois órgãos de soberania, fixando, obviamente, e de forma definitiva o tribunal competente.

Tudo visto, cumpre agora apreciar e decidir.

II

Fundamentação

O Conselho Constitucional é a instância competente, em razão da matéria, para conhecer o conflito de competências entre as jurisdições administrativa e ordinária que se suscita no presente processo em lide, ao abrigo do disposto na alínea b) do nº 1 do artigo 243 da CRM e da alínea b) do nº 1 do artigo 6, conjugado com os artigos 84, 85 e 86, todos da Lei nº 06/2006, de 02 de Agosto, Lei Orgânica do Conselho Constitucional (LOCC), com as alterações introduzidas pela Lei nº 05/2008, de 09 de Julho.

À luz do preceituado no artigo 84 da Lei Orgânica do Conselho Constitucional, o Requerente tem legitimidade para interpor a acção, uma vez que tem interesse directo, imediato e pessoal na resolução do conflito.

A presente acção visa dirimir o conflito de competências das jurisdições

administrativa e ordinária, na sequência de dois processos que tiveram os seus trâmites processuais no Tribunal Administrativo e no Tribunal Judicial da Cidade de Maputo, tendo por objecto o Despacho do Ministro das Obras Públicas e Habitação que anulou o contrato de arrendamento de uma ruína inacabada situada na Ponto do Ouro e a respectiva alienação.

A Lei nº 24/2013, de 01 de Novembro, alterada e republicada pela Lei nº 07/2015, de 06 de Outubro, Lei Orgânica de Jurisdição Administrativa fora invocada tanto pelo Tribunal Administrativo, como pelo Tribunal Judicial da Cidade de Maputo para afastar a competência de decidir o litígio.

O Tribunal Administrativo avoca a si a incompetência em razão da matéria, sustentando a sua tese constante do Acórdão, o disposto na alínea e) do artigo 5 da referida lei, segundo a qual *encontram-se excluídas da jurisdição do Tribunal Administrativo (...) a apreciação e decisão relativas a questões de direito privado, ainda que qualquer das partes seja de direito público.*

Por seu turno, o Tribunal Judicial da Cidade de Maputo argumenta a sua incompetência em razão da matéria com base no disposto na alínea a) do artigo 28 da lei em apreço (Lei nº 24/2013, de 01 de Novembro), sob epígrafe: *Contencioso Administrativo, que estabelece que compete à Secção do Contencioso Administrativo conhecer os recursos dos actos administrativos ou em matéria administrativa praticados por membros do Conselho de Ministros.*

Portanto, tanto o Tribunal Administrativo como o Tribunal Judicial da Cidade de Maputo, declinam a competência para apreciar o caso concreto que lhes foi interposto, socorrendo-se ambos da Lei nº 24/2013, de 01 de Novembro, para esgrimir os seus argumentos.

A propósito, no caso *sub judice*, gerou-se um conflito negativo de competências, pois o autor dos presentes autos propôs o seu litígio perante o Tribunal Administrativo e este declarou-se incompetente em razão da matéria. O autor dirigiu-se então a jurisdição do Tribunal Comum por ter entendido, em face da decisão do Tribunal Administrativo, que a causa pertencia ao juiz do Tribunal Comum. Por sua vez este se declarou incompetente, na convicção de que a matéria controvertida era do foro do juiz administrativo.

Como ensina Jean Rivero¹, o conflito negativo de competências é gerado por *duas decisões contrárias, uma das quais certamente errónea (...) e sobretudo injusta: o autor não encontra juiz; é vítima de uma denegação de justiça. Portanto, esta dupla declaração de incompetência, emanada de dois tribunais, um administrativo e o outro comum, aos quais sucessivamente se socorre ao mesmo litígio e conduzindo a uma denegação da justiça, constitui o conflito negativo [de competências].*

De acordo com a doutrina² citada, em face do conflito existente, recomenda que (i) seja o mesmo litígio, opondo as mesmas partes quanto ao mesmo objecto, para a mesma causa que foi proposta perante duas ordens, (ii) que a decisão de incompetência de cada jurisdição seja motivada pela afirmação da outra e (iii) que o aspecto constitucional do conflito positivo não exista, ou seja, nenhuma das duas jurisdições usurpa competência a outra, apenas o autor estará *a procura de um juiz que se esquivou.*

Compulsado o CPC, *maxime* o artigo 115º, indica as situações que se reconduzem ao conflito de jurisdição. Assim, dispõe o nº 1 da referida disposição legal 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 dá-se positivo no primeiro caso, e negativo no segundo.*

Perante esta situação e visando obter mais informações, o Juiz Relator solicitou, a título devolutivo, aos Tribunais Administrativo e Judicial da Cidade de Maputo o envio dos autos que alicerçaram o presente processo em lide.

Por Ofício nº 397/GSG/TA/1.ªS/110/2019, de 05 de Junho, o Tribunal Administrativo fez a remessa do processo a este Conselho Constitucional.

Escalpelizados os autos, nota-se que a matéria objecto da presente lide é a de saber qual das duas jurisdições, ordinária ou administrativa, é competente para julgar o despacho do Ministro das Obras Públicas e Habitação, que indeferiu o

¹ RIVERO, Jean, Direito Administrativo, Almedina, Coimbra, 1981, página 170.

² *Idem*, página 171.

pedido do autor que solicitava a emissão do Título de Propriedade de um novo imóvel construído no talhão onde outrora existia uma casa em ruínas e inacabada pertencente ao Estado.

Com base nos elementos que instruem o processo, se constatou que o Despacho proferido pelo Ministro das Obras Públicas e Habitação teve como fundamento um relatório elaborado por uma comissão de Inspeção das Obras Públicas.

O Despacho do Ministro das Obras Públicas e Habitação, para além de indeferir o pedido do recorrente, ditou o cancelamento do contrato de arrendamento, o reembolso ao particular dos valores que lhe foram cobrados ilegalmente para o pagamento das rendas e do pagamento da alegada alienação do imóvel, e o início de um novo processo de alienação baseado em preceito legal adequado ao caso, à luz do Diploma Ministerial nº 97/92, de 8 de Junho.

O presente processo de resolução de conflito de competências tem a sua *gênese* num negócio jurídico entre um particular e um órgão da Administração Pública, no caso, o senhor Cassamo Ismael Lalá e a Administração do Parque Imobiliário do Estado – A.P.I.E., respectivamente, relativo à alienação de um imóvel em ruínas e inacabado, localizado na região da Ponta do Ouro, Província de Maputo.

A questão de fundo, repete-se, é a de saber quais os litígios que podem ser conhecidos pela Jurisdição Administrativa. Regra geral, a competência da Jurisdição Administrativa limita-se, por definição, aos litígios nascidos da actividade administrativa, o que implica a definição das fronteiras entre a actividade administrativa, comparando-a com a actividade não administrativa e dos particulares, pois esta submete-se ao Juiz Ordinário.

Com efeito, por exclusão de partes, prescreve o n.º 4 do artigo 222 da CRM que os tribunais judiciais são tribunais comuns em matéria civil e criminal e exercem jurisdição em todas as áreas não atribuídas a outras ordens jurisdicionais. Por força do princípio de separação de poderes e do regime administrativo, os tribunais comuns não devem conhecer os litígios nascidos da actividade administrativa e da aplicação do Direito Administrativo, cabendo o seu julgamento a um foro especial, nomeadamente, a Jurisdição Administrativa.

Deste enunciado, resulta que a competência dos tribunais comuns é residual. Isto é, os tribunais comuns são competentes em tudo que não caiba aos tribunais

administrativos, fiscais, aduaneiros e militares, na qualidade de tribunais especiais.

O critério geral da delimitação do campo de acção da Jurisdição Administrativa, através da actividade administrativa conhece também excepções, pois funciona como simples presunção de competência. Uma parte dos litígios nascidos da actividade administrativa de gestão privada pertencem ao juiz ordinário, desde que ponham em jogo as regras jurídicas do Direito Privado.

Nos termos conjugados dos n.º 2 do artigo 227 e das alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 229, ambos da CRM, à Jurisdição Administrativa compete, respectivamente, *o controlo da legalidade dos actos administrativos ... e julgar as acções que tenham por objecto litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e julgar os recursos interpostos das decisões dos órgãos do Estado, dos respectivos titulares e agentes.*

A regra de delimitação da competência administrativa segue o critério da relação jurídica administrativa, segundo o qual as situações 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.

Dentro do critério adoptado, o da relação jurídico-administrativa, para que uma decisão seja conhecida pela Jurisdição Administrativa, são determinantes certas características, nomeadamente³: (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.

Em relação à qualidade do autor, olhando para o Despacho do Ministro das Obras Públicas, vislumbra-se que o referido Despachado é uma decisão unilateral emanada no exercício do «*puissance publique*», perante uma situação individual e concreta, o que faz ser um acto de uma verdadeira autoridade administrativa, com a aplicação do Direito Administrativo, embora tenha sido praticada no âmbito de uma relação contratual de compra e venda de imóvel pertencente ao Estado.

³ RIVERO, Jean , *ob. cit.*, página 198.

Quanto à decisão unilateral, ensina o Professor Diogo Freitas do Amaral⁴ que *é administrativo o acto jurídico unilateral praticado, no exercício do poder administrativo, por um órgão da administração ou por outra entidade pública ou privada para tal habilitada por lei, e que traduz a decisão de um caso considerado pela Administração, visando produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta.*

No cotejo da legislação administrativa, especialmente, a Lei nº 14/2011, de 10 de Agosto⁵, que regula a formação da vontade da Administração Pública, acolheu a noção da doutrina supracitada. No glossário desta lei, define-se o acto administrativo como sendo a *decisão de um órgão da administração que, nos termos de direito público, visa produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta.*

Em conclusão, o Despacho do Ministro das Obras Públicas e Habitação caracteriza-se como acto administrativo destacável dentro do contrato de compra e venda, que produz efeitos unilateralmente, sem possibilidade de o particular a negociar com o seu autor. Por isso, não existe na decisão uma manifestação de autonomia privada, mas sim uma manifestação de uma vontade unilateral do Estado, que se impõe, através de mecanismos administrativos de execução, caso o destinatário não a acate espontaneamente.

O Despacho do Ministro das Obras Públicas, embora praticado no âmbito de um contrato de natureza privada, é um acto administrativo destacável, com natureza pública, que expressa o exercício de poderes públicos, sendo, por isso, um elemento da relação jurídica administrativa, devendo, por conseguinte, submeter-se ao regime do Direito Público e, conseqüentemente, ser conhecido pela Jurisdição Administrativa.

III

Decisão

Por todo o exposto, o Conselho Constitucional declara competente a Jurisdição Administrativa para conhecer da matéria em diferendo.

⁴ AMARAL, Diogo Freitas do, Curso do Direito Administrativo, Volume II, 2ª Edição, Almedina, páginas 238 a 239.

⁵ Publicada no Boletim da República (BR) nº 32, I Série, de 10 de Agosto de 2011.

Dê-se cumprimento do disposto no nº 6 do artigo 86 da Lei n.º 6/2006, de 02 de Agosto, LOCC.

Notifique e publique-se.

Maputo, aos 14 de Novembro de 2019

Lúcia da Luz Ribeiro, Mateus da Cecília Feniassa Saize, Manuel Henrique Franque, Domingos Hermínio Cintura, Ozias Pondja, Albano Macie, Albino Augusto Nhacassa