



REPUBLICA DE ANGOLA
TRIBUNAL SUPREMO

Processo nº 525/18

Juízo de origem: Câmara do Cível, Administrativo, Fiscal e Aduaneiro do Tribunal Supremo, 2.^a

Secção

Relator: António Neto da Costa

Data do acórdão: 22 de Maio de 2024

Votação: Unanimidade

Meio processual: Recurso Contencioso de anulação de acto administrativo

Decisão: Improcedência do Recurso.

Resumo do Acórdão: AA contesta o Despacho 0002597/GAG.MIN/17 que a condenou a uma multa global de Kz 3.670.249,80 por falhas laborais nos Autos 44/17 e 46/17. A recorrente alega vícios de incompetência da Directora do Gabinete do Ministro, omissão de pronúncia, falta de fundamentação e desproporcionalidade, solicitando a anulação dos autos ou a redução das multas ao mínimo.

O Tribunal Supremo declarou-se competente e validou a representação processual, dando seguimento à apreciação do recurso.

A acção foi julgada improcedente, as multas mantidas, e o procedimento do recurso hierárquico para o Ministro declarado nulo. As custas ficaram a cargo da empresa, fixadas em 1/3 da taxa de justiça.

Texto integral

ACÓRDÃO

Na Câmara do Cível, Administrativo, Fiscal e Aduaneiro do Tribunal Supremo, 2.^a Secção, os Juízes Acordam em Conferência, em nome do Povo:

I-RELATÓRIO

AA, com sede social em Luanda, Rua X, n.º 000, 5.º- C/D, matriculada na Conservatória do Registo Comercial de Luanda sob o n.º 000, vem ao abrigo do disposto do artigo 9.º da Lei n.º 2/94 interpor **Recurso Contencioso de anulação de acto administrativo**, nomeadamente do Despacho 304MAPTSS/IGT/DP/DPº/INSP.1.7.2.2/17, da Inspector-Geral do Trabalho, e do Despacho 0002597/GAG.MIN/17, proferido pela Directora do Gabinete do Ministro da Administração Pública, Trabalho e Segurança Social, contra o **BB, MINISTRO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, TRABALHO E SEGURANÇA SOCIAL**.

Para fundamentar a sua pretensão, a Recorrente alega, em síntese, o seguinte:

FACTOS

1. O Despacho 0002597/GAG.MIN/17, proferido pela Exma. Senhora Directora do Gabinete do Ministro da Administração Pública, Trabalho e Segurança Social (MAPTSS) padece de vícios insanáveis de incompetência e de ilegalidade.
2. De acordo com o n.º 3 do artigo 33.º do Decreto Presidencial n.º 79/15, “da decisão do Inspetor-Geral do Trabalho (IGT), cabe recurso ao titular do órgão de Superintendência, no prazo de 30 (trinta) dias corridos”.
3. Em consequência, a competência para a prática do referido acto é do Ministro.
4. Além disso, dos vícios de incompetência e de ilegalidade, o despacho contém vício de omissão de pronúncia.
5. O Despacho 0002597/GAG.MIN/17 só se pronunciou sobre o Auto de Notícia 46/17 que em que a IGT aplicou à Recorrente multa por esta não ter constituído a Comissão de Prevenção de Acidentes de trabalho, mas é omissa quanto ao Auto de Notícia 44/17 que aplicou multa à Recorrente por esta não ter criado os serviços de segurança e higiene no local de trabalho.
6. Outrossim o despacho recorrido também padece do vício de falta de fundamentação, porquanto o texto apenas limita-se em reproduzir o tipo de transgressão laboral
7. Alega ainda a Recorrente que a falta de fundamentação a levou à incompreensão do valor correspondente a cada multa aplicada, para as respectivas infracções laborais.
8. Consequentemente, o valor unitário resultante do Despacho 04MAPTSS/IGT/DP/DPº/INSP.1.7.2.2/17 da Inspectora Geral do Trabalho, que aplicou as referidas multas pelas duas infracções, está ferido de invalidade.

Auto de Notícia 44/17

1. Relativamente ao Auto de Notícia 44/17, resultante da não criação dos serviços de segurança e higiene no trabalho, alega a Recorrente que a decisão que indeferiu o recurso desconsiderou a extensa documentação que esta juntou.
2. Assevera ainda a Recorrente não compreender a razão da aplicação da multa, porquanto a empresa tem a funcionar o serviço de segurança e higiene no trabalho, tendo iniciado em 2012 com uma técnica, a Senhora X e, posteriormente, em 2015, com uma segunda técnica, a Senhora Y. Acresce, ainda, que as referidas técnicas cumpriam e executavam as obrigações e acções previstas no n.º 2 do artigo 18.º do Decreto n.º 31/94.
3. As técnicas, apesar de terem qualificação e experiência para as funções e exercerem de facto as funções de técnicas de segurança, saúde e higiene no trabalho, não se encontravam registadas na Delegação Provincial do Ministério da Administração Pública, Trabalho e Segurança Social apenas por desconhecimento da lei.
4. Mas que esta situação já está regularizada, conforme documento junto aos autos.
5. A falta de registo e desconhecimento da lei, ao ver da Recorrente, são fundamentos para que sobre a infracção formal, devesse recair acção pedagógica por parte da IGT, com aplicação de

uma advertência, por se tratar de uma infracção laboral facilmente reparável e de âmbito formal, ou então na aplicação de uma multa no seu limite mínimo legal.

6. Considera o despacho da Exma. Senhora Inspectora-Geral do Trabalho injusto, porquanto desrespeitou os princípios da proporcionalidade e legalidade, visto que no despacho recorrido a IGT defende que a graduação das multas por contravenções laborais corresponde a um poder discricionário da entidade competente para confirmação do auto de notícia, conforme o art. 64.º do Decreto Presidencial n.º 164/16, de 5 de Agosto.

7. Houve uma má interpretação da norma legal por parte da Inspectora-Geral do Trabalho, na medida em que este normativo legal dispõe que a graduação da multa pelo agente administrativo deverá ser feita em função da gravidade da infracção e o grau de culpa do infractor, não feita de forma discricionária.

8. No caso do referido auto de notícia, a culpabilidade da Recorrente é diminuta e por isso solicita a anulação do acto administrativo, o Auto de Notícia 44/17, ou, se assim não for, a redução do valor da multa ao valor mínimo legal.

Auto de Notícia 46/17

1. Já sobre o Auto de Notícia 46/17, de que decorre a multa por não constituição da Comissão de Prevenção de Acidentes de Trabalho (CPAT), a Recorrente afirma que o despacho da Exma. Senhora Inspectora-Geral do Trabalho desconsiderou a documentação que juntou ao processo, que provam que a Comissão existe na empresa desde 2014, sendo secretariada pela senhora X, e com a composição constante do documento 11 que junta aos autos.

2. Os membros da CPAT cumpriram e executaram as obrigações e desenvolveram as acções previstas no artigo 7.º do Decreto Executivo n.º 21/98. Isto é, colaboram na investigação de acidentes de trabalho e na elaboração de relatórios das actividades de segurança, higiene e saúde.

3. A referida Comissão não se encontrava registada na Delegação Provincial do Ministério da Administração Pública, Trabalho e Segurança Social, apenas por desconhecimento da lei pela Recorrente, situação que já se encontra regularizada.

4. Pelo facto da situação já se encontrar regularizada, não compreende a Recorrente a razão do despacho ter mantido a referida multa. Outrossim, a Recorrente qualifica a infracção como formal e susceptível de fácil reparação, de modo que sobre a infracção recairia acção pedagógica por parte da Inspeção Geral do Trabalho, fazendo recomendação para a Recorrente proceder o registo da Comissão no prazo de 30 dias, sob pena de lhe ser aplicada uma multa.

5. Ou então que se lhe aplicasse uma multa no seu mínimo, por ser uma empresa sem registo de infracções laborais junto da IGT.

6. A multa prevista para esta contravenção laboral é de 5 a 10 vezes o salário médio mensal praticado na empresa.

7. É inaceitável e incompreensível para a Recorrente que sendo primária não lhe seja aplicada uma multa perto do mínimo legal.

A Recorrente conclui apontando o seguinte:

- a) O Despacho 0002597/GAG. MIN/17 padece do vício insnável da incompetência da Sra. Directora do Gabinete do Ministro da Admnistração Pública, Trabalho e Segurança Social;
- b) De acordo com o n.º 3 do art. 33.º do Decrreto Presidencial n.º 79/15, a competência para a prática do acto é do Ministro da Admnistração Pública, Trabalho e Segurança Social;
- c) O Despacho 0002597/GAG. MIN/17 é totalmente omisso quanto ao recurso interposto sobre o Auto de Notícia 44/17;
- d) O Despacho recorrido não fundamenta a decisão;
- e) Não se sabe qual é o valor da multa de cada uma das contravenções por ter sido condenada a pagar um multa única de Kz. 3. 670. 249, 80, o que fere o acto administrativo de invalidade;
- f) Tem a funcionar o Serviço de Segurança e Higiene no trabalho desde 2012;
- g) Tem a Comissão de Prevenção de Acidentes de Trabalho desde 2014;
- h) As situações de inconformidades formais já estão regularizadas;
- i) Sobre as infracções cometidas deveria recair acção pedagógica da IGT, por se tratar de infracções laborais facilmente reparáveis;
- j) Devem ser anulados os Autos de Notícias 44/17 e 46/17, ou, se assim se não entender, que se reduzam os valores das multas para os seus mínimos legais.

Por tudo dito, terminou pedindo que se dê provimento ao presente Recurso e, em consequência, que se anule o Despacho recorrido.

Junta: Procuração Forense, Documentos e Duplicados Legais.

A fls 89 a então Juíza Relatora proferiu despacho em que considerou que o Tribunal é competente, o demandado está devidamente representado e tem legitimidade, o recurso é o próprio e foi interposto dentro do pazo legal, em conformidade como art. 45.º do DL n.º 4-A/96, de 5 de Abril.

Outrossim, ordenou que se oficiasse o Gabinete Jurídico do MAPTSS para que remetesse o procedimento administrativo, nos termos do n.º 1 do artigo 46.º do DL n.º 4-A/96, e que se notificasse a entidade recorrida e o Ministério Público para que, no prazo de 30 dias, contestassem, ao abrigo do art. 47.º do mesmo diploma.

O Recorrido, por sua vez, tendo sido regularmente notificado, veio apresentar a sua contestação, a fls 94 a 97, alegando, em síntese, o seguinte:

1. O teor o Despacho 0002597/GAG.MIN/17 proferido pela Exma. Senhora Directora do Gabinete Jurídico que manteve a aplicação das multas, apenas seria violador do princípio da legalidade e padeceria de vício de incompetência, nos termos n.º 3 do artigo 33.º do Decreto Presidencial 79/15, de 13 de Abril, caso faltasse o acto de delegação de poderes, nos termos do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 16-A/95, de 15 de Dezembro.

2. A invocada falta de pronúncia sobre o Auto de Notícia 44/17 e falta de fundamentação do referido despacho seriam afastadas, nos termos do artigo n.º 1 do artigo 68.º do DL n.º 16-A/95.
3. Não deve a Recorrente invocar desconhecimento de informações, porque esta foi notificada dos Autos de Notícias 44/17 e 46/17, de forma individual, pelo que o valor global expresso é somatório das respectivas multa.
4. É o Despacho n.º 304/MAPTSS/IGT/DPTº.INSP.17.2.2/17, proferido pela Senhora Inspectora-Geral do Trabalho, que decidiu pela redução em 30% do valor total dos Autos de Notícia n.º 44/17 e n.º 46/17, que motivou a interposição do recurso hierárquico, nos termos do n.º 3 do artigo 33.º do Decreto Presidencial n.º 79/15.
5. Na altura em que se levantou os Autos de Notícia, a Recorrente não possuía os serviços de Segurança, Higiene e Saúde no trabalho.
6. De acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 18.º do Decreto n.º 31/94, de 5 de Agosto, todas as empresas previstas no artigo 2.º do referido Decreto e que empreguem no mínimo 50 trabalhadores e aquelas com um elevado índice de risco devem criar e organizar o serviço de segurança e higiene no trabalho e dotá-lo de técnicos necessários, com vista a desenvolver as acções que aquele artigo estabelece.
7. Fazendo recurso ao n.º 2 do Decreto Executivo n.º 6/96, de 2 de Fevereiro (Regulamento Geral dos Serviços de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho), entende que o legislador tinha como escopo, *ab initio*, a criação imediata dos Serviços por parte dos empregadores, levando em consideração a dimensão das instalações e a complexidade dos riscos. Pelo facto da Recorrente empregar cerca de 382 trabalhadores, tinha sobre si a responsabilidade acrescida de criar os respectivos Serviços.
8. A Recorrente, para além de não possuir o número suficiente de técnicos de segurança, saúde e higiene no trabalho, tinha a obrigação legal de proceder o seu registo obrigatório, como dispõe o n.º 1 do artigo 26.º do diploma acima mencionado, não podendo alegar desconhecimento da norma legal (*ignorantia legis neminem excusat*).
9. Os Técnicos de segurança, saúde e higiene no trabalho devem, para além dos conhecimentos para o efeito, conhecer a legislação ligada ao Sistema de Segurança e Saúde no Trabalho (art. 13.º do Regulamento Geral dos Serviços de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho, adiante RGSST).
10. O registo no caso em apreço é um requisito de forma essencial e a sua importância, não pode ser reduzida a uma mera formalidade; o registo não tem um carácter meramente declarativo, mas sim, salvo melhor interpretação, confere autorização do exercício da actividade (licença), como se pode depreender do n.º 3 do art. 16.º do RGSST, que dispõe que “os técnicos registados ao abrigo do n.º 2 deste artigo, terão direito a documento comprovativo que lhes permite o exercício das suas funções em território nacional”. (sublinhado do Recorrido).
11. Quanto ao Auto de Notícia n.º 46/17, quase tudo quanto fez-se referência relativamente aos Serviços de Segurança, Higiene e Saúde no trabalho se faz, *mutatis mutandis*, à Comissão de Prevenção de Acidentes (Auto de Notícia 44/17).

12. Não basta a junção de documentos que provem a composição da Comissão de Prevenção de Acidentes de Trabalho (CPAT), é preciso o cumprimento das disposições legais, culminando com o respectivo registo na Delegação Provincial do Ministério da Administração Pública, Trabalho e Segurança Social, conforme expresso no artigo 17.º do Decreto Executivo n.º 21/98, de 30 de Abril.
13. A alegação de ter sido constituído a CPAT em 2014 é insuficiente. Nos termos da lei as Comissões têm um mandato de 3 (três) anos, e a Recorrente não apresentou documento comprovativo da sua reeleição com vista à renovação de mandato, uma vez que o tempo máximo de mandato da mesma foi excedido, nos termos do artigo 20.º do diploma supra indicado.
14. Em jeito de conclusão, termina a sua contestação dizendo que as infracções e as respectivas sanções resultaram do incumprimento da lei e que não basta o cumprimento ou a regularização *a posteriori* para que o efeito do acto administrativo objecto de recurso seja revertido ou anulado.
15. Esta situação seria resolvida no âmbito do instituto da relação entre o comitente e o comissário – culpa *in eligendo*, como dispõem os artigos 500.º e ss do Código Civil.

O Requerente terminou a sua Contestação sem formular qualquer pedido.

Apresentada a contestação, a Juíza Relatora, a fls 99, proferiu despacho para que se notificasse as partes para apresentarem as suas alegações no prazo de 20 dias, nos termos do 53.º do DL n.º 4-A/96 de 05 de Abril.

Em sede das Alegações, apresentadas a fls 107 a 109, a Recorrente, sem ter acrescentado nada de substancial aos argumentos constantes do requerimento inicial, isto é, repetindo os mesmos argumentos de razão pugna pela revogação do despacho recorrido, requerendo que se conceda provimento ao presente recurso, revogando-se o despacho recorrido em conformidade com os fundamentos que apresenta.

Não obstante ter sido notificado (fls 102), o Recorrido não apresentou alegações.

Remetido os autos à vista do Ministério Público (fls 111), este promoveu que se concedesse provimento ao recurso, alicerçando-se no seguinte: o regime de aplicação dos valores das multas não pode ser aleatório, nem discricionário, pelo que sempre que o agente extrapole os valores fixados por lei, pratica um acto com vício, o de violação de lei e, por tal, sancionável.

Foram ao autos à vista dos Juizes Adjuntos (fls 112, 112 verso e 113) e, no seguimento, os autos foram redistribuídos ao novo Juiz Relator, tendo este ordenado vista ao M.P., para efeito do disposto no artigo 106.º CPCA, e subseqüentemente a colheita de novos vistos legais (fls 120 e 120 verso).

Remetido os autos ao M.P., este, nos termos do artigo 106.º CPCA, disse nada se lhe oferecer dizer quanto à má-fé das partes, bem como nada ter verificado como infracção à lei, quer em relação às partes, quer no que respeita à conduta dos funcionários.

Na sequência, a fls 122, a Secretaria Judicial expediu o Ofício n.º 0262/105/02/500/CCFA/TS/2023, de 10 de Julho, em obediência do despacho contido na fl. 121, que reitera o pedido de remessa do procedimento administrativo ao Tribunal, não tendo o Requerido agido em conformidade.

Tudo visto, cumpre apreciar e decidir.

II- OBJECTO DA ACÇÃO - QUESTÕES A DECIDIR

Sendo o âmbito e objecto da acção impugnatória delimitados em conformidade com o n.º 3 do artigo 15.º do Código de Processo do Contencioso Administrativo (CPCA), em atenção ao n.º 1 do artigo 108.º do mesmo Código, emergem como questões a apreciar e decidir:

- 1. Deve ou não ser anulada a decisão que consta no Ofício 304MAPTSS/IGT/DPTºINSP.1.7.2.2/17, de 25 de Agosto, da Inspectoria Geral do Trabalho?**
- 2. Deve ou não ser anulada a decisão constante no Ofício 0002597/GAG.MIN/17, de 29, da Directora do Gabinete Jurídico do Ministro da Administração Pública, Emprego e Segurança Social por vícios de incompetência e falta de fundamentação?**

III- FUNDAMENTAÇÃO

Da análise dos presentes autos resultam provados os seguintes factos:

1. Nos dias 14 e 15 de Março de 2017, os técnicos da IGT, em inspecção às instalações da Autora (antes referido nos autos como “Recorrente”, em face do processo contencioso administrativo então vigente) lavraram Autos de Notícia n.ºs 44/17 e 46/17, pela falta de criação de Serviços de Higiene e Segurança no Trabalho e pela não constituição da Comissão de Prevenção de Acidentes de Trabalho (fls 18 e 19);

2. Os Autos de Notícia n.ºs 44/17 e 46/17 foram confirmados, por Despacho da Chefe da Inspeção Geral do Trabalho de Luanda, nos termos dos artigos 28.º e 31.º do Decreto Presidencial n.º 154/16, de 5 de Agosto, datado em 28 de Março de 2017, respectivamente (fls 18 e 19).

3. O Auto de Notícia n.º 45/17, por via do qual se aplicou à Autora a multa no valor de Kz. 2 293 906,00, foi anulado em sede da Reclamação apresentada pela Autora, pela Chefe dos Serviços Provinciais da Inspeção Geral do Trabalho (fls. 16).

4. Com fundamento no Auto de Notícia n.º 44/17, foi aplicada à Autora a multa no valor de Kz. 2 293 906,00, por não ter criado os Serviços de Segurança e Higiene no Trabalho, tendo a empresa em efectivo serviço 382 trabalhadores (fls. 18).

5. Pela infracção consubstanciada na falta de constituição da Comissão de Prevenção de Acidentes de Trabalho (CPAT), com fundamento no Auto de Notícia n.º 46/17, à Autora foi aplicada a multa de Kz. 2 949 308, 00.

6. A IGT (Serviços Provinciais de Luanda), de acordo com o ofício 1868/SPITL/SEC.INSP/1723/&/17, datado de 21 de Junho de 2017, manteve para os Autos de Notícia n.ºs 44/17 e 46/17, o valor global de Kz 5.243.214,00 e fixou o prazo de 20 (vinte) dias para a Recorrente efectuar o pagamento (fls 16).

7. A Inspectoria-Geral do Trabalho, em sede de Recurso Hierárquico, reduziu em 30% o valor global constante dos Autos de Notícia, isto é, de Kz 5 243 214,00 para Kz 3 670 249,80 (fls 14 e 15).

8. A Directora do Gabinete do Ministro da Administração Pública, Emprego e Segurança Social informou a CLIGEST, ora Autora, por incumbência do Ministro da Administração Pública, Trabalho e Segurança Social, que o seu Recurso Hierárquico foi indeferido, conforme o ofício 0002597/GAG.MIN/17 (fls 13).

IV. APRECIANDO

Interesse aqui mencionar que a presente acção, por força do n.º 1 do art. 3.º da Lei n.º 33/22, de 1 de Setembro, passou a reger-se pelo disposto no Código de Processo do Contencioso Administrativo, aprovado pela referida Lei.

Examinados os autos e passando à apreciação das questões do presente recurso, verificamos o que se segue:

1- Deve ou não ser anulado o Despacho 304MAPTSS/IGT/DPTº INSP.1.7.2.2/17, de 25 de Agosto, da Inspectora-Geral do Trabalho?

No Despacho decisório materializado pelo Ofício aqui identificado, a fls 14 dos autos, podemos verificar que, decidindo o **recurso hierárquico** interposto pela Autora, das multas aplicadas pelos **Serviços Provinciais da Inspeção Geral do Trabalho**, pelo facto da Autora não ter criado os Serviços de Segurança, Higiene e Saúde, por um lado, e pelo facto de não ter criado a Comissão de Prevenção de Acidentes de Trabalho (CPAT), por outro lado, a Inspectora-Geral do Trabalho tomou as seguintes posições:

- i.- Os Autos de Notícia n.ºs 44/17 e 46/17, nada têm a ver com o registo de técnicos dos referidos serviços, como a Autora afirmou no recurso apresentado, mas sim com a falta de criação de tais serviços, como é exigência legal;
- ii.- Considerar improcedente o pedido de revogação do acto administrativo;
- iii.- Quanto à solicitação da redução da multa ao mínimo legal, correspondendo a graduação das multas por contravenções laborais a um poder discricionário da entidade com competência para confirmar o auto de notícia, conforme o disposto no art. 64.º do Decreto Presidencial n.º 154/16, de 5 de Agosto, reduzir o valor da multa de Kz. 5 243 214,00 para 3 670 249,80, correspondente a 30%.

Em relação à matéria do Despacho 304MAPTSS/IGT/DPTº INSP.1.7.2.2/17, de 25 de Agosto, da Inspectora-Geral do Trabalho, a Autora afirma que atendendo aos princípios da proporcionalidade e da legalidade não é de se aceitar a fundamentação constante do mesmo, tendo havido uma má interpretação por parte do Demandado do art. 64.º do Decreto Presidencial n.º 154/16, de 5 de Agosto, na medida em que este normativo legal dispõe que a graduação da multa pelo agente administrativo deve ser feita em função da gravidade da infracção e do grau de culpa do infractor, e não feita de forma discricionária.

Afirma, ainda, a Autora que o Despacho em causa está ferido de invalidade, por condenar a Autora numa multa única de Kz. 3 670 249,80, pelas duas contravenções.

Contrapondo-se à tese da Autora, com a clara intenção da manutenção da validade dos actos impugnados, na sua contestação veio o Demandado afirmar o seguinte:

1. A Autora foi notificada dos Autos de Notícia n.ºs 44/17, 45/17 e 46/17, e em cada um deles está individualmente indicado o valor da multa, cujo valor global que vem expresso na notificação, não podendo, por isso, a Autora invocar desconhecimento de informações

que a mesma possui e que estão mencionadas expressamente nos referidos Autos de Notícia;

2. Em razão disso, o Despacho 304MAPTSS/IGT/DPTº INSP.1.7.2.2/17, da Inspectoria-Geral do Trabalho, decidiu pela redução em 30% do valor total dos Autos de Notícia n.ºs 44/17 e 46/17, expresso na notificação;

3. É a redução em 30% do valor total das multas que motivou o recurso hierárquico feito pela Autora, nos termos do n.º 3 do art. 33.º do Decreto Presidencial n.º 79/15, de 13 de Abril.

Vejamos a quem assiste razão.

A primeira questão que aqui importa averiguar é a de saber se, do ponto de vista do direito, mais claramente da justiça administrativa, os Autos de Notícia levantados pelo Inspector do Trabalho são passíveis de impugnação contenciosa.

Para dar resposta à esta questão vamos averiguar se o Auto de Notícia é um acto primário de um Inspector-Geral do Trabalho (ou do seu representante local), ou não.

O **auto de notícia** deve aqui ser entendido como um documento oficial lavrado por um agente público que, no exercício das suas funções, constatando ou verificando o cometimento de uma infracção o reporta, devendo nele mencionar o dia, a hora, o local e as circunstâncias em que aquela foi cometida e, também, tudo o que for averiguado sobre a identidade dos agentes e dos ofendidos e os meios de prova existentes, nomeadamente as testemunhas que possam depor sobre os factos.

No nosso ordenamento jurídico, só para dar um exemplo, o n.º 1 do art. 160.º do Código Geral Tributário – CGT- (aprovado pela Lei n.º 21/14, de 22 de Outubro), antes da sua alteração introduzida pela Lei n.º 21/20, de 09 de Julho, com a epígrafe “**auto de notícia**” dispunha o seguinte: “*nos casos em que uma autoridade, no exercício das suas funções, verificar pessoalmente a prática de uma infracção tributária, independentemente de ser crime ou transgressão lavra auto de notícia que remete à Repartição Fiscal Competente ou serviço local equiparado da área em que a infracção tiver sido cometida.*”.

O n.º 2 do mesmo artigo enumerava os elementos que o auto de notícia devia conter (hoje a norma em referência tem como epígrafe “auto de transgressão”, sendo que na al. a) do art. 2.º do CGT se define o Auto de Notícia ou de Transgressão como “*documento oficial lavrado por um agente de autoridade no exercício das suas funções, visando a descrição da constatação ou verificação pessoal de um crime ou de uma transgressão tributária, repectivamente*”.

Aqui chegados, deve-se ter em conta que, ao abrigo da al. c) do n.º 4 do art. 5.º do Estatuto Orgânico da Inspeção Geral do Trabalho (adiante, EOIGT), aprovado pelo Decreto Presidencial n.º 79/15, de 13 de Abril¹, vigente na data dos factos, incumbe à IGT “fiscalizar as condições de segurança, higiene e saúde nos estabelecimentos, equipamentos, produtos e processos de fabrico”; já ao abrigo da al. b) do mesmo artigo, incumbe à IGT “assegurar a aplicação das normas relativas à segurança, higiene e saúde no trabalho por parte dos empregados e dos empregadores”.

Em conformidade com o n.º 1 do art. 21.º do EOIGT, de 2015, os Inspectores do Trabalho devem, sempre que se verifique a prática de infracções laborais, lavrar autos de notícia, no exercício das suas funções, e haverá, evidentemente, infracção laboral em todos os casos em que houver violação, tanto dos empregadores como dos empregados (trabalhadores), de normas constantes da Constituição, da

¹ Esse Decreto Presidencial foi revogado pelo Decreto Presidencial n.º 90/22, de 18 de Abril, que aprova o novo EOIGT.

Lei e seus regulamentos ou de Convenções aplicáveis à uma dada situação. Aos Inspectores do Trabalho compete “levantar autos de notícia pelas infracções verificadas” (al. e) do art. 36.º do EOIGT, de 2015).

Analisando o regime jurídico definido no EOIGT de 2015 para o auto de notícia, e compulsados os autos deste processo, verificamos que:

- a) A eficácia dos Autos de Notícia aqui em causa depende da sua confirmação pela Chefe dos Serviços Provinciais da IGT de Luanda (n.º 1 do art. 30.º e al. i) do n.º 2 do art. 16.º ambos do EOIGT de 2015); a confirmação foi feita;
- b) O auto de notícia, depois de confirmado e remetido ao infractor, podia este reclamar para o Chefe dos Serviços Provinciais, no prazo de 30 (trinta) dias (n.º 1 do art. 33.º do EOIGT de 2015); o Autor efectivamente apresentou reclamação;
- c) A fls. 16 dos autos encontra-se a decisão da reclamação;
- d) Da decisão da Chefe dos Serviços Provinciais cabe recurso para o Inspector-Geral do Trabalho (n.º 2 do art. 33.º do EOIGT); o Autor interpôs recurso hierárquico;
- e) A decisão do recurso hierárquico está inserido no ofício de fls. 14 dos autos;
- f) De decisão da Inspector-Geral do Trabalho a Autora interpôs recurso hierárquico para o Ministro da Administração Pública, Trabalho e Segurança Social que, conforme o documento de fls. 13 dos autos (Ofício n.º 00002597/GAB. MIN/17, de 29 de Novembro), o indeferiu.

Partindo das suas características, facilmente se pode concluir que o auto de notícia, sendo um mero relato da ocorrência de uma infracção laboral, embora possa incluir alguma recomendação, para a sua eficácia carece de ser apresentado à entidade com competência decisória que o deve confirmar, e só então é um acto passível de impugnação tanto administrativa como contenciosa, porquanto, por disposição do art. 6.º da Lei n.º 2/94, de 14 de Janeiro, ao abrigo da qual se intentou a presente acção, para que um acto praticado pela Administração Pública pudesse ser impugnado por via contenciosa, o mesmo devia ter carácter definitivo e executório e estar ferido de ilegalidade ou lesar direitos adquiridos. Dito de outro modo, segundo a disciplina jurídica então vigente na justiça administrativa, o auto de notícia só podia ser impugnado caso representasse a conduta voluntária de um órgão da Administração no exercício de um poder público que, para prossecução de interesses a seu cargo, pondo termo a um processo gracioso ou dando resolução final a uma petição, definisse, com força obrigatória e coerciva, situações jurídicas num caso concreto (neste sentido, MARCELLO CAETANO, Manual de Direito Administrativo, Almedina, Coimbra, 1990, Vol. I, p. 464).

Hoje, com a evolução da justiça administrativa, com tendência para uma igual protecção em juízo da Administração Pública e dos particulares, o art. 67.º do CPCA define quais os actos que podem ser impugnados. Assim, podemos verificar que não é exigível que o acto ponha termo a um procedimento administrativo, definindo uma situação jurídica do interessado; o que importa é que o acto administrativo produza efeitos externos, dirigidos a afectar situações jurídicas que existem na esfera exterior à da entidade que o pratica. Todos os outros actos ficam excluídos do leque de actos impugnáveis e são qualificados como *actos internos*².

Podemos concluir que os Autos de Notícia levantados pelo competente Inspector do Trabalho, impondo, por via da confirmação, multas à Autora podem ser impugnados. Não são, no entanto, actos primários da Inspector-Geral do Trabalho, mas do seu representante local, no caso a Chefe dos

² Vide MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual de Processo Administrativo*, 8.ª ed., Almedina, 2024, p. 313.

Serviços Provinciais da IGT de Luanda, e assim sendo, nos termos da lei, recorríveis junto da Inspectora-Geral do Trabalho.

Perante esta realidade factual, estamos diante de uma situação em que a Autora nestes autos interpôs um recurso ilegal da decisão da Inspectora-Geral do Trabalho para o Ministro da Administração Pública, Trabalho e Segurança social, porque viola os n.ºs 2 e 3 do art. 33.º do EOIGT de 2015, e também os n.ºs 2 e 3 do art. 38.º do EOIGT de 2022.

Por estas razões, entende este tribunal que o recurso hierárquico interposto para o Ministro da Administração Pública, Trabalho e Segurança social deve ser julgado inexistente, com a consequente nulidade de todo o procedimento.

Outra questão, porém, a apreciar aqui são os Despachos da Chefe dos Serviços Provinciais da Inspeção Geral do Trabalho de Luanda, em decorrência dos recebimento dos Autos de Notícia n.ºs 44/17 e 46/17.

Vejamos:

Nos documentos de fls 18 e 19, constatamos que, diante dos Autos de Notícia, com fundamento nos relatos feitos pelo Inspector do Trabalho, o que se depreende da expressão “confirmando” aposto na parte superior dos Autos de Notícia, a Chefe dos Serviços Provinciais da IGT em Luanda aplicou, para a infracção relatada no Auto de Notícia n.º 44/17, a multa de Kz. 2. 293. 906,00, e para a infracção relatada no Auto de Notícia n.º 46/17, a multa de Kz. 2. 949. 308,00, em separado e não como um valor global indiscriminado.

A chefe dos Serviços Provinciais da IGT de Luanda tem competência para aplicar as referidas multas, como decorre das disposições do art. 26.º do EOIGT de 2015, e, também, conforme a al. k) do n.º 2 do art. 20.º da EOIGT de 2022.

Apuramos também que, a fls. 14, a Inspectora-Geral do Trabalho, em sede de Recurso Hierárquico, com base no art. 64.º do Decreto Presidencial n.º 154/16, de 5 de Agosto, decidiu reduzir o montante das multas aplicadas em 30%, discordando este Tribunal, porém, porque contrário à norma invocada, que a graduação do montante das multas seja feito ao abrigo de um poder discricionário da entidade competente. Factores relevantes na graduação das multas são a gravidade da matéria infringida e o grau de culpa do contraventor.

In casu não estão evidenciados nos autos factores redutores da grau da culpa da Autora, na medida em que alega esta a falta de conhecimento (da lei), e como é consabido *ignorantia legis neminem excusat*, ou seja, a ignorância da lei, ou mesmo a sua errada compreensão, não isenta ninguém de responsabilidade.

A IGT durante a actividade inspectiva pode agir de modo preventivo ou coercivo. O princípio orientador encontra-se no artigo 19.º do Estatuto Orgânico da Inspeção Geral do Trabalho de 2015, que prescreve que “a IGT exerce acção inspectiva de natureza preventiva, actuando de forma pedagógica, sem prejuízo da acção coerciva sempre que necessário, com o objetivo de assegurar o cumprimento da lei, no âmbito das relações e condições de trabalho” (itálico nosso). As expressões “sem prejuízo” e “sempre que necessário” não significam que a acção coerciva seja uma excepção, nem que esta depende da acção preventiva. Elas são autónomas, nem há prioridade entre ambas. Daí que os artigos seguintes fixam o regime de cada acção. A aplicação da acção coerciva imediatamente também é uma forma de garantir o cumprimento da lei.

Outrossim, nesta norma pode ver-se que o modo de actuação da IGT não é posto em ordem de cronologia e de dependência, ou seja, não é preciso que se vá primeiro à acção preventiva e depois lançar mãos à acção coerciva. Não é esta a vontade do legislador; cada acção deve ser vista

casuisticamente. A acção pedagógica justifica-se, como dispõe o n.º 2 do artigo 20.º do mesmo diploma, para infracções laborais facilmente reparáveis.

De mais a mais, a redacção do n.º 1 do artigo 21.º do diploma *supra*, sobre a acção coerciva, impõe o seguinte: “os Inspectores do Trabalho devem, sempre que se verifique a prática de infracções laborais, lavrar autos de notícia no exercício das suas funções”, o que justifica bem o que se acaba de dizer sobre o regime jurídica de ambas acções, preventiva ou coerciva.

Sendo assim, o raciocínio que o inspector deve seguir é o seguinte: constatada a infracção deve examinar a gravidade desta; se não se justificar simplesmente a acção pedagógica, recorre, como última *ratio*, à acção coerciva, agindo assim à altura da infracção.

A gravidade da infracção, nos termos do Decreto Presidencial n.º 154/16, de 5 de Fevereiro, deve ser vista tendo em conta os limites mínimos e máximos das respectivas sanções. A título explicativo, para as infracções cuja gravidade é baixa, os limites mínimo e máximo vão de 3 a 6 vezes o salário médio; para as de gravidade média os limites mínimo e máximo vão de 4 a 8 salários médios; e para as graves entre 5 a 10 vezes do salário médio.

No caso em equação, a medida sancionatória para ambas infracções é fixada nos limites mínimo e máximo entre 5 a 10 salários médios praticado na empresa, nos termos dos artigos 26.º e 28.º do referido diploma. Ademais, a aplicação da medida concreta depende da conduta contravencional e da graduação destas. Não há aqui discricionariedade.

Outro aspecto que ainda pesa contra a Autora tem a ver com o tipo de actividade que esta realiza, ou seja, trata-se de uma clínica, um sector de actividade em que se lida diariamente com enfermidades diversas e, portanto, em que a susceptibilidade da saúde dos trabalhadores ser efectada é alta e exige altos padrões de higiene. Ela tinha sobre si a responsabilidade de criar os serviços de segurança e higiene no trabalho, bem como a constituição da comissão de Prevenção contra acidentes de trabalho, observando estritamente a lei, atendendo o grau de risco que correm os trabalhadores.

Como ficou exposto, este Tribunal entende que sobre as referidas infracções contidas nos autos de notícias 44/17 e 46/17 devem recair acção coerciva por parte da IGT e considera válidas as respectivas multas, pois elas foram fixadas dentro dos limites mínimo e máximo correspondentes à infracção.

O art. 87.º da Lei n.º 7/15, de 15 de Junho (Lei Geral do Trabalho), vigente na data dos factos, dispõe que “a fiscalização do cumprimento das disposições regulamentares sobre segurança, saúde e higiene no trabalho compete à Inspeção-Geral do Trabalho(...)”. Ora, como levados a fazer um enquadramento jurídico da Inspeção Geral do Trabalho que, à data dos factos, quanto à sua natureza, nos termos do artigo 1.º do Decreto Presidencial n.º 79/15, de 13 de Abril, era tido como um serviço dotado de personalidade jurídica e com autonomia administrativa, cuja finalidade era assegurar a aplicação e a observância da legislação laboral, bem como informar, orientar e **fiscalizar** a acção dos sujeitos da relação jurídoco-laboral no cumprimento da legislação³. Continuando, o artigo 4.º do referido diploma, conjugado com alínea a) do n.º 5 do artigo 3.º do Estatuto Orgânico do MAPTSS, aprovado pelo Decreto Presidencial n.º 33/18 de 8 de Fevereiro, permite-nos inferir que a IGT enquadra-se na administração estadual indirecta e é superintendida pelo Ministro da Administração Pública, Trabalho e Segurança Social.

Entende-se por administração estadual indirecta, seguindo as lições dos Professores DIOGO FREITAS DO AMARAL e CARLOS FEIJÓ, *in* Direito Administrativo Angolano, página 271, como “o conjunto das entidades públicas que desenvolvem, com personalidade jurídica e autonomia

³ Veja-se hoje o art. 1.º do EOIGT, aprovado pelo Decreto Presidencial n.º 90/22, de 18 de Abril, que revoga o DP n.º 79/15.

administrativa e financeira, uma actividade administrativa destinada à realização de fins do Estado, sob a superintendência do Poder Executivo”.

No nosso direito há dois tipos de entes que se enquadram na administração indirecta do Estado: os institutos Públicos e as empresas públicas.

A distinção desses entes, enquanto pessoas colectivas públicas distintas do Estado, apresentando os primeiros uma base institucional e os segundos uma base empresarial, depreende-se logo a partir do artigo 1.º do Decreto Legislativo Presidencial n.º 2/20, de 19 de Fevereiro (Sobre as Regras de Criação, Organização, Funcionamento, Avaliação e Extinção dos Institutos Públicos), que dispõe que “o presente diploma estabelece as regras de criação, estruturação e funcionamento dos Institutos Públicos”, e do artigo 1.º da Lei n.º 11/13, de 3 de Setembro (Lei de Bases do Sector Empresarial Público), que prescreve que “a presente Lei estabelece o regime jurídico do Sector Empresarial Público”.

Compreende-se, assim que a IGT enquadra-se na administração estadual indirecta de tipo institucional.

Este esclarecimento ajuda-nos a delimitar o campo de competências para prática do acto administrativo pela Inspectora-Geral do Trabalho.

À luz do preceituado no n.º 3 do artigo 33.º do Decreto Presidencial n.º 79/15, de 13 de Abril, sob epigrafe “reclamação e recurso”, “a decisão do Inspector-Geral do Trabalho cabe recurso ao titular do órgão de superintendência no prazo de 30 dias”, (tal como também se determina no n.º 3 do art. 38.º do no EOIGT). Porém, como acima foi explanado, os actos administrativos postos em crise, não são actos decisórios primários da Inspectora-Geral do Trabalho, são actos da Chefe dos Serviços Provinciais da IGT, que, conforme os autos, foram objectos de reclamação, primeiro, e de recurso, depois, tendo-se, deste modo, esgotado a cadeia impugnativa administrativa prevista no art. 9.º do CPA.

Ao compulsar os autos este Tribunal verificou que:

- A confirmação dos Autos de Notícia foi feita por entidade competente – o Chefe os Serviços Provinciais da IGT;
- As infracções invocadas foram efectivamente cometidas, não as eliminando o comportamento posterior da Autora, sendo, portanto de não se considerar a alegação de que *a posteriori* deixou de haver a situação violadora de normas;
- Não demonstra a Autora em que consiste a alegada violação do princípio da proporcionalidade;
- O quadro factual e legal levam a concluir que não foi violado o princípio da legalidade. É verdade que a IGT afirmou que ao reduzir as multas aplicadas em 30% actuou no exercício de um poder discricionário, mas tal afirmação em si só não constitui violação da lei, já que materialmente, isto é, do ponto de vista de actuação efectiva, não feriu nenhuma norma legal.

Nesta conformidade, não assiste razão à Autora e as decisões plasmadas no Ofício 304/MAPTSS/IGT/DPTº INSP..1.7.2.2/17 da Inspectora-Geral do Trabalho, devem ser consideradas válidas e mantidas.

- 2- **Deve ou não ser anulado o Despacho n.º 0002597/GAG.MIN/17 da Directora do Gabinete Jurídico do Ministro da Administração Pública, Emprego e Segurança Social por vícios de incompetência e falta de fundamentação?**

Pleiteia a Autora que a Directora do Gabinete do Ministro do MAPTSS não é competente para proferir o despacho que é objecto deste recurso, nomeadamente o Despacho 0002597/GAB.MIN/17, de 29 de Novembro, por um lado, e que o despacho está inquinado por vícios de ilegalidade e de falta de fundamentação, por outro lado.

Contrariamente, contestando, argumenta o Demandado que o despacho objecto de recurso, é um acto praticado no âmbito da competência do Ministro do MAPTSS e que apenas seria violador do princípio da legalidade e estaria eivado de competência, caso faltasse ao acto delegação de poderes. Dito de modo fácil, o acto, no entender do Demandado, foi praticado em sede de delegação de poderes.

A quem assistirá razão?

As questões que aqui se levantam dizem respeito ao recurso interposto para a o Ministro da Administração Pública, Trabalho e Segurança Social, da decisão proferida em sede de recurso administrativo (gracioso) da decisão proferida pela Inspectora-Geral do Trabalho que, como *supra* ficou bem esclarecido, com a decisão que desta dimanou, esgotou-se, nos termos da lei, a cadeia recursória administrativa.

Vale aqui dizer que o recurso hierárquico intentado para o Ministro da Administração Pública, Trabalho e Segurança Social, não tendo respaldo legal leva-nos a afirmar que estamos diante de uma inexistência administrativa, *id est*, diante de uma situação em que os actos não podem ser imputados a quem aja no exercício da função administrativa, por ausência de elementos ou pressupostos fixados pelo competente regime jurídico.

Esta inexistência administrativa leva-nos a decidir que todos os actos praticados nesse recurso hierárquico são juridicamente irrelevantes e, conseqüentemente, todos eles de nenhum efeito, já que segundo o **princípio da juridicidade** “a validade dos actos da Administração Pública está dependente da sua conformidade com o direito” (n.º 1 do art. 13.º do CPA), por um lado, e “os Órgãos da Administração Pública não podem praticar actos sem a devida habilitação normativa”, por outro lado. No caso *sub judice* ao Ministro da Administração Pública, Trabalho e Segurança Social faltou a necessária competência para se pronunciar num grau de recurso hierárquico que, todavia, não existe legalmente.

Deve, por estas razões o Tribunal considerar inexistente e de nenhum efeito o recurso hierárquico em causa, e, na esteira do Professor VIEIRA DE ANDRADE (*in Lições de Direito Administrativo*, Imprensa da Universidade de Coimbra, 4.ª ed., 2015, p. 219), não sendo, de acordo com o Código de Procedimento Administrativo, a inexistência uma categoria necessária enquanto tipo de invalidade, distinta da nulidade (que determina a improdutividade total do acto jurídico), a situação traduz nulidade do acto administrativo praticado em sede desse recurso (Despacho 0002597/GAB.MIN/17, de 29 de Novembro), por violação princípio da legalidade (art. 14.º do CPA e art. 3.º das NPAA, aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 16-A/95, de 15 de Dezembro), como consequência da nulidade de todo o procedimento do recurso hierárquico, resultante da violação do princípio da juridicidade (art. 13.º do CPA) e do princípio da legalidade que no direito positivo vigente na data dos factos se encontrava plasmado no art. 3.º das NPAA.

V. DECISÃO

Nestes termos e fundamentos, acordam os Juizes da 2.ª Secção desta Câmara em julgar improcedente a presente acção e, assim:

14

1. Considerar válidas as decisões incorporadas no Despacho 304MAPTSS/IGT/DPTº INSP.1.7.2.2/17, de 25 de Agosto, da Inspectora-Geral do Trabalho e, também, os Autos de Notícia n.ºs 44/17 e 46/17.
2. Declarar de nenhum efeito, por inexistência administrativa e, conseqüentemente, nulo todo o procedimento que consubstancia o recurso hierárquico intentado junto do Ministro da Administração Pública, Trabalho e Segurança Social.

Custas pela Autora, que se fixa em 1/3 da taxa de justiça.

Luanda, aos 22 de Maio de 2024.

António Neto da Costa (Relator)

Efigénia Lima Clemente (Adjunta)

Paciência Simão (Adjunta)