

Acórdão nº 4 /CC/2018

de 10 de Abril

Processo nº 02/CC/2018

Fiscalização concreta da constitucionalidade

Acordam os Juízes Conselheiros do Conselho Constitucional:

I

RELATÓRIO

O Tribunal Administrativo da Província de Sofala (TAPS) remeteu ao Conselho Constitucional o Acórdão nº 70/2017 – CA, proferido nos Autos do recurso contencioso nº 97/2016 – CA, em que é recorrente a Empresa Lin Shen Import e Export e recorrida a Inspeção Geral do Trabalho – Delegação Provincial de Sofala, tendo por suporte legal o disposto no artigo 214, conjugado com a alínea a) do nº 1 do artigo 247, ambos da Constituição da República (CRM), e dos artigos 67, alínea a) e 68, ambos da Lei nº 6/2006, de 2 de Agosto, Lei Orgânica do Conselho Constitucional (LOCC), no qual se recusa a aplicação da norma do nº 2 do artigo 10, da Lei nº 18/92, de 14 de Outubro, alegando-se a sua inconstitucionalidade.

A problematização da pretensa inconstitucionalidade da norma ora em causa emerge do recurso contencioso acima referenciado, cujo litígio se resume no seguinte:

A Empresa Lin Shen Import e Export interpôs o aludido recurso junto do TAPS, solicitando a anulação de multa de 210.420,00mt (duzentos e dez mil, quatrocentos e vinte meticais) que lhe foi comunicada no dia 26 de Maio de 2016, decorrente de um acto de inspecção de que fora alvo no dia 26 de Abril do mesmo ano, realizado pela Inspeção Geral do Trabalho – Delegação Provincial de Sofala.

Segundo o auto de notícia então levantado, a tal Empresa cometera a infracção prevista no nº 1 do artigo 38 da Lei nº 23/2007, de 1 de Agosto, ao ter mantido no seu serviço 15 trabalhadores eventuais, há mais de um ano, sem contrato de trabalho reduzido à forma escrita, de um universo de 39 encontrados no seu centro laboral.

Confrontada a Lin Shen Import e Export com semelhante imputação, deduziu oportunamente a sua reclamação junto da Inspeção Geral do Trabalho, aduzindo fundamentos que, no seu entender, afastavam qualquer vínculo jurídico-laboral com os supostos trabalhadores que estariam ao seu serviço sem contrato de trabalho reduzido à forma escrita, só que mesmo assim, a impugnação improcedeu e manteve-se a multa aplicada.

Nessa sequência, a então reclamante interpôs o recurso contencioso junto do Tribunal Administrativo da Província de Sofala, onde veio a correr os seus regulares termos, culminando com a proferição do conseqüente Acórdão que deliberou em:

1. *“ Desaplicar a norma do nº 2, do artigo 10, da Lei nº 18/92, de 14 de Outubro, por conflitar com o estabelecido na alínea a) do nº 1 do artigo 4, da Lei nº 24/2013, de 1 de Novembro, alterada e republicada pela Lei nº 7/2015, de 6 de Outubro.*
2. *Remeter os autos ao Conselho Constitucional, para a fiscalização concreta da constitucionalidade do nº 2, do artigo 10, da Lei nº 18/92, de 14 de Outubro, que cria os tribunais de trabalho, em cumprimento no estabelecido nas disposições conjugadas dos artigos 214 e alínea a), do nº 1 do artigo 247, da CRM e da alínea a), do artigo 67, da Lei nº 6/2006, de 2 de Agosto (Lei Orgânica do Conselho Constitucional), com as alterações introduzidas pela Lei nº 5/2008, de 9 de Julho”.*

Como suporte do seu veredicto, aquele Acórdão mobiliza a seguinte motivação que sintetizadamente se alinha:

- De acordo com o preceituado no nº 1 do artigo 259, conjugado com o nº 1 do artigo 260, ambos da Lei nº 23/2007, de 1 de Agosto, que aprova a Lei do Trabalho, o controlo da legalidade laboral é realizado pela inspecção do trabalho, entidade a quem compete a fiscalização do cumprimento dos deveres dos empregadores, bem como dos trabalhadores e garantir a execução da referida lei e das demais disposições legais que regulamentam a actividade laboral.

- Segundo o estabelecido no nº 1 do artigo 263 da citada lei “... a contravenção é toda a violação ou não cumprimento das normas do direito do trabalho constantes das leis, instrumentos de regulamentação colectiva do trabalho, regulamentos e determinações do governo ...”.

- “ A violação do nº 1, do artigo 38, da Lei nº 23/2007, de 1 de Agosto, constitui contravenção e, havendo litígio, o julgamento de recursos interpostos das decisões de autoridades administrativas em matéria laboral e de segurança social, nos termos do nº 2, do artigo 10, da Lei nº 18/92, de 14 de Outubro (Lei que cria os Tribunais de Trabalho), é da competência destes”.

- No seu desenvolvimento, o citado Acórdão sustenta que “ o acto cuja anulação se pretende resulta da multa aplicada por contravenção das normas que regulam a forma do contrato de trabalho” e assim sendo, trata-se de uma matéria que se enquadra “ ... nas situações que a lei atribui competência específica aos tribunais administrativos provinciais, uma vez que resulta de acto administrativo”, cuja definição se alcança do glossário da Lei nº 14/2011, de 10 de Agosto, como sendo “ decisão de um órgão da Administração que, nos termos do direito público, visa produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta”.

- Destarte, argumenta o Acórdão sub judice que “ a decisão que ordena o pagamento de multa constitui um acto administrativo por ter sido exarado por um órgão da administração, o Inspector - Geral do Trabalho, que representa uma instituição pública, e foi praticada no exercício do poder administrativo (...), ao abrigo das atribuições que lhe são conferidas pela alínea a), do nº 4, do artigo 4, do Regulamento da Inspecção - Geral do Trabalho, aprovado pelo Decreto nº 45/2009, de 14 de Agosto”.

- Acresce ainda, segundo o Acórdão que vimos examinando, que “ ... o referido acto visava a produção de efeitos jurídicos numa situação individual concreta, pois, a decisão recaiu sobre

um determinado destinatário, concretamente, a empresa Lin Shen Import e Export, cujos efeitos jurídicos repercutiram-se na sua esfera jurídica, consistindo na aplicação da multa no valor de 210.420,00mt (duzentos e dez mil, quatrocentos e vinte meticais), ficando provado que se está perante um acto administrativo”.

- Enfatizando a sua argumentação, segundo a qual o acto em causa resulta das relações jurídico – administrativas, o veredicto em análise faz apelo à doutrina consagrada no Manual de Processo Administrativo, Almeida / Mário Aroso, expendendo que “ ... *são relações jurídico-administrativas aquelas que são regidas por normas de direito administrativo, normas que atribuem prerrogativas de autoridade ou imponham deveres, sujeições ou limitações especiais a todos ou a alguns dos intervenientes, por razões de interesse público, que não se colocam no âmbito de relações de natureza jurídico – privado”.*

- Centrando a atenção sobre a norma questionada, o Acórdão sub judice considera que o nº 2 do artigo 10, da Lei nº 18/92, que atribui competência aos tribunais do trabalho para o julgamento de recursos de autoridades administrativas, em matéria laboral e de segurança social, está em contradição com a alínea a), do nº 2, do artigo 4, da Lei nº 24/2013, de 1 de Novembro, alterada e republicada pela Lei nº 7/2015, de 6 de Outubro, que estabelece, como competência dos tribunais administrativos provinciais e do Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo, o “ *julgar as acções e os recursos que tenham por objecto os litígios emergentes das relações jurídico – administrativas em primeira instância”.*

- Concomitantemente, segundo a mesma decisão, o referido dispositivo legal entra em confronto com o comando constitucional plasmado na alínea a), do nº 1, do artigo 230 da CRM, que atribui competência ao Tribunal Administrativo para o julgamento de acções que tenham por objecto litígios emergentes das relações jurídico – administrativas.

- Entende ainda, o tribunal *a quo*, que embora o artigo 230 se refira apenas ao Tribunal Administrativo, convém “... *realçar que a mesma (entenda-se o mesmo) é anterior à criação dos tribunais administrativos provinciais, e com a criação destes, deve a norma da alínea a), do nº 1, do artigo 230 da CRM, ser entendida também nos termos previstos na alínea a), do nº 2, do artigo 4, da Lei nº 24/2013, de 1 de Novembro, alterada e republicada pela Lei nº 7/2015, de 6 de Outubro”.*

Ao terminar, o Acórdão reitera que o acto aqui recorrido reveste a natureza de um acto administrativo [descrevendo ali os elementos que lhe são característicos], e daí que considera ser ofensiva à CRM e à Lei, concretamente, o artigo 230 e a alínea a), do nº 2, do artigo 4, da Lei nº 24/2013, respectivamente, alterada e republicada pela Lei nº 7/2015, a submissão desta lide à jurisdição dos tribunais de trabalho, nos termos estabelecidos pelo nº 2, do artigo 10, da Lei nº 18/92, já citada.

II

FUNDAMENTAÇÃO

O presente processo de fiscalização concreta de constitucionalidade foi submetido ao Conselho Constitucional por entidade legítima, em cumprimento do disposto nos artigos 214 e 247, nº 1, alínea a), ambos da CRM e do preceituado nos artigos 67, nº 1, alínea a) e 68, da Lei nº 6/2006, de 2 de Agosto, já indicada.

O Conselho Constitucional é, ao abrigo do estabelecido na alínea a), do nº 1, do artigo 244 da CRM, o órgão competente para apreciar e decidir a questão de inconstitucionalidade da norma ora posta em crise.

Conforme se alcança do intróito do Relatório o *thema decidendum* foi desde logo delimitado no Recurso Contencioso, oportunamente mencionado, no qual se solicita a anulação do acto administrativo submetido a julgamento no TAPS, termos em que a inconstitucionalidade da norma ali suscitada surge como incidente à matéria da demanda de cujo conhecimento depende a decisão no processo principal.

Começando por examinar a parte dispositiva do Acórdão em apreço, nele se surpreende o emprego do termo “*desaplicar*” a norma do nº 2, do artigo 10, da Lei nº 18/92, sob a alegação de que contraria a CRM. Ora, semelhante terminologia é correspondente ao modelo de fiscalização difusa, consagrado no ordenamento jurídico – constitucional de certos países, em que se considera que *os juízes de todos os tribunais são também juízes constitucionais*, função por via da qual lhes permite apreciar e decidir questões jurídico- constitucionais nos processos judiciais em que tal matéria se suscita, declarando a inconstitucionalidade da norma que se revelar desconforme à Constituição e aplicar, de seguida, o dispositivo legal que se mostrar consentâneo com a justa composição da demanda.

Realidade diversa se passa, porém, no sistema jurídico nacional.

Efectivamente, ao cotejar a legislação pertinente no domínio em exame, concretamente, o nº 1, do artigo 241 e alínea a), do nº 1, do artigo 247, da CRM, e mais ainda, os artigos 67 e 68, ambos da LOCC, que estabelecem substantiva e processualmente o quadro legal em que se opera o mecanismo da fiscalização concreta da constitucionalidade, fácil é de ver que o legislador constituinte moçambicano optou por traçar e trilhar o seu próprio caminho, estipulando que no caso de acórdãos e outras decisões que *recusem* a aplicação de qualquer norma com fundamento na sua inconstitucionalidade “*Devem ser remetidos obrigatoriamente para o Conselho Constitucional ...*”, decorrendo daí consequências jurídicas óbvias: apenas ao Conselho Constitucional compete especialmente administrar a justiça, em matérias de natureza jurídico-constitucional, onde a ocorrência de eventual fenómeno de *desaplicação* de norma parece não ser de todo afastável.

Nota-se, de igual modo, na parte decisória do referido Acórdão, que não obstante a remessa dos autos ao Conselho Constitucional visar a fiscalização concreta da constitucionalidade, o corpo de juízes que nele interveio não cuidou de declarar o correlativo efeito suspensivo, omissão esta que constitui uma preterição de uma formalidade legal que é imposta pelo artigo 68 da LOCC. A esta irregularidade acresce ainda o cometimento de uma outra praticada pelo mesmo tribunal *a quo*, a qual consistiu em ordenar a notificação da decisão então proferida à recorrente e ao recorrida para, querendo, dela deduzir recurso no prazo de 30 dias, à 1ª Secção do Tribunal Administrativo, ao abrigo do disposto no artigo 167, da Lei nº 7/2014, já citada, sob pena de trânsito em julgado, fls.65, num momento em que a suspensão da tramitação regular do processo é obrigatória, por imperativo legal (artigo 68, da LOCC).

Assim, com o registo da dupla anomalia verificada na condução dos presentes autos, há inegável probabilidade de existência de dois recursos, em simultâneo, a correr termos em instâncias diferentes: sendo um, relativo ao incidente de inconstitucionalidade, enquanto um outro tratar-se-á de recurso ordinário junto do Tribunal Administrativo, cuja procedência pode influir no efeito útil da decisão do incidente acima referenciado, contra o estabelecido nos artigos 72 e 73, da LOCC.

Donde, a falta de fixação do efeito suspensivo aquando da remessa oficiosa dos autos ao Conselho Constitucional constitui uma nulidade nos termos do artigo 201, nº 1, do Código de Processo Civil e neste momento aqui se declara, incluindo os termos subsequentes, isto é, as notificações então efectuadas às partes.

Passando agora ao exame do fundo da matéria controvertida, este órgão dá-se conta de que o questionamento da constitucionalidade da norma contida no nº 2, do artigo 10, da Lei nº 18/92, teve também lugar no Recurso Contencioso sob o nº 100/2016 – CA, tramitado no Tribunal Administrativo da Província de Sofala, em que foi recorrente a Empresa Lin Shen Import e Export, e recorrida a Inspeção Geral do Trabalho – Delegação Provincial de Sofala, de que emergiu o incidente de inconstitucionalidade com o nº 3/CC/2018, onde veio a ser proferido o Acórdão nº 2/CC/2018, de 22 de Março.

Sendo notória a similitude desta demanda com a que já foi decidida pelo referido Acórdão, mostra-se, nesta sede, despicienda a reedição da escarpelização dos fundamentos ali expendidos, para onde neste momento se remete, extraíndo-se dele somente a argumentação mais decisiva.

Quanto à questão de inconstitucionalidade

O Acórdão inicia por colocar o problema, referindo que *“No entendimento do Tribunal a quo o nº 2, do artigo 10, da Lei nº 18/92, de 14 de Outubro, Lei que cria os tribunais de trabalho entra em contradição com o preceituado na alínea a) do nº 1, do artigo 230 da CRM, que atribui competência ao Tribunal Administrativo para o julgamento de acções que tenham por objecto litígios emergentes das relações jurídico- administrativas.*

Considera ainda (...) que apesar de o artigo 230 da CRM, se referir apenas ao Tribunal Administrativo, é necessário ter em conta que a redacção dessa disposição constitucional é anterior à criação dos tribunais administrativos provinciais, por isso, a norma contida na alínea a) do nº 1, do artigo 230, da Constituição da República, deve ser interpretada de harmonia com o previsto na alínea a) do nº 2, do artigo 4, da Lei nº 24/2013, de 1 de Novembro, alterada e republicada pela Lei nº 7/2015, de 6 de Outubro”.

Adianta ainda, o mesmo Acórdão, que *“... com este argumento o remetente coloca perante o Conselho constitucional um problema de interpretação de leis, propondo que uma norma da Constituição deva ser interpretada em conformidade com a outra constante de lei ordinária ...”* quando, na verdade, deve ser tomado *“em consideração o postulado da supremacia da Constituição”.*

Efectivamente, “ ... decorre do postulado da supremacia constitucional que a lei e todo o Direito infraconstitucional devem ser interpretados em conformidade com a Constituição e nunca no sentido contrário como se pretende no caso vertente”.

Sintetizando, o Acórdão sustenta que “... o móbil da questão em julgamento é a interpretação do nº 2, do artigo 10, da Lei nº 18/92, de 14 de Outubro (...), em relação ao preceituado na alínea a) do nº 1, do artigo 230, da Constituição da República, ou seja, é o problema da conformidade ou desconformidade de uma norma ordinária (infraconstitucional) com a norma da Constituição, o que tecnicamente se reduz ao princípio da interpretação conforme a Constituição”.

Sentenciando sobre esta matéria, declara que “ ... o Conselho Constitucional se pauta pela doutrina constitucional, segundo a qual a interpretação conforme a Constituição pode ser considerada como um princípio de interpretação, ou como técnica de controlo de constitucionalidade. Como princípio de interpretação, resulta da junção de dois princípios, nomeadamente, o da supremacia da Constituição e o da presunção de constitucionalidade. Como técnica de controlo de constitucionalidade, a interpretação conforme a Constituição, consiste na exclusão de uma determinada interpretação da norma infraconstitucional, em forma de acção correctiva”.

Reportando-se a uma outra vicissitude por qual passara a mesma norma (o nº 2, do artigo 10, da Lei nº 18/92), a decisão em alusão convocou o Acórdão então proferido em 7 de Maio, com o nº 04/CC/2010, que também sindicara a sua constitucionalidade no âmbito de fiscalização concreta, o qual acabou concluindo, após vários considerandos, que “ o nº 2, do artigo 10, da Lei nº 18/92, de 14 de Outubro, deve ser interpretado de forma a excluir-se qualquer sentido que possa retirar ao Tribunal Administrativo a competência que lhe é atribuída pelo nº 2, do artigo 228, conjugado com alínea a), do nº 1 do artigo 230, ambos da Constituição da República”.

Estava, assim, fixado o sentido da questionada norma em consonância com o texto constitucional.

Entretanto, com o decurso do tempo veio a ser aprovada a Lei Orgânica da Jurisdição Administrativa, a Lei nº 24/2013, de 1 de Novembro, alterada e republicada pela Lei nº 7/2015, de 6 de Outubro, dispondo na alínea a), do nº 2, do respectivo artigo 4, que:

“ 1. (...)

2. *Compete aos tribunais administrativos e ao Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo:*

a) Julgar as acções e os recursos que tenham por objecto litígios emergentes das relações jurídico – administrativas em primeira instância.

(...)” .

Ora, perante este novo quadro legal, em que o legislador ordinário aprovou duas leis consecutivas, versando sobre a mesma matéria, a fiscalização da problematizada norma deixou de se justificar, dada a sua derrogação tácita, decorrente do estabelecido na alínea a), do nº 2, do artigo 4, da Lei nº 24/2013, alterada e republicada pela Lei nº 7/2015 e fica, de igual modo, prejudicada a discussão sobre a alegada contradição existente entre esta e a questionada norma.

III

DECISÃO

Termos em que, o Conselho Constitucional decide abster-se de fiscalizar a constitucionalidade do nº 2, do artigo 10, da Lei nº 18/92, de 14 de Outubro, comprovado que se mostra a sua derrogação.

Notifique e publique-se.

Maputo, 10 de Abril de 2018

Hermenegildo Maria Cepeda Gamito, Ozias Pondja, Lúcia da Luz Ribeiro, Manuel Henrique Franque, Domingos Hermínio Cintura.