



BOLETIM DA REPÚBLICA

PUBLICAÇÃO OFICIAL DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE

IMPRESA NACIONAL DE MOÇAMBIQUE, E. P.

AVISO

A matéria a publicar no «Boletim da República» deve ser remetida em cópia devidamente autenticada, uma por cada assunto, donde conste, além das indicações necessárias para esse efeito, o averbamento seguinte, assinado e autenticado: **Para publicação no «Boletim da República».**

SUMÁRIO

Conselho Constitucional:

Acórdão n.º 2/CC/2018:

Atinente a apreciação da constitucionalidade da norma constante no n.º 2 do artigo 10 da Lei n.º 18/92, de 14 de Outubro (Lei que cria os Tribunais de Trabalho).

CONSELHO CONSTITUCIONAL

Acórdão n.º 2 /CC/2018

de 22 de Março

Processo n.º 03/CC/2018

(Fiscalização concreta da constitucionalidade)

Acordam os Juízes Conselheiros do Conselho Constitucional:

I

Relatório

O Tribunal Administrativo da Província de Sofala, invocando o estabelecido nas disposições conjugadas dos artigos 214 e 247, n.º 1, alínea a), da Constituição da República de Moçambique (CRM), e alínea a) do artigo 67 da Lei Orgânica do Conselho Constitucional (LOCC), remeteu ao Conselho Constitucional, através do ofício N/Ref.º 136/GP/TAPS/2017, de 27 de Dezembro, o Processo n.º 100/2016 - CA, Autos de Recurso Contencioso para a anulação de acto administrativo, em que é recorrente a empresa Lin Shen Import e Export e recorrida Inspeção-Geral do Trabalho, Delegação Provincial de Sofala.

O Tribunal a *quo* decidiu no Acórdão n.º 71/2017 - CA desaplicar a norma contida no n.º 2 do artigo 10 da Lei n.º 18/92, de 14 de Outubro (Lei que cria os Tribunais de Trabalho), por considerar que a mesma conflituava com o consagrado na alínea a) do n.º 1 do artigo 230 da CRM e na alínea a) do n.º 2 do artigo 4

da Lei n.º 24/2013, de 1 de Novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 7/2015, de 6 de Outubro, por isso inconstitucional e ilegal.

Na fundamentação da decisão de desaplicação da norma em causa, o Tribunal Administrativo da Província de Sofala usou, em resumo, os seguintes argumentos:

- Veio a recorrente a este Tribunal pedir a anulação do despacho que mantém e ordena o pagamento da multa no prazo de 7 dias, notificado através da nota com referência 26/IGT/IE/2016, referente ao auto de notícia n.º 42/IGT/IE/2016 para o pagamento da multa no valor de 240.000,00Mt (duzentos e quarenta mil meticais), aplicada no âmbito da actividade inspectiva pela brigada de Inspeção-Geral do Trabalho, Delegação de Sofala, por se ter constatado a existência de dois trabalhadores de nacionalidade chinesa, alegadamente a prestar serviços à recorrente em violação do n.º 1 do artigo 2 do Regulamento Relativo aos Mecanismos e Procedimentos para a Contratação de Cidadãos de Nacionalidade Estrangeira, aprovado pelo Decreto n.º 55/2008, de 30 de Dezembro;
- Nos termos do n.º 1 do artigo 259 conjugado com o n.º 1 do artigo 260, ambos da Lei n.º 23/2007, de 1 de Agosto (Lei do Trabalho), o controlo da legalidade laboral é realizado pela Inspeção-Geral do Trabalho;
- A violação dos procedimentos exigidos no Regulamento Relativo aos Mecanismos e Procedimentos para a Contratação de Cidadãos de Nacionalidade Estrangeira constitui contravenção e, havendo litígio, o julgamento de recursos interpostos das decisões de autoridades administrativas em matéria laboral e de segurança social é da competência dos Tribunais de Trabalho (n.º 2 do artigo 10 da Lei n.º 18/92, de 14 de Outubro);
- Assim, o acto cuja anulação se pretende resulta da multa aplicada por contravenção das normas estabelecidas para a contratação de mão-de-obra estrangeira, pela recorrente;
- Considera o Tribunal a *quo* que a apreciação da matéria colocada como objecto da causa (o pedido e a causa de pedir), enquadra-se nas situações que a lei atribui competência específica aos tribunais administrativos provinciais, por se tratar de acto administrativo;
- Desse modo, a decisão que ordena o pagamento de multa constitui um acto administrativo por ter sido exarada por um órgão da administração pública, a Inspeção-Geral do Trabalho, no exercício do poder administrativo nos termos do disposto na alínea a) do n.º 4 do artigo 4 do Regulamento da Inspeção-Geral do Trabalho, aprovado pelo Decreto n.º 45/2009, de 14 de Agosto;
- Entende ainda o Tribunal a *quo* que o acto em causa visava a produção de efeitos jurídicos numa situação individual e concreta, pois, o mesmo recaiu sobre um

determinado sujeito jurídico, concretamente a empresa Lin Shen Import e Export, o que evidência estar-se perante um acto administrativo;

- Por isso, a alínea *a*) do n.º 2 do artigo 4 da Lei n.º 24/2013, de 1 de Novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 7/2015, de 6 de Outubro, estabelece que compete aos tribunais administrativos provinciais e ao Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo “*julgar as acções e os recursos que tenham por objecto os litígios emergentes das relações jurídico-administrativas em primeira instância*”;
- Assim, conclui parcialmente o Tribunal a *quo* que a norma citada entra em contradição com o estabelecido no n.º 2 do artigo 10 da Lei n.º 18/92, de 14 de Outubro, disposição que atribui a competência aos tribunais de trabalho para o julgamento de recursos interpostos das decisões de autoridades administrativas em matéria laboral e de segurança social;
- Além disso, o aludido n.º 2 do artigo 10 da Lei n.º 18/92, de 14 de Outubro, entra em contradição, também, com o preceituado na alínea *a*) do n.º 1 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 o Tribunal a *quo* 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 n.º 1 do artigo 230 da Constituição da República, deve ser harmonizada com o previsto na alínea *a*) do n.º 2 do artigo 4 da Lei n.º 24/2013, de 1 de Novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 7/2015, de 6 de Outubro.
- O Tribunal Administrativo da Província de Sofala conclui que o acto recorrido é um acto administrativo praticado por um órgão da Administração Pública, no âmbito das relações jurídico-administrativas, regidas pelo Direito Administrativo (Direito Público), pelo que remeter a apreciação desta controvérsia, que resulta das relações jurídico-administrativas aos tribunais de trabalho, nos termos estabelecidos pelo n.º 2 do artigo 10 da Lei citada, ofende a Constituição da República.
- A terminar, os Juízes daquela instância jurisdicional deliberaram nos seguintes termos:
 - a*) Desaplicar a norma contida no n.º 2 do artigo 10 da Lei 18/92, de 14 de Outubro, por conflitar com o estabelecido na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 230 da CRM e na alínea *a*) do n.º 2 do artigo 4 da Lei n.º 24/2013, de 1 de Novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 7/2015, de 6 de Outubro;
 - b*) Remeter os autos ao Conselho Constitucional, para efeitos de fiscalização concreta de constitucionalidade do n.º 2 do artigo 10 da Lei citada, em cumprimento ao estabelecido nas disposições conjugadas dos artigos 214, 247, n.º 1, alínea *a*) da CRM e da alínea *a*) do artigo 67 da LOCC;
 - c*) Na mesma senda, foram notificadas do referido Acórdão as partes litigantes no processo, para efeitos de recurso da decisão, querendo, ao abrigo do disposto no artigo 167 da Lei n.º 7/2014, de 28 de Fevereiro.

II

Fundamentação

Relatados os fundamentos da remessa dos autos pelo Tribunal Administrativo da Província de Sofala ao Conselho Constitucional, cumpre apreciar e decidir:

O presente processo de fiscalização concreta de constitucionalidade foi remetido ao Conselho Constitucional, por quem tem legitimidade processual, por força das disposições combinadas, dos artigos 214 e 247, n.º 1, alínea *a*), ambas da CRM e 67, alínea *a*) da LOCC.

O Conselho Constitucional é competente em razão da matéria, ao abrigo do disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 244, conjugado com a alínea *a*) do n.º 1 do artigo 247 da Constituição da República, para exercer a fiscalização concreta da constitucionalidade da questão que se suscita nos presentes autos.

Conforme se extrai do requerimento de remessa dos autos ao Conselho Constitucional, o pedido de fiscalização concreta da constitucionalidade, tem a sua origem num Processo de Recurso Contencioso para a anulação de acto administrativo submetido a julgamento, no Tribunal Administrativo da Província de Sofala e a questão de inconstitucionalidade foi suscitada pelo Juiz Relator do processo, sendo, por isso, incidental em relação à matéria controvertida, de cujo conhecimento depende a decisão no processo principal.

Contudo, compulsados os autos verifica-se que existem duas questões prévias que importa conhecer antes da questão de mérito:

Primeira, o Colectivo dos Juízes do Tribunal Administrativo da Província de Sofala deliberou por unanimidade desaplicar a norma ínsita no n.º 2 do artigo 10 da Lei n.º 18/92, de 14 de Outubro, alegadamente por contrariar a Constituição da República.

Sobre o termo “desaplicar” tem, neste contexto, o significado de desviar a aplicação de ou deixar de aplicar; ou ainda de tirar o que estava aplicado. No caso em apreço, no contexto do regime de fiscalização concreta da constitucionalidade em vigor, não há lugar a desaplicação da norma pelo Tribunal remetente.

Ainda assim, mesmo que tal facto tivesse ocorrido, nada legitimaria que o Tribunal remetente viesse a decidir pela desaplicação da norma questionada nos presentes autos alegadamente por contrariar uma norma da Constituição, sendo que é da exclusiva competência do Conselho Constitucional administrar a justiça, em matérias de natureza jurídico-constitucional, ao abrigo do disposto nos artigos 241, n.º 1, 244, n.º 1, alínea *a*) e 247, n.º 1, alínea *a*), todos da Constituição da República.

Nesse sentido, o Tribunal a *quo* ao afirmar que desaplica a norma em lide, tudo indica que se quis auto investir dos poderes do Conselho Constitucional em violação clara do n.º 1 do artigo 241 conjugado com alínea *a*) do n.º 1 do artigo 244, ambos da Constituição da República, e ainda do artigo 1 da LOCC, facto para se concluir que o Egrégio Tribunal agiu ao arrepio da lei (cfr. Acórdão n.º 4/CC/2017, de 24 de Agosto).

Segunda, foi também deliberada a remessa dos autos ao Conselho Constitucional, para efeitos de fiscalização concreta da constitucionalidade da norma constante no n.º 2 do artigo 10 da Lei citada, em cumprimento ao estabelecido nas disposições conjugadas dos artigos 214, 247, n.º 1, alínea *a*) da CRM e da alínea *a*) do artigo 67 da LOCC, só que o Tribunal a *quo* não se dignou em observar a disposição que trata especificamente da remessa dos autos, a qual impõe que se faça *com efeitos suspensivos*.

Com efeito, o Conselho Constitucional considera que não é de todo despicienda a obrigatoriedade de suspensão dos autos prevista no artigo 68 da LOCC, porque visa essencialmente acautelar o cumprimento do prescrito nos artigos 72 e 73 da Lei citada, especificamente no que respeita ao efeito útil da decisão que este Órgão vier a proferir no processo incidental de fiscalização concreta da constitucionalidade suscitada.

Contudo, no presente processo de fiscalização da constitucionalidade, apesar da falta de declaração expressa sobre a atribuição dos efeitos suspensivos, tudo indicava que pelo facto de o Tribunal a *quo* ter remetido a esta instância o respectivo processo principal, nada ficaria prejudicado.

Só que, examinados minuciosamente os autos, constata-se que após a tomada da decisão de remessa dos mesmos ao Conselho Constitucional foram feitas notificações sobre o conteúdo do referido Acórdão às partes litigantes no processo principal, concretamente a recorrente empresa Lin Shen Import e Export e recorrida Inspecção-Geral do Trabalho, Delegação Provincial de Sofala para efeitos de recurso da decisão, querendo, ao abrigo do disposto no artigo 167 da Lei n.º 7/2014, de 28 de Fevereiro.

Ora, no que concerne ao referido procedimento processual, este Órgão não pode deixar passar sem o devido reparo, por julgar que, eventualmente, podem estar a ser tramitados dois recursos em instâncias diferentes, nomeadamente, um sobre o incidente de inconstitucionalidade e outro ordinário, ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 169 da Lei n.º 7/2014, de 28 de Fevereiro, o que pode prejudicar o efeito útil da decisão do incidente de inconstitucionalidade suscitada.

Nestes termos, ao Conselho Constitucional, assiste o poder de declarar oficiosamente a nulidade das notificações constantes nos autos (fls. 57 e 58), respectivamente, ao abrigo do disposto nos artigos 241, n.º 1 conjugado com 244, n.º 1 alínea *a*), ambos da Constituição da República e 286 do Código Civil, por violação de uma norma processual de natureza imperativa, prevista no artigo 68 (*in fine*) da LOCC, que obriga o juiz da causa (tribunal remetente) a suspender a tramitação do processo principal ou de não efectuar outras diligências processuais que possam prejudicar a eventual decisão de inconstitucionalidade suscitada.

Resolvidas as questões prévias, importa agora decidir sobre o mérito dos pedidos apresentados, tendo em conta que o seu objecto compreende as questões tanto de inconstitucionalidade como de ilegalidade da norma contida no n.º 2 do artigo 10 da Lei n.º 18/92, de 14 de Outubro.

Quanto à questão de inconstitucionalidade

No entendimento do Tribunal a *quo* o n.º 2 do artigo 10 da Lei n.º 18/92, de 14 de Outubro, Lei que cria os tribunais de trabalho, entra em contradição com o preceituado na alínea *a*) do n.º 1 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, o colectivo dos juízes 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 n.º 1 do artigo 230, da Constituição da República, deve ser interpretada de harmonia com o previsto na alínea *a*) do n.º 2 do artigo 4 da Lei n.º 24/2013, de 1 de Novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 7/2015, de 6 de Outubro.

Nestes termos, cabe-nos verificar em que medida o preceito legal em questão é susceptível de violar as normas constitucional e legal apontadas, sendo necessário, para facilitar a discussão, transcrever as partes relevantes das mesmas disposições:

Constituição da República

“TÍTULO IX

Tribunais

CAPÍTULO III

Organização dos Tribunais

SECÇÃO III

Tribunal Administrativo

ARTIGO 230

(Competências)

1. Compete, nomeadamente, ao Tribunal Administrativo:
 - a) julgar as acções que tenham por objecto litígios emergentes das relações jurídicas administrativas;*
 - b) julgar os recursos contenciosos interpostos das decisões dos órgãos do Estado, dos respectivos titulares e agentes;*
- (...”).

Lei n.º 18/92

de 14 de Outubro

“CAPÍTULO II

Competência e âmbito

ARTIGO 10

1. (...).
2. *O julgamento de recursos interpostos das decisões de autoridades administrativas nos domínios laboral e da segurança social é, igualmente, da competência dos tribunais de trabalho”.*

Lei n.º 24/2013, de 1 de Novembro,

alterada e republicada pela

Lei n.º 7/2015, de 6 de Outubro

“ARTIGO 4

(Função jurisdicional)

1. (...).
 2. *Compete aos tribunais administrativos provinciais 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;**
- (...”).

Para uma correcta discussão da questão suscitada nos presentes autos, importa que se reexamine os argumentos relevantes apresentados pelo remetente relativamente à norma cuja constitucionalidade se questiona.

Entende o remetente que “*a norma contida na alínea a) do n.º 1 do artigo 230 da Constituição da República, deve ser interpretada de harmonia com o previsto na alínea a) do n.º 2 do artigo 4 da Lei n.º 24/2013, de 1 de Novembro, alterada e republicada pela Lei 7/2015, de 6 de Outubro*”.

Note-se 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, o que constitui uma verdadeira aberração jurídica, tomando em consideração o postulado da supremacia da Constituição.

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

Em resumo, o móbil da questão em julgamento é a interpretação do n.º 2 do artigo 10 da Lei n.º 18/92, de 14 de Outubro, (Lei que cria os tribunais de trabalho), em relação ao preceituado na alínea a) do n.º 1 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.

Nessa matéria, 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 com a Constituição consiste na exclusão de uma determinada interpretação da norma infraconstitucional, em forma de acção correctiva¹.

Outrossim, importa referir que a questão suscitada no processo em apreço, já foi objecto de apreciação em processos de fiscalização concreta de constitucionalidade por este Conselho Constitucional, onde teve a oportunidade de esgrimir a tese fazendo jurisprudência sobre o assunto, concretamente no Acórdão n.º 04/CC/2010, de 7 de Maio².

No citado Acórdão, o Conselho Constitucional começou por se debruçar sobre o sentido e alcance do n.º 2 do artigo 10 da Lei n.º 18/92, de 14 de Outubro, tendo considerado que para um melhor julgamento da questão de inconstitucionalidade é necessário que se apurem os vários significados possíveis da referida norma, uma vez que o legislador empregou expressões polissémicas, designadamente, “autoridades administrativas”, “domínio laboral e segurança social”.

Naquele Acórdão, considerou-se que antes de fazer qualquer juízo de inconstitucionalidade, é prudente ao aplicador da lei verificar se de entre os vários sentidos de interpretação possíveis do texto do preceito questionado, qual é mais conforme com a Constituição (princípio da supremacia da constituição).

Na base dos argumentos expostos, o Conselho Constitucional no Acórdão citado, concluiu que “o n.º 2 do artigo 10 da Lei n.º 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 n.º 2 do artigo 228 conjugado com alínea a) do n.º 1 do artigo 230, ambos da Constituição da República”³.

Contudo, no âmbito da dinâmica legislativa, o legislador ordinário cedo se apercebeu das possíveis ambiguidades práticas que a referida interpretação acarretava aos aplicadores da norma em causa, por isso, em concretização do previsto no n.º 2

do artigo 223 da Constituição da República, foi aprovada uma nova Lei Orgânica da Jurisdição Administrativa a Lei n.º 24/2013, de 1 de Novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 7/2015, de 6 de Outubro, onde expressamente se afirma que “*Havendo necessidade de clarificar o âmbito da jurisdição da actuação territorial e das competências do Tribunal Administrativo, dos Tribunais Administrativos Provinciais e do Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo, ...*”. E especificamente, a alínea a) do n.º 2 do artigo 4 da Lei citada, prescreve nos seguintes termos:

“ARTIGO 4

(Função jurisdicional)

1. (...).
 2. *Compete aos tribunais administrativos provinciais 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;*
- (...)

Assim, verifica-se que há circunstâncias objectivas (normativas) que justificam ou mesmo que obrigam ao Conselho Constitucional a decidir de forma diferente no presente processo, em homenagem ao princípio da segurança jurídica, isto porque ficou claro que depois da fixação do sentido de interpretação constitucional do preceito em lide por este Órgão, o legislador ordinário aprovou duas leis consecutivas que derrogaram expressamente a disposição posta em crise.

Com os fundamentos que antecedem, fica manifesto, que o preceito submetido a verificação da sua constitucionalidade, foi derrogado pela Lei n.º 24/2013, de 1 de Novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 7/2015, de 6 de Outubro.

A doutrina considera derrogação como a revogação parcial de um diploma legal, podendo ser expressa ou tácita, sendo expressa àquela que menciona directamente a norma revogada e tácita quando a nova disposição dispõe de modo diferente da anterior, retirando-lhe a sua aplicabilidade.

A jurisprudência consolidada do Conselho Constitucional fixou a orientação segundo a qual “*O controlo da constitucionalidade visa, em princípio, apreciar a conformidade ou desconformidade com a Constituição de normas existentes no ordenamento jurídico (...), ficando de fora do objecto de controlo as normas já revogadas*”⁴.

¹ BARROSO, Luís Roberto e BARCELLOS, Ana Paula de. (...) A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios do Direito Brasileiro. Trabalho em homenagem a Raymundo Faoro, 1970, pg. 31.

² Acórdão n.º 04/CC/2010, de 7 de Maio, publicado no BR n.º 21 I Série, de 26 de Maio de 2010.

³ Ibidem

⁴ Acórdão n.º 07/CC/2009, de 24 de Junho, publicado no BR n.º 27, I Série, de 8 de Julho de 2009.

No caso *sub judice*, a norma contida no n.º 2 do artigo 10 da Lei n.º 18/92, de 14 de Outubro, foi tacitamente derogada pelo estabelecido na alínea *a*) do n.º 2 do artigo 4 da Lei n.º 24/2013, de 1 de Novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 7/2015, de 6 de Outubro, pelo que não se mostra existir interesse jurídico-constitucional relevante para justificar a declaração de inconstitucionalidade de uma norma já derogada, concluindo-se pela inutilidade de uma decisão de mérito.

III

Decisão

Em face do exposto, o Conselho Constitucional decide não se pronunciar sobre a inconstitucionalidade do n.º 2 do artigo 10 da Lei 18/92, de 14 de Outubro, por ter sido derogado, determinando, assim, a inutilidade de uma decisão de mérito.

Notifique e publique-se.

Maputo, 22 de Março de 2018. — *Hermenegildo Maria Cepeda Gamito, Domingos Hermínio Cintura, Lúcia da Luz Ribeiro, Manuel Henrique Franque, Mateus da Cecília Feniassé Saize, Ozías Pondja.*

Preço — 30,00 MT