



TRIBUNAL SUPREMO

3ª Secção da Câmara do Cível, Administrativo, Fiscal e Aduaneiro

ACÓRDÃO

PROCESSO N.º 452/16

Na Câmara do Cível, Administrativo, Fiscal e Aduaneiro do Tribunal Supremo, os Juízes acordam, em Conferência, em nome do Povo:

I - RELATÓRIO

████████████████████, funcionário do Ministério da Justiça e dos Direitos Humanos, colocado no 2.º Cartório Notarial da Câmara de Luanda, com a categoria de 2.º Ajudante de Notário, vem interpor Recurso Contencioso de Impugnação de Acto Administrativo, contra o acto praticado pelo **MINISTRO DA JUSTIÇA E DOS DIREITOS HUMANOS**, consubstanciado no seu Despacho n.º de 28 de Agosto de 2015, alegando, em resumo, o seguinte:

1. Que o Recorrente ingressou nos quadros do Ministério da Justiça e dos Direitos Humanos, em 14 de Outubro de 1982, ou seja, há 33 anos;
2. Que em 1994 o Recorrente passou a apresentar comportamentos estranhos, nomeadamente agitação psicomotora e logorreia exacerbadas caracterizadas por discursos fabulosos e com alguma tendência a agressividade, que, após várias consultas foi encaminhado à junta Nacional da Saúde, cujo processo foi, por conveniência organizativa da instituição, transferido à Junta Provincial da Saúde;
3. Que dado que a situação se manteve inalterável, o Recorrente, devidamente autorizado pelos serviços, deslocou-se a Malange em 1997, sua terra natal, para, em companhia da sua família, continuar o recomendado tratamento ambulatorio;
4. Que não tendo obtido grandes melhorias, o Recorrente regressou a Luanda, tendo, em Abril de 2003, sido submetido à consulta de psiquiatria no Hospital Psiquiátrico de Luanda, que, por sua vez, voltou a recomendar a continuação do tratamento ambulatorio, um repouso de 180 dias e justificado das faltas aqui e ali cometidas;



TRIBUNAL SUPREMO

5. Que em 2004 voltou à Junta Provincial da Saúde para reavaliação e em sessão do dia 27 de Abril, o Recorrente foi considerado apto para continuar no desempenho das suas funções e sem faltas por justificar, tendo-lhe, em consequência, sido passada a competente guia de marcha para o 2.º Cartório Notarial de Luanda, onde foi recebido sem quaisquer condicionalismos, embora nessa altura já se colocasse a questão da sua reconversão, uma vez que, apesar de estar em efectivo serviço e devidamente dispensado por doença, não foi reconvertido pelos serviços aquando deste procedimento ocorrido em 1997;
6. Que desde o seu reenquadramento por recomendação médica, até 2005, a Direcção Nacional dos Registos e Notariais não tomou qualquer outra diligência, com vista a regularização da situação jus-laboral do Recorrente, com a excepção do pagamento dos salários por transferência bancária;
7. Que este facto obrigou o Recorrente a solicitar a intervenção do então Ministro da Justiça, o Dr. Paulo Tjipilica que, com base no ofício do 2.º Cartório que foi dirigido ao então Ministro da Justiça, corrigiu o erro cometido pela Direcção Nacional dos Registos e Notariais, determinando pela transição do Recorrente para o regime especial de carreiras, com a categoria de 2.º Ajudante de Notários, com direito aos salários a partir de 2003;
8. No entanto, esta posição não foi aceite pela Direcção Nacional da Administração Pública do Ministério da Administração Pública, Emprego e Segurança Social, que, por sua vez, apresentou a sua posição segundo a qual a correcção do erro cometido pela Direcção dos Serviços Notariais deveria passar por um novo ingresso mediante a submissão a um concurso público;
9. Que, mesmo assim, a Direcção Nacional dos Registos e Notariado nada fez no sentido de corrigir o erro cometido, com base na sugestão dada pela Direcção Nacional da Administração Pública, apesar do ofício n.º 4107DPSL/JPSL/2007, de 06 de Junho, da Junta Provincial de Saúde dirigido à Direcção Nacional dos Registos e Notariado, com base na qual se emitiu a guia de marcha n.º 109/2007, de 19 de Junho;
10. Que inconformado com a inércia da Direcção Nacional dos Registos e Notariais, o Recorrente dirigiu novo requerimento ao Ministro da Justiça e dos Direitos Humanos,



TRIBUNAL SUPREMO

solicitando, uma vez mais, a sua intervenção, cuja resposta foi objecto de reclamação e consequentemente do presente recurso;

11. Que paradoxalmente, até à prática do acto aqui recorrido, o Recorrente encontrava-se em efectivo serviço, recebendo normalmente os seus salários, na medida em que:

- a. Em 1994 a 1997, o Recorrente esteve em Malange, superiormente autorizado para tratamento ambulatorio junto da família;
- b. Não existe registo de faltas ao serviço desde 1994 até presente, de um auto de abandono por parte do Recorrente ou de um processo disciplinar que, nos termos da lei, pudesse originar a sua demissão;
- c. Que a reconversão que decorreu em 1997 foi abrangente a todos os funcionários da função pública em efectivo serviço e o Recorrente encontrava-se, neste período, em efectivo serviço;
- d. Que desde 1997 a Abril de 2003, o Recorrente esteve quase sempre em tratamento ambulatorio, por recomendação médica;
- e. Todas as faltas cometidas pelo Recorrente, enquanto esteve em tratamento foram tidas como justificadas;
- f. Em 2005, foi corrigido o erro cometido pelos Serviços pelo então titular da pasta da Justiça;
- g. Que no período de 2003 a 2012 correram vários concursos públicos para provimento de vagas no Ministério da Justiça, sem que, ao Recorrente fosse dada a possibilidade de neles participar, com vista a regularização da sua situação jurídico-laboral, conforme opinião da Direcção da Administração Pública do Ministério da Administração Pública, Emprego e Segurança Social;

12. Que a responsabilidade pela não reconversão do Recorrente, com vista à regularização da situação do seu vínculo laboral, apenas deve ser assacada à Direcção Nacional dos Registos e Notariados do Ministério da Justiça e dos Direitos Humanos.

13. Que o acto praticado pelo Ministro da Justiça e dos Direitos Humanos determina a extinção da relação jus-laboral com o Recorrente e que segundo o Ministro deve



TRIBUNAL SUPREMO

aguardar em casa por um concurso público, sem a percepção de salários, facto que, por si só, afecta a sua dignidade e da família, na medida em que, perderá o seu emprego, que possui há 33 anos e, conseqüentemente, o sustento da sua família.

Terminou pedindo a procedência do recurso e, em consequência:

- a) Proceder-se o retorno do recorrente às suas funções;
- b) O Pagamento dos seus salários e de tudo quanto deixou de receber desde 2003.

Admitido o recurso (fls. 34), foi o R. citado em conformidade ao formalismo legal (fls. 38 e 39).

De seguida, veio o R. apresentar Contestação (fls. 40 a 46), aduzindo, em suma, os seguintes fundamentos:

POR EXCEPÇÃO

1. Que o presente recurso contencioso de impugnação de acto administrativo deve improceder totalmente por ser manifestamente extemporâneo;
2. Que pela análise e leitura do carimbo apostado pela Secretaria da Câmara do Cível e Administrativo, Fiscal e Aduaneiro no requerimento do Recorrente verifica-se que o recurso contencioso de impugnação do acto administrativo do Recorrente deu entrada na referida secretaria somente na data de 25 de Fevereiro de 2016;
3. Que, ora sucede que entre a data de 27 de Novembro de 2015 - data em que o Recorrente toma conhecimento do teor e conteúdo do despacho exarado pelo Recorrido - e a data de 25 de Fevereiro de 2016, ter-se-ão passado mais de 60;
4. Que nesta medida e nos termos da lei, o direito de recurso contencioso por parte do Recorrente caducou;
5. Que sendo a caducidade uma excepção peremptória inominada, de conhecimento officioso, tal implicará que este Egregio Tribunal deverá absolver o ora Recorrido da totalidade dos pedidos formulados pelo Recorrente, nos termos do disposto no n.º 3, do art.º493.º do C.P.C.



TRIBUNAL SUPREMO

POR IMPUGNAÇÃO

6. Que por volta DE 1997, FOI DIAGNOSTICADA AO Recorrente uma determinada patologia psíquica que determinou que este passasse a ter algumas restrições no exercício das suas funções;
7. Que em virtude de tal facto, o Recorrente deslocou-se então para a província de Malange, onde aparentemente junto da sua família iria fazer os tratamentos médicos de que carecia;
8. Que assim, durante os anos de 1997, 1998, 1999, 2000,2001 e 2002, o Recorrente esteve completamente ausente do seu posto de trabalho, alegadamente por doença, sem que, no entanto, tenha apresentado qualquer comprovativo médico para os devidos efeitos;
9. Que na sequencia desta ausência prolongada e injustificada do Recorrente, a Direcção Nacional da Administração Pública do Ministério do Trabalho, Emprego e Segurança Social, retirou-o do sistema de pagamento de salários da função pública, pois considerou que o vínculo de trabalho entre aquele e o Estado se tinha extinguido;
10. Que aliás, a pretensão do Recorrente para que se (i) procedesse à actualização das suas funções e a (ii) regularização dos seus salários em atraso, foi objecto de recusa por parte daquela Direcção do MAPTESS, em 2004, mesmo após um Despacho sob o n.º 0208/GMJ/04, de 12 de Agosto, exarado à altura pelo Ministro da Justiça, Dr. Paulo Tjipilica que reconvertia e colocava o Recorrente no regime especial de carreiras como 2.º Ajudante de Notário;
11. Que, portanto, desde o período de 2004 que o Recorrente entende que não está devidamente enquadrado dentro da sua carreira profissional, muito embora nada tenha feito neste sentido para alterar este seu *status quo*.
12. Que perante tal facto, esperar-se-ia que, nesta altura, o Recorrente tivesse apresentado junto da Direcção Nacional dos Registos e Notariado, a sua reclamação administrativa e, posteriormente, um recurso hierárquico para o respectivo superior hierárquico, caso esta sua pretensão não fosse atendida, o que este nunca logrou fazê-lo;



TRIBUNAL SUPREMO

13. Que o ofício sob o n.º 2755/GDRH/2015 exarado pelo ora Recorrido, não retirou ou restringiu qualquer direito laboral ao Recorrente, limitando-se tão-somente a reconhecer o *status quo* daquele existente desde 2004, e que este sempre teve o seu pleno conhecimento, pois foi informado por diversas vezes de tal facto.

Terminou pedindo a improcedência do presente recurso e, em consequência, a manutenção e o reconhecimento da validade e eficácia do acto praticado pelo Recorrido.

Notificado Recorrido do despacho de fls. 47 (fls. 51), veio este apresentar contra-alegações (fls.54 a 60) aduzindo, em síntese, o seguinte:

- I. Que o recurso contencioso de impugnação de acto administrativo agora apresentado pelo Recorrente é manifestamente extemporâneo, estando este seu direito, nos termos da lei, completamente caducado;
- II. Que o Recorrente encontra-se há bastante tempo fora do sistema de pagamento de salários da função pública, pois a Direcção Nacional da Administração Pública do Ministério do Trabalho, Emprego e Segurança Social considera que este já não tem qualquer vínculo laboral com o Estado, pois entende aquele organismo que este vínculo está completamente extinto;
- III. Que mesmo após o Despacho sob o n.º 0208/GMJ/04, de 12 de Agosto de 2004, exarado, à altura, pelo Ministro da Justiça, que solicitava a reconversão da carreira do Recorrente e correspondente actualização dos seus salários, tal orientação foi objecto de recusa por parte daquela Direcção do MAPTESS;
- IV. Que desde aquela altura, o Recorrente nunca fez nada que alterasse o seu *status quo*, pois nunca apresentou qualquer reclamação ou qualquer recurso hierárquico para o efeito;
- V. Que o ofício sob o n.º 2755/GDRH/2015 exarado pelo ora Recorrido, não retirou ou restringiu qualquer direito laboral ao Recorrente, limitando-se tão-somente a reconhecer o *status quo* daquele existente desde 2004, e que este sempre teve o seu pleno conhecimento, pois foi informado por diversas vezes de tal facto.

Terminou reiterando o mesmo pedido que faz na contestação.



TRIBUNAL SUPREMO

Por sua vez, veio o Recorrente apresentar as suas alegações (fls. 62 a 67), alegando, em suma, o seguinte:

1. Que a Direcção Nacional dos Serviços Notariais geriu este processo de forma negligente e pouco transparente, na medida em que ocultou ao Recorrente a sua real condição.
2. Que o Ministério da Justiça não só foi negligente, como também não acatou o conselho da Direcção Nacional da Administração do MAPTESS que propunha a via do concurso público para a solução do problema. Refira-se que durante o período de 2003 a 2012, a função pública promoveu vários concursos para provimento de vagas no Ministério da Justiça, sem que este se dignasse submeter o Recorrente a concurso público para o seu ingresso, tal como foi sugerido pelo MAPTESS, mantendo-o na mesma condição, que, agora, passados mais doze anos e através do acto recorrido se quer confirmar, passando-se uma esponja por cima pelos mais de 33 anos de serviços prestados ao Estado, com uma incidência nefasta na sua vida presente, no futuro da sua família e, pior do que isso, sem saber como fica a sua reforma pelos anos que esteve ao serviço do Estado.
3. Que o paradeiro do recorrente não era de todo desconhecido do Recorrido, vai daí que na hipótese de ter havido um processo de abandono de lugar, aquele deveria ser ouvido (cfr. art.º46.º do Decreto 33/91). Por outro lado, a falta aos serviços sem licença ou justificação é sancionável, nos termos do mesmo Decreto. Portanto, não tendo havido processo de abandono de lugar, nem disciplinar por ausência ao serviço e ainda pelo facto dos Serviços terem aceite e recolocado o Recorrente, após o seu regresso de Malange onde cumprira um período de tratamento ambulatorio é sintomático que a sua ausência ao serviço estava autorizada e as respectivas faltas tacitamente justificadas.
4. Que a responsabilidade pela não reconversão do Recorrente e a não submissão deste aos vários concursos para provimento de vagas no Ministério da Justiça, nos períodos que se seguiram até ao ano 2012, com vista a reintegrá-lo, apenas deve ser assacada ao Ministério da Justiça e dos Direitos Humanos e não ao Recorrente, nem tão pouco ao MAPTESS, como se pretende fazer crer.



TRIBUNAL SUPREMO

5. Que por tudo quanto fica sobredito, revela-se que o acto aqui recorrido coloca praticamente e de forma injusta o Recorrente na condição de demitido, sem que tivesse praticado qualquer infracção disciplinar, nos termos do Decreto n.º33/91, de 26 de Julho, ofendendo o conteúdo de um direito fundamental - o direito e dever ao trabalho - que é, aliás, o basilar dos restantes direitos económicos, sociais e culturais constitucionalmente consagrados, que assistem a qualquer cidadão.
6. Que a execução do acto recorrido está, como não podia deixar de ser, a causar prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação ao Recorrente, que, inclusive, ponderação, se nada for feito, repercutir-se negativamente na sobrevivência da sua família.

Terminou pedindo a procedência do recurso e, em consequência, declarar-se nulo o acto recorrido, repondo-se a legalidade no que se refere à situação jus- laboral do Recorrente e ao pagamento dos salários a favor do Recorrente, não pagos desde 2004.

Remetidos os autos para vista do Ministério Público, este procedeu a competente vista (fls. 68v) nos seguintes termos:

"Vi os autos nos termos e para efeito do disposto no art.º54.º do Decreto-lei n.º 4-A/96, de 5 de Abril.

Julgo não ser possível deferir a pretensão do Recorrente pelo decurso do tempo, salvo se tiver em conta o período em que esteve doente conforme o relatório médico emitido pelo Hospital Psiquiátrico de Luanda, suspendendo-se desta feita a relação laboral. Aí sim, não haveria necessidade de ser submetido a concurso público para novo ingresso, porque o vínculo de trabalho nunca foi extinto, apenas suspenso por razões não imputáveis ao Recorrente, pela patologia que padecia comprovadamente".

Correram os vistos legais (fls. 69v).

Tudo visto, cumpre apreciar e decidir.



TRIBUNAL SUPREMO

II- QUESTÃO A APRECIAR

Emergem como questões a apreciar nos presentes autos, saber se:

1. O recurso contencioso de impugnação de acto administrativo, interposto pelo Recorrente, foi ou não extemporaneamente interposto.
2. O Despacho de 28 de Agosto de 2015, proferido pelo Ministro da Justiça e dos Direitos Humanos, deve ou não ser declarado nulo.

III- FUNDAMENTAÇÃO

Com interesse para a decisão do presente recurso, consideram-se provados os seguintes factos:

1. Em 1982, o ora Recorrente ocupava o cargo, por nomeação interina, de Ajudante de Notário no 2.º Cartório Notarial de Malange (doc. de fls. 12 e 13).
2. O Recorrente esteve internado no Hospital Psiquiátrico de Luanda desde 15 de Abril de 2003 a 28 de Maio do mesmo ano, tendo sido concedido repouso médico de seis (6) meses, período que corresponde a 28 de Maio de 2003 a 28 de Novembro de 2003 (doc. de fls. 16 e 19).
3. O Recorrente foi considerado apto para retomar as suas actividades laborais no início de Abril de 2004 e apresentou-se ao serviço em 7 de Abril de 2004 (doc. de fls. 19).
4. Em 5 de Julho de 2004, o 2.º Cartório Notarial remeteu junto do Gabinete do Ministro da Justiça o ofício n.º 31/04, propondo o enquadramento do Recorrente (doc. de fls. 25).
5. Dando provimento à proposta do 2.º Cartório Notarial, o Ministro da Justiça, através do Despacho sob n.º 0208/GMJ/04 de 12 de Agosto de 2004, determinou a transição do Recorrente para o regime especial de carreiras com a categoria de 2.º ajudante de Notário, do Cartório Notarial de Luanda, com direito a salários a partir de Abril de 2003 (doc. de fls. 26).



TRIBUNAL SUPREMO

6. Em 30 de Março de 2005, a Direcção Nacional dos Recursos Humanos remeteu à Direcção Nacional de Administração Pública do Ministério da Administração Pública, Emprego e Segurança Social, a nota n.º 1000/DNRH/05, relativa à inserção do ora Recorrente a categoria de 2.º ajudante de Notário, do Cartório Notarial de Luanda, com direito a salários a partir de Abril de 2003;
7. Mediante o Despacho sob o n.º1407/GAB.DIR.DNAP/05 de 13 de Maio de 2005, a Direcção Nacional de Administração Pública considerou injustificadas as faltas referentes aos anos desde 1997 a 2003, determinando que, por seis anos de ausência fundamenta a extinção do vínculo laboral do ora Recorrente. Assim, o eventual ingresso, passaria pela participação em concurso público.
8. A 08 de Fevereiro de 2013, o Departamento de Administração e Património da Direcção Nacional dos Registos e Notariado do MINJUS, emitiu uma declaração de efectividade a favor do Recorrente, declarando que o mesmo auferia um salário mensal de AKZ. 190.508.00 e uma participação mensal de AKZ. 150.340,00.
9. Em 6 de Fevereiro de 2015, o Recorrente voltou a solicitar ao Recorrido a regularização do seu vínculo, cuja resposta, contrária ao parecer da Direcção Nacional dos Registos e Notariado, consubstanciou-se no Despacho do Ministro da Justiça e dos Direitos Humanos, materializado Ofício n.º 2755/GDRH/2015, reafirmando a posição tomada pela Direcção Nacional de Administração Pública do Ministério da Administração Pública, Emprego e Segurança Social de 2005, segundo a qual a inserção do Recorrente na função pública, deve aguardar por concurso público em casa (doc. de fls. 11 e 30).

IV- QUESTÃO PRÉVIA

(Quanto ao retorno, regularização do vínculo jurídico de emprego do Recorrente e do pagamento dos salários em atraso).

Nos presentes autos, o ora Recorrente, nos pedidos que formulou, para além de pretender ver a decisão de que recorre declarada nula por este Tribunal, pretende também, que este



TRIBUNAL SUPREMO

aprecie, o reembolso dos seus salários em atraso bem assim, o retorno e a regularização do vínculo do Recorrente nos quadros do Ministério da Justiça e dos Direitos Humanos.

A priori, questionamo-nos, se poderia ser ou não, o pedido da reintegração do Recorrente passível de conhecimento da Câmara do Cível, Administrativo, Fiscal e Aduaneiro, deste Tribunal.

Em face da pretensão do Recorrente cumpre referir o seguinte:

Resulta da lei de que, no recurso contencioso de impugnação de acto da administração, o pedido pode abranger a invalidade do acto ou a sua anulação total ou parcial, (art.º 8º do Decreto-Lei n.º 4/96 de 05 de Abril).

Destarte, entendeu o legislador administrativo que o pedido deverá ser sempre a anulação, a declaração de nulidade ou de inexistência do acto administrativo: se o acto é anulável pede-se a sua anulação; se o acto é nulo ou inexistente, pede-se a declaração da sua nulidade ou a declaração da sua inexistência.

Em princípio, salvo lei que excepcionalmente estabeleça o contrário, nenhum outro pedido é admissível no recurso contencioso de anulação, para além do pedido de anulação ou do pedido de nulidade. Assim, não é admissível qualquer pedido de modificação do acto recorrido, ou de substituição do acto recorrível por outro, tal como não é admissível qualquer pedido de condenação da administração pública à prática do acto devido.

Tal entendimento resulta da própria concepção dos Tribunais Administrativos porquanto não se pretende que os mesmos se substituam à administração activa no exercício da função administrativa.

Entre nós, os **Tribunais Administrativos só podem exercer a função jurisdicional**, estes não podem modificar os actos administrativos, nem praticar outros actos administrativos em substituição daqueles que repute ilegais, nem sequer podem condenar a administração a praticar este ou aquele acto administrativo.



TRIBUNAL SUPREMO

Ainda que, por hipótese, se trate de um acto administrativo totalmente vinculado, o Tribunal não pode condenar a administração a praticar esse acto: **o Tribunal limita-se a anular o acto ou a declará-lo nulo ou inexistente ou então, no caso de o acto ser válido, confirma a sua validade e mantém o acto.** "Não se pode fazer outra coisa em recurso contencioso de anulação" (vd. Diogo Freitas Do Amaral, In Direito Administrativo, Vol. IV, pag.116, Lisboa, 1988, (itálico, negrito e sublinhado nosso)

Tal posição deve-se ao facto de o nosso recurso contencioso de anulação ser um recurso de mera legalidade ou um contencioso de mera anulação e não um contencioso de plena jurisdição.

Em face do exposto, compete à Administração Pública executar as decisões judiciais, extraíndo todas as consequências jurídicas que tal execução comporta, designadamente, as que garantam a protecção efectiva dos direitos dos administrados que obtenham provimento nos recursos contenciosos que tenham interposto junto dos Tribunais.

Conclui-se, assim, que só se afiguraria, eventualmente possível, tal pretensão do Recorrente, em sede própria, nos termos da Lei.

Pelo que, não nos vamos pronunciar sobre o pedido em causa.

IV- APRECIANDO

Passando à apreciação das questões objecto de recurso, importa verificarmos o seguinte:

1. Saber se o recurso contencioso de impugnação de acto administrativo interposto pelo Recorrente foi ou não extemporaneamente interposto?

Nas suas alegações, o Recorrente considera *"que a Direcção Nacional dos Serviços Notariais geriu este processo de forma negligente e pouco transparente, na medida em que ocultou ao Recorrente a sua real condição. Ainda assim, considera que o Ministério da Justiça não só foi negligente, como também não acatou o conselho da Direcção*



TRIBUNAL SUPREMO

Nacional da Administração do MAPTESS que proponha a via do concurso público para a solução do problema".

Refira-se que durante o período de 2003 a 2012, a função pública promoveu vários concursos para provimento de vagas no Ministério da Justiça, sem que este se dignasse submeter o Recorrente a concurso público para o seu ingresso, tal como foi sugerido pelo MAPTESS, mantendo-o na mesma condição, que, agora, passados mais doze anos e através do acto recorrido se quer confirmar, passando-se uma esponja por cima pelos mais de 33 anos de serviços prestados ao Estado, com uma incidência nefasta na sua vida presente, no futuro da sua família e, pior do que isso, sem saber como fica a sua reforma pelos anos que esteve ao serviço do Estado.

Alega ainda que o paradeiro do Recorrente não era de todo desconhecido do Recorrido, vai daí que na hipótese de ter havido um processo de abandono de lugar, aquele deveria ser ouvido (cfr. art.º46.º do Decreto 33/91). Por outro lado, a falta aos serviços sem licença ou justificação é sancionável, nos termos do mesmo Decreto. Portanto, não tendo havido processo de abandono de lugar, nem disciplinar por ausência ao serviço e ainda pelo facto dos Serviços terem aceite e recolocado o Recorrente, após o seu regresso de Malange onde cumprira um período de tratamento ambulatorio é sintomático que a sua ausência ao serviço estava autorizada e as respectivas faltas tacitamente justificadas.

Considera ainda o Recorrente que a responsabilidade pela não reconversão do Recorrente e a não submissão deste aos vários concursos para provimento de vagas no Ministério da Justiça, nos períodos que se seguiram até ao ano 2012, com vista a reintegrá-lo, apenas deve ser assacada ao Ministério da Justiça e dos Direitos Humanos e não ao Recorrente, nem tão pouco ao MAPTESS, como se pretende fazer crer. Por isso, revela-se que o acto aqui recorrido coloca praticamente e de forma injusta o Recorrente na condição de demitido, sem que tivesse praticado qualquer infracção disciplinar, nos termos do Decreto n.º33/91, de 26 de Julho, ofendendo o conteúdo de um direito fundamental - o direito e dever ao trabalho - que é, aliás, o basilar dos restantes direitos económicos, sociais e culturais constitucionalmente consagrados, que assistem a qualquer cidadão, causando-lhe prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação.



TRIBUNAL SUPREMO

Por sua vez, alega o Recorrido, por um lado, que o recurso contencioso de impugnação de acto administrativo agora apresentado pelo Recorrente é manifestamente extemporâneo, estando este seu direito, nos termos da lei, completamente caducado. Por outro, considera o Recorrido que o Recorrente encontra-se há bastante tempo fora do sistema de pagamento de salários da função pública, pois a Direcção Nacional da Administração Pública do Ministério do Trabalho, Emprego e Segurança Social considera que este já não tem qualquer vínculo laboral com o Estado, pois entende aquele organismo que este vínculo está completamente extinto. Ademais, mesmo após o Despacho sob o n.º0208/GMJ/04, de 12 de Agosto de 2004, exarado, à altura, pelo Ministro da Justiça, que solicitava a reconversão da carreira do Recorrente e correspondente actualização dos seus salários, tal orientação foi objecto de recusa por parte daquela Direcção do MAPTESS.

Outrossim, alega o Recorrido que, desde aquela altura, o Recorrente nunca fez nada que alterasse o seu status quo, pois nunca apresentou qualquer reclamação ou qualquer recurso hierárquico para o efeito. Por isso, conclui o Recorrido que o ofício sob o n.º 2755/GDRH/2015 não retirou ou restringiu qualquer direito laboral ao Recorrente, limitando-se tão-somente a reconhecer o *status quo* daquele, existente desde 2004, e que este sempre teve o seu pleno conhecimento, pois foi informado por diversas vezes de tal facto.

A quem assistirá razão?

Vejam os.

É jurisprudência assente que, no contencioso administrativo, o recurso tem verdadeiramente a natureza de uma apelação do acto administrativo definitivo e executório, como é o caso, a fim de se obter a revisão da sua legalidade e, quando procedente, a decisão anulatória (Marcelo Caetano, Manual de Direito Administrativo, vol. II, Almedina, Coimbra, Reimpressão, 2013, pág. 1367). Assim sendo, o recurso contencioso é visto como uma sequência do processo gracioso (ob. cit.).



TRIBUNAL SUPREMO

Nesta óptica, o prazo do recurso contencioso é, de facto, um prazo processual, que se assemelha aos prazos judiciais de apelação ou agravo, sendo, por isso, os prazos de recurso contencioso de anulação, como é o caso, contínuos, peremptórios e improrrogáveis (ob. cit. pág.1368).

Legalmente, tal como resulta do disposto nos artigos 12.º e 13.º, ambos da Lei n.º 2/94, de 14 de Janeiro, Lei da Impugnação dos Actos Administrativos (LIAA), o recurso contencioso é obrigatoriamente precedido de al. a) *reclamação, quanto aos actos administrativos de Membros do Governo*, tal como ocorre no caso, Governadores Provinciais e Administradores Municipais, cujo procedimento de interposição é também sujeita a prazos, que nos termos do n.º 1 do art.º13.º da LIAA, é de 30 dias, contados a partir da data da notificação do acto ou da sua publicação (art.º14.º, n.º 1, da LIAA). Porém, pela observância do princípio de acesso ao direito e tutela jurisdicional efectiva consagrado no art.º 29º da CRA, tem sido jurisprudência assente que a Reclamação apenas tem carácter facultativo, por força do estatuído no n.º 1 do referido artigo, designadamente, que *"a todos é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais para a defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, não podendo a justiça ser denegada (. . .)"* (sobre esta posição Cfr. Carlos Feijó e Lazarino Poulson, 2011 in A Justiça Administrativa Angolana- Lições, revista e actualizada, Casa das Ideias, pago 22).

Quanto ao recurso contencioso, os prazos de impugnação dos actos administrativos encontram-se previstos nos artigos 13.º n.º2 e 14.º n.º 2, ambos da LIAA, que dispõem, respectivamente, o seguinte: *"o prazo de impugnação por via de reclamação ou recurso hierárquico é de 30 dias, contados a partir da data da notificação do acto ou da sua publicação; e para impugnar judicialmente o acto administrativo (o prazo) é de 60 dias, a contar da data da notificação da decisão sobre a reclamação ou do recurso hierárquico, conforme o n.º3 do artigo 14.º da referida lei, (itálico nosso).*

Subsumindo os factos à previsão das normas acima referidas, verificamos que ora Recorrente notificação de indeferimento da sua reclamação no dia 27 de Novembro de 2015 e veio o mesmo interpor recurso contencioso no dia 25 de Março de Fevereiro de 2016, pelo que, deve considerar-se que o recurso contencioso de anulação do acto



TRIBUNAL SUPREMO

administrativo foi interposto fora do prazo legal, ou seja, depois de ter passado mais de 60 dias.

No entanto, tendo em conta o pedido ora formulado pelo Recorrente, isto é, a declaração de nulidade do acto administrativo praticado pelo Recorrido, o mesmo deve ser atendido, por força do disposto no n.º2 do art.º77.º do Decreto-Lei n.º16-A/95, de 15 de Dezembro, que dispõe que *"a nulidade é invocável a todo o tempo, por qualquer interessado e pode ser declarada, também a todo o tempo, por qualquer órgão administrativo ou por qualquer tribunal"*. Assim sendo, os Recorrentes têm prerrogativa de o fazer independentemente de qualquer prazo (neste sentido cfr. Marcelo Caetano, ob. cit. pág. 1366).

Face ao exposto, é de considerar a apreciação do mérito do acto impugnado.

2. Saber se o Despacho de 28 de Agosto de 2015 proferido pelo Ministro da Justiça e dos Direitos Humanos, deve ou não ser declarado nulo.

De acordo com a factualidade assente como provada no ponto 2 da fundamentação bem assim, pelos relatórios médicos juntos aos autos, constata-se que o Recorrente esteve internado no Hospital Psiquiátrico de Luanda desde 15 de Abril de 2003 a 28 de Maio do mesmo ano, tendo sido concedido repouso médico de seis (6) meses, período que corresponde a 28 de Maio de 2003 a 28 de Novembro de 2003.

Depois, foi o ora Recorrente considerado apto para retomar as suas actividades laborais no início de Abril de 2004. Onde só se apresentou ao serviço em Julho de 2004 (factualidade assente como provada no ponto 3 e 4 da fundamentação).

Uma primeira análise dos factos, levar-nos-ia a pensar que estamos diante de uma extinção do vínculo laboral resultante de faltas injustificadas imputáveis unicamente ao ora Recorrente até porque, expressamente, tal como resulta das suas alegações, o mesmo reconhece que o seu vínculo está legalmente extinto, bem assim, nunca recorreu do conteúdo do 1.º despacho de 13 de Maio de 2005 da Direcção Nacional da Administração Pública do MAPTESS.



TRIBUNAL SUPREMO

Todavia, no que respeita à extinção da relação jurídica de emprego, o artigo 32.º do Decreto n.º 25/91, de 29 de Junho, dispõe o seguinte:

Nº1 “ A relação jurídica de emprego dos funcionários e agentes cessa por morte do funcionário ou do agente, por aplicação da medida disciplinar de demissão e por desvinculação de serviço para efeito de aposentação.

Nº2 A relação jurídica de emprego dos funcionários e agentes pode ainda cessar por mútuo acordo entre o interessado e a Administração”.

De acordo com os preceitos enunciados, não tendo havido no caso em apreço morte, do funcionário ou agente, aposentação ou mútuo acordo entre o interessado e a Administração, a extinção do vínculo jurídico do Recorrente só cessaria mediante aplicação de uma medida disciplinar de demissão.

Terá sido aplicado ao Recorrente a medida disciplinar de demissão?

A resposta a ser dada a esta questão é tão somente negativa ou seja, ao ora Recorrente não lhe foi aplicada a medida disciplinar de demissão.

Senão vejamos:

Resulta da factualidade assente no n.º9 da fundamentação que o ora Recorrido, ao exarar o seu Despacho de 28 de Agosto de 2015, materializado no Ofício n.º 2755/GDRH/2015, em bom rigor, extinguiu o vínculo de trabalho do ora Recorrente com a função pública.

Constata-se ainda que o Recorrido exarou o despacho recorrido à margem da solicitação que lhe foi requerida pelo Director Nacional dos Registos e do Notariado, relativamente à regularização do vínculo do Recorrente [REDACTED], a qual o Ministro da Justiça reiterou o que já havia sido vertido no Despacho n.º 1407/Gab.Dir.NAP/05, de 13 de Maio da Direcção Nacional da Administração Pública do MAPTESS, que aconselhava o Recorrente a participar num eventual concurso público de ingresso.



TRIBUNAL SUPREMO

Em bom rigor, da análise do despacho recorrido, facilmente consideraríamos tratar-se de um acto confirmativo o que ao abrigo da al. a) do n.º 1 do art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 4-A/96 , de 4 de Abril, não são passíveis de impugnação contenciosa.

Será o acto recorrido um acto confirmativo?

Vejamos:

De acordo com os ensinamentos do Professor Diogo Freitas do Amaral, no tocante a tipologia dos actos, *"os actos confirmativos são uma categoria dos actos secundários sendo estes: actos administrativos que versam directamente sobre um acto primário anterior e, portanto, só indirectamente regulam a situação real subjacente ao acto primário. São os chamados actos de segundo grau ou seja, actos que têm por objecto imediato um outro acto administrativo anterior."* (vid. Freitas do Amaral Diogo, in *Curso de Direito Administrativo, Vol. II, 2013, 2ª Edição Ed. Almedina*).

O autor refere ainda, que os actos secundários distinguem-se em três categorias designadamente: *actos integrativos; actos saneadores e actos desintegrativos* (ibidem ob. cit.);

Questionamos acima se seria ou não o acto recorrido um acto confirmativo.

Ora de acordo com o Professor Carlos Feijó, *"o acto confirmativo engloba-se na primeira categoria dos que distinguem os actos secundários ou seja, é uma espécie dos actos integrativos: sendo estes, aqueles actos que visam completar um acto administrativo anterior"* (vid. Carlos Feijó e Cremildo Paca in *Direito Administrativo, 3ª edição Aumentada, Luanda 2013, Myamba Direito* pág. 309 e ss).

Baseando-se ainda nos ensinamentos de Freitas do Amaral, dentro dos actos integrativos encontraremos quatro categorias nomeadamente: a aprovação, o visto, o acto confirmativo e a ratificação-confirmativa.

Ora, para o caso *sub judice*, importa-nos, apenas, as duas últimas categorias.



TRIBUNAL SUPREMO

De acordo com o autor, a ratificação-confirmativa: *"é o acto através do qual o órgão normalmente competente para dispor sobre certa matéria exprime a sua concordância com um acto praticado nesta matéria, em circunstâncias extraordinárias, por um órgão, excepcionalmente competente.*

Ao passo que o acto confirmativo: *"é o acto administrativo pelo qual um órgão da Administração reitera e mantém em vigor um acto administrativo anterior do mesmo órgão ou de um subordinado seu".*

Aqui a ratio é o facto de o acto dever integrar-se no âmbito do mesmo órgão quer seja praticado pelo superior ou subalterno.

Para que um acto administrativo seja confirmativo de outro, é necessário, além da identidade dos sujeitos, que os dois actos tenham os mesmos pressupostos, a mesma fundamentação e o mesmo regime jurídico (cfr. neste sentido o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo Norte de Viseu-Portugal, a margem do proc. n.º 00371/12.6BEVIS acórdão do Supremo Tribunal Administrativo Norte de Viseu-Portugal de 21 de 04.2016 in www.dgsi.pt).

Dito de outro modo, um acto é confirmativo quando emana da entidade que proferiu a decisão anterior, apresenta objecto e conteúdo idênticos aos desta e dirige-se ao mesmo destinatário, limitando-se a repetir essa decisão, perante pressupostos de facto e de direitos idênticos.

Os actos meramente confirmativos limitam-se a confirmar actos anteriores que já eram contenciosamente impugnáveis - cfr. Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, in Código de Processo nos Tribunais Administrativos anotado, ob. Cit. pág.357.

Ora resulta da factualidade assente como provada no ponto n.º 9 que o acto praticado, não obstante, ter sido coincidente com a posição adoptada pela Direcção Nacional da Administração do MAPTESS e contrária ao parecer da Direcção Nacional dos Registos e Notariado não é, de acordo com a noção acima vertida de acto confirmativo, confirmação



TRIBUNAL SUPREMO

daquele parecer, porque contrário, embora, a nosso ver, de acordo com os conceitos, assemelhar-se mais a uma ratificação-confirmativa do acto da Direcção do MAPTESS.

Logo não é um acto confirmativo de nenhum acto administrativo anterior.

Destarte, entendemos ainda, que a decisão recorrida não deve ser entendida como ratificação-confirmativa por duas razões i) primeiro, porque não foi, nos autos, impugnado pelo Recorrente o Despacho n.º1407/GAB.DIR.DNAP/05, de 13 de Maio da Direcção Nacional da Administração Pública que sugeriu que o eventual ingresso do Recorrente passaria pelo concurso Público (factualidade assente como provada no ponto 7) e ii.) segundo, porque o acto recorrido vertido a margem do ofício n.º 2755/GDNRH/2015, de 28 de Agosto não se limitou a exprimir a sua concordância, *ipsi verbis*, com aquele, mas trouxe um elemento novo ao referir o seguinte: " *o parecer não justifica a situação do funcionário, pois pode criar uma expectativa de que o mesmo é funcionário público. Esta situação é proibida por lei por isto, deve o mesmo aguardar o concurso público **em casa***". (negrito, itálico e sublinhado nosso).

Deste modo, a locução adverbial de lugar, **em casa**, deu um carácter diferenciador e bastante relevante no tocante à situação jurídica de emprego do Recorrente.

Senão vejamos:

Ora se partirmos do princípio de que até 8 de Fevereiro de 2013, como resulta da factualidade provada no ponto n.º8 da fundamentação, o ora Recorrente era funcionário efectivo do Ministério da Justiça, adstrito à Direcção Nacional dos Registos e Notariado com direitos à remuneração e participação mensal e que, em 6 de Fevereiro de 2015, aquando, da reclamação dirigida pelo Recorrente ao Recorrido àquele referiu-se *ipsi verbis* que "o signatário é funcionário da Direcção Nacional dos Registos e Notariado há sensivelmente 30 anos, colocado, desde o ano de 2004 até à presente data, no 2º Cartório Notarial da Comarca de Luanda (...)", significa dizer que aquela locução determinou que, a partir de 28 de Agosto de 2015, o Recorrente devia aguardar o concurso público de



TRIBUNAL SUPREMO

ingresso em casa porquanto, como vimos, em 2013 ele foi declarado funcionário efectivo com direito a salário e remunerações.

Ora, não sendo competência deste Tribunal apreciar as razões do não cumprimento da sugestão da Direcção Nacional da Administração Pública, datada de 13 de Maio de 2005, só nos resta analisar a decisão recorrida.

Assim, face ao exposto, o acto ora recorrido praticado pelo Ministro da Justiça, consubstancia-se num acto administrativo porquanto até a determinação de que o Recorrente devesse aguardar o concurso público em casa, este era trabalhador do Ministério da Justiça como ficou provado.

Dito de outro modo, o acto recorrido consubstanciou-se numa extinção do vínculo do ora Recorrente com a Administração Pública. Aliás, só isto justifica o pedido formulado pelo Recorrente, apreciado em questão prévia, para retomar as suas funções, pois ninguém retoma de onde nunca saiu.

Nesta medida, são objecto de impugnação os actos administrativos praticados por órgãos da administração que, ao abrigo de normas de direito público, visem produzir efeitos jurídicos imediatos numa situação individual e concreta (cfr. art.º63.º do Decreto-Lei n.º 16-A/95, de 15 de Dezembro). Excluem-se do referido conceito os actos meramente preparatórios, actos complementares, operações materiais ou jurídicas de execução de actos administrativos, os actos meramente confirmativos e actos sujeitos a recurso hierárquico necessário ou outra impugnação administrativa.

Assim, estamos diante de um verdadeiro acto administrativo que nos termos dos artigos 6.º e 7.º da Lei n.º 2/94 de 14 de Janeiro é passível de impugnação contenciosa.

Importa questionar se o acto recorrido obedeceu ao disposto na lei?

Vejamos:



TRIBUNAL SUPREMO

Já referimos que de acordo com o n.º 1 do artigo 32.º do Decreto nº25/91 de 29 de Junho, (que estabelece a relação jurídica de emprego na Administração Pública), *"a relação jurídica de emprego dos funcionários e agentes cessa por morte do funcionário ou agente, por aplicação de medida disciplinar de demissão e por desvinculação do serviço para efeito de aposentação"*.

Vale ainda lembrar que o n.º2 do mesmo preceito estabelece que " a relação jurídica de emprego dos funcionários e agentes pode ainda cessar por mútuo acordo entre o interessado e a Administração."

Destarte, de acordo com a factualidade assente nos autos, poder-se-á concluir que estaríamos perante a cessação da relação jurídica de emprego de funcionários no âmbito dos processos especiais Disciplinar à luz do artigo 44.º e ss. do Decreto n.º 33/91, de 26 de Julho, mais concretamente, mediante um processo por abandono de lugar (cfr. art.º46.º).

No entanto, na eventualidade de se considerar injustificado o período de ausência do Recorrente durante a sua doença de 1997 a 2003, como resulta da factualidade assente como provada nos pontos 2, 3 e 7 da fundamentação, o Recorrente incorreria na situação de abandono de lugar em função da sua ausência do serviço por mais de 30 dias úteis seguidos se assim fosse, este incorreria, em infracção cujos efeitos ou consequências corresponderiam aos de demissão mediante um Processo Especial por infracção de acordo com o disposto no art.º46.º, conjugado com o art.º16.º, ambos do diploma acima citado.

Ademais, quer a aplicação do artigo 46.º bem como do art.º16.º, estão subordinados ao dever de instauração de um processo disciplinar (escrito) que no primeiro caso seria um processo disciplinar especial e no segundo, mediante um processo disciplinar comum em obediência ao disposto no n.º 1 do artigo 25.º e do n.º 1 do artigo 46.º do Decreto em referência.



TRIBUNAL SUPREMO

Sem querermos, em face da eventual má atitude do Recorrente, advogar a favor dele, o que repudiamos categoricamente, o certo é que diante dos factos apreciados supra, quer a desvinculação ocorresse em 2003, quer em 2015, como terá ocorrido, outra não poderia ser a medida, para que o Recorrente fosse legalmente desvinculado, senão a prevista no n.º1 e 2 do artigo 33.º do Decreto n.º 25/91, de 29 de Junho, ou ainda mediante um processo disciplinar comum ou especial como supra referido nos termos dos artºs. 25.º 28.º e 44.º, do Decreto n.º 33/91, de 26 de Julho. O que nem uma coisa nem outra foi feita nos presentes autos.

Em face do exposto, concluímos, pois, pela nulidade do Despacho de exoneração ora recorrido, por violação da lei (discrepância do conteúdo ou objecto do acto e as normas aplicadas, falta de base legal), *ex-vi* artigo 76.º n.º1 e 2 al. f), do Decreto-Lei n.º 16-A/95 de 15 de Dezembro, (Normas Sobre o Procedimento e da Actividade Administrativa) como bem ensina o Professor Freitas do Amaral in Curso de Direito Administrativo, volume II, 2ªEd., 2013, pag.429 e ss.

Concluímos assim, que ao ordenar que o Recorrente aguardasse o concurso público **em casa**, o despacho recorrido foi exarado em desobediência às normas aplicável, ou seja, foi praticado um acto que a lei não manda (demissão/exoneração sem processo disciplinar comum ou especial), dito de outro modo, para a prática do acto recorrido a lei impõe a observação de uma forma legal (vid. al. f) do art.º76º. do Decreto-Lei n.º 16-A/95 de 15 de Dezembro).

Ainda ao abrigo do nº 1 do art.º76º. do Decreto-Lei acima referido, resulta que " *são nulos os actos a que falte qualquer dos elementos essenciais **ou para os quais a lei comine expressamente essa forma de invalidade***". Ademais, o número 1 e 2 do art.º77º., do diploma acima referido estabelecem designadamente o seguinte: "*n.º1- o acto nulo não produz quaisquer efeitos jurídicos, independentemente da declaração de nulidade; Já o seu n.º 2 dispõe que "a nulidade é invocável a todo o tempo por qualquer interessado e pode ser declarada, também a todo o tempo, por qualquer órgão administrativo ou por qualquer tribunal"* (itálico nosso).



TRIBUNAL SUPREMO

Assim, estamos diante de um acto administrativo (despacho de demissão exarado pelo Ministro da Justiça) que não produz qualquer efeito jurídicos, cuja nulidade é invocável a todo tempo, inclusive, oficiosamente, pelo Tribunal à luz do art.º286º., do C.C.

Todavia, a propósito convém referir que, o nosso contencioso administrativo caracteriza-se por ser um contencioso de mera anulação, ou seja, um contencioso que se limita a anular ou a declarar nulos os actos ilegais, sem que o tribunal deva ou possa extrair dessa anulação qualquer consequência neste sentido vid. Carlos Feijó & Lazarino Poulson in *A Justiça Administrativa Angolana Lições*, Casas das Ideias Editora, 2008, págs. 45 a 49, 62 e ss.

Em face disto, compete à Administração Pública executar as decisões judiciais, extraindo todas as consequências jurídicas que tal execução comporta, designadamente, as que garantam a protecção efectiva dos direitos dos administrados que obtenham provimento nos recursos contenciosos que tenham interposto junto dos Tribunais.

VI- DECISÃO

Nestes termos e fundamentos, acordam os Juízes da 3ª Secção desta Câmara em julgar procedente o recurso e, em consequência, declarar nulo o despacho Ministerial recorrido.

Custas pelo recorrido que não lhe são devidas

Luanda, 10 de Março de 2018

Joaquina do Nascimento

Efigénia Lima

Lisete Silva