



BOLETIM DA REPÚBLICA

PUBLICAÇÃO OFICIAL DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE

IMPrensa 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 7/CC/2020:

Declara a nulidade dos actos relativos aos empréstimos contraídos pelas empresas Proindicus, S.A e Mozambique Asset Management (MAM, S.A) e das garantias soberanas conferidas pelo Governo, em 2013 e 2014, respectivamente, com todas as consequências legais.

Acórdão n.º 8/CC/2020:

Decide não conhecer do pedido de declaração da inconstitucionalidade e da ilegalidade das normas constantes nos artigos 1 e 7 do Decreto n.º 40/2018, de 23 de Julho, por inutilidade superveniente de uma decisão de mérito.

Acórdão n.º 9/CC/2020:

Delibera não declarar a inconstitucionalidade da alínea b) do n.º 3 do artigo 145 do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado, aprovado pela Lei n.º 10/2017, de 1 de Agosto, que condiciona o reingresso na Função Pública ao decurso de quatro anos sobre a data do despacho do pedido de exoneração do funcionário público.

CONSELHO CONSTITUCIONAL

Acórdão n.º 7/CC/2020

de 8 de Maio

Processo n.º 5/CC/2019

Fiscalização sucessiva abstracta da constitucionalidade e da legalidade

Relatório

I

Dois mil cidadãos, devidamente identificados nos autos, assistidos pela Associação N.º WETI COMUNICAÇÃO PARA A

SAÚDE e representados pela advogada Dra. Stela Santos, com escritório na Avenida Eduardo Mondlane, n.º 149, 2.º andar, salas 168 e 169, no Bairro da Ponta-Gêa, Cidade da Beira, vêm ao Conselho Constitucional solicitar, ao abrigo do disposto na alínea g) do n.º 2, do artigo 244 da Constituição da República (CRM) e do n.º 2, do artigo 60, da Lei n.º 6/2006 de 2 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5/2008, de 9 de Julho, Lei Orgânica do Conselho Constitucional (LOCC), a declaração de inconstitucionalidade ou ilegalidade do artigo 1, da Resolução n.º 10/2017, publicada no *BR, I Série, n.º 203, 16.º Suplemento*, de 29 de Dezembro de 2017, que aprova a Conta Geral do Estado, referente ao exercício económico de 2015.

Aduzem, para tanto, os fundamentos que ora se substanciam:

- 1.1 Por escrituras públicas, de 21 de Dezembro de 2012 e de 3 de Abril de 2014, respectivamente, foram constituídas as empresas Proindicus, S.A., e Mozambique Asset Management (MAM, SA), sob forma de sociedades anónimas, detidas exclusivamente pelo Estado Moçambicano.
- 1.2 A empresa Proindicus, S.A., contraiu, em 2013, um empréstimo não concessional, no valor de 622 milhões de Dólares Americanos (USD), alegadamente destinado ao «estabelecimento de sistemas integrados de segurança aérea, espacial, marítima, lacustre, fluvial e terrestre», junto do Credit Suisse Group (Credit Suisse).
- 1.3 E, por sua vez, a empresa Mozambique Asset Management (MAM, S.A.) contraiu, em 2014, um empréstimo junto do Banco de Comércio Exterior da Rússia, igualmente não concessional, no valor de USD 535 milhões, com o pretexto de o destinar «à construção de um estaleiro naval em Pemba, na Província de Cabo Delgado e no Porto de Maputo, para a manutenção e reparação de embarcações em terra e no mar, a aquisição de [uma] doca flutuante, a formação de pessoal e assistência técnica, visando à prestação de serviços multiformes na área petrolífera, mineira e portuária».
- 1.4 Consideram, os impetrantes, que os empréstimos foram contraídos em termos normais do mercado, sendo, por isso, não concessionais, o que constitui uma manifesta violação das Leis Orçamentais, concretamente a Lei n.º 1/2013, de 7 de Janeiro e a Lei n.º 1/2014, de 24 de Janeiro, pois estas estabelecem, coincidentemente, no n.º 2 do respectivo artigo 9 que os empréstimos a contrair pelo Estado deveriam garantir um grau de concessionalidade igual ou superior a 35%.
- 1.5 Acusam, os requerentes, que a contratação de cada um destes empréstimos não constou da proposta do Orçamento Geral do Estado (OGE) dos respectivos anos, ou seja, não foi inscrito na Lei n.º 1/2013, que aprovou o OGE para o ano de 2013, o empréstimo

contraído pela Proindicus, SA, e, de igual modo, não figura na Lei n.º 1/2014, que aprovou o OGE para o ano de 2014, o empréstimo cedido à MAM, SA, numa clara violação à alínea p) do n.º 2, do artigo 178 da Constituição da República.

- 1.6 Sustentam, os peticionários, que tais empréstimos foram garantidos pelo Estado, tendo o Governo, em qualquer dos casos, emitido garantias acima das Leis Orçamentais, em termos não autorizados, e não constaram das respectivas contas submetidas à Assembleia da República e ao Tribunal Administrativo.
- 1.7 A este propósito, os requerentes apontam que o valor limite para a concessão de avales e garantias a conceder pelo Estado, em 2013, foi estabelecido pelo artigo 11/2 da Lei n.º 1/2013, que aprovou o Orçamento do Estado em 2013, tendo sido fixado em 183.500 mil Meticais, correspondendo ao contravalor de USD 5 milhões.
- 1.8 Em 2014, o valor limite para a concessão de avales e garantias a disponibilizar pelo Estado foi estabelecido pelo artigo 11/2 da Lei n.º 1/2014, que aprovou o Orçamento do Estado em 2014, tendo sido fixado em 15.783.500 mil Meticais, parcialmente esgotados com as garantias e avales declarados pelo Governo nesse ano, no valor total de 12.328.900 mil Meticais, sendo o remanescente no valor de 3.454.600 mil Meticais.
- 1.9 No seguimento da sua alegação, os impetrantes recordam que o n.º 4, do artigo 15 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, que cria o Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE), estabelece que as dotações orçamentais constituem o limite máximo a utilizar na realização de despesas públicas, no correspondente exercício económico, só que neste caso se detecta que o valor dos avales prestados pelo Governo, no montante de USD 622 milhões, a favor da Proindicus, SA, em 2013 e o de USD 535 milhões, em benefício da MAM, SA, em 2014, sem contar com outros avales concedidos pelo Governo a outras empresas, excedeu manifestamente os limites autorizados pelas leis orçamentais respectivas.
- 1.10 Salientam, os peticionários, que na Conta Geral do Estado (CGE) de 2013, assim como na CGE de 2014 não consta qualquer informação destes avales e garantias concedidos pelo Estado.
- 1.11 Fundamentam, os requerentes, que os empréstimos foram contraídos sem conhecimento da Assembleia da República, tendo-o sido apenas em 2015 e, consequentemente, sem autorização desta, infringindo, deste modo, a imposição da alínea p) do n.º 2, do artigo 178 da CRM, nos termos da qual, compete àquele Órgão «autorizar o Governo, definindo as condições gerais, a contrair ou a conceder empréstimos [...], por período superior a um exercício económico», decorrendo daí a nulidade dos actos respectivos, por violação da lei em sentido amplo. E, por outro lado, são igualmente nulos, por usurpação de poder nos termos da alínea a) do n.º 2, do artigo 129 da Lei n.º 14/2011, de 10 de Agosto, que regula a formação da vontade de Administração Pública, estabelece as normas de defesa dos interesses dos particulares, pois consideram que o Governo invadiu o domínio legislativo.
- 1.12 Ainda na sua argumentação, os impetrantes entendem que o acto de aprovação da Conta Geral do Estado, que não contenha a informação da dívida pública, quando deve conter, nos termos das alíneas b), c) e e) do artigo 47, da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro (SISTAFE) viola directamente a Constituição,

e por outro lado, o não cumprimento do n.º 4, do artigo 15 da mesma lei, acarreta a nulidade dos actos inerentes aos empréstimos então contraídos e dos avales respectivos concedidos pelo Governo, por transgressão da lei em sentido restrito.

Terminam, os requerentes, solicitando que seja declarado nulo, por violação da lei em sentido amplo, o artigo 1, da Resolução n.º 10/2017, de 29 de Dezembro, que dispõe *É aprovada a Conta Geral do Estado referente ao exercício económico de 2015* e, consequentemente, que seja declarada a sua inconstitucionalidade ou ilegalidade, com força obrigatória geral, nos termos do n.º 1, do artigo 244 da CRM e do n.º 1, do artigo 66 da LOCC.

Juntaram procuração forense, comprovativo de duas mil assinaturas e respectivas cópias de BI dos signatários, cópias e duplicados legais.

No seguimento dos autos, foi notificada a Assembleia da República, que doravante será tratada indiferentemente também por AR e Notificada, em cumprimento do preceituado no artigo 51 da LOCC, para se pronunciar sobre o impugnado artigo 1, da Resolução que tem vindo a ser mencionada, na sua qualidade de autora da citada disposição legal, fixando-se-lhe o prazo de quarenta e cinco dias.

O tal prazo veio a transcorrer sem nenhuma reacção que impedia sobre a AR e como não se está no domínio de um processo de partes, em que o imediatismo da consequência legal constitui a pedra-de-toque, impôs-se a este Conselho a recolha de elementos probatórios em que assenta a solicitação dos peticionários, uma vez que estes se limitaram a meras referências documentais no seu requerimento, sem proceder a devida junção.

Com o tal objectivo, foi requisitada cópia do Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito, respeitante às empresas Proindicus, SA, e MAM, SA, junto da Notificada, cujo resultado será trazido em sede própria.

II

Fundamentação

O presente processo de fiscalização sucessiva abstracta de constitucionalidade e de legalidade foi desencadeado por quem tem legitimidade, nos termos da alínea g) do n.º 2, do artigo 244 da Constituição da República e da alínea g) do n.º 2, do artigo 60 da Lei n.º 6/2006, de 2 de Agosto.

O Conselho Constitucional é o órgão especialmente competente para administrar a justiça, em matérias de natureza jurídico-constitucional, ao abrigo do preceituado no n.º 1, do artigo 240, e, por isso, competente para conhecer do pedido nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 243, ambos da CRM.

Conforme ficou expresso no relato, *in fine*, a natureza deste processo requereu que se diligenciasse junto da Assembleia da República para a obtenção da matéria fáctica então apurada pela Sua Comissão Parlamentar de Inquérito, relativa às empresas ora em causa, de cujo exercício resultou, no essencial, a comprovação da factualidade que se segue *ipsis verbis*:

- a) O Governo, para prestar as garantias às três empresas [entenda-se, EMATUM, S.A., Proindicus, S.A., e MAM, SA], no valor que ultrapassa o limite fixado nas Leis Orçamentais de 2013 e 2014, pressuposto essencial para a válida emissão daquelas garantias, não solicitou a autorização da Assembleia da República, nos termos da alínea p) do n.º 2, do artigo 179¹ da Constituição e do n.º 2, do artigo 9 da Lei n.º 1/2013, de 7 de Janeiro e Lei n.º 1/2014, de 24 de Janeiro;

¹ Actual redacção da alínea p), do n.º 2 do artigo 178 da CRM.

- b) A Lei n.º 1/2013, de 7 de Janeiro e a Lei n.º 1/2014, de 24 de Janeiro, concediam poderes ao Governo de contrair empréstimos que garantissem um grau de concessionalidade igual ou superior a 35% (art.9, n.º 2). Só em 2015, a Assembleia da República abriu a possibilidade de o Governo contrair empréstimos não concessionais, desde que se destinassem ao financiamento de projectos ou programas com viabilidade económica e social e intervenções de emergência, tomando em consideração a sustentabilidade da dívida do País;
- c) Desta asserção, a Comissão entende que o Governo, nos anos de 2013 e 2014, para além do dever de observar a imposição de limites orçamentais de prestação de garantias no valor anual de 183.500 mil meticais, tinha o dever de respeitar a natureza do empréstimo a conceder a garantia;
- d) Tomando também em linha de conta os valores para os quais o Estado prestou a garantia às três sociedades, a Comissão conclui que o Governo ultrapassou os limites impostos pelas Leis Orçamentais de 2013 e 2014, o que impunha que, antes de conceder as garantias, o Governo tinha o dever de solicitar à Assembleia da República uma autorização legislativa para o efeito de prestação de garantias;
- e) A Comissão considera que o processo da prestação de garantias pelo Estado, na parte excedente, sem autorização, constitui uma violação da Constituição e das leis orçamentais, o que, nos termos do regime estabelecido na Lei n.º 7/98, de 15 de Junho, que prescreve as normas de conduta aplicáveis aos titulares dos cargos governativos e explicita os seus deveres e direitos, acarreta responsabilidades.

Independentemente deste resultado do inquérito, cuja fidedignidade lhe é reconhecida, nota-se haver uma declarada convergência com o constante do RELATÓRIO do Tribunal Administrativo sobre a Conta Geral do Estado respeitante ao exercício económico de 2015, publicado no *Boletim da República*, I Série, n.º 203, 16.º Suplemento, de 29 de Dezembro de 2017, que depois da análise então efectuada concluiu, no que interessa à causa, que *O Estado, ao emitir garantias e avales, assume a responsabilidade de pagar a dívida, em caso de incumprimento do devedor. Assim, as garantias e avales constituem uma dívida pública indirecta e contingencial.*

(...)

O Governo refere, na CGE de 2015, que nos exercícios de 2013 e 2014, emitiu garantias bancárias a favor da Proindicus, SA, no valor de 622 milhões de Dólares Americanos, e da Mozambique Asset Management (MAM, SA) no montante de 535 milhões de Dólares Americanos, as quais não foram declaradas nas respectivas Contas submetidas ao Tribunal Administrativo.

(...)

Não são referidos, na CGE de 2015 os motivos da não inclusão destes empréstimos, nas Contas Gerais dos respectivos anos.

De acordo com o estatuído no n.º 1 do artigo 46 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, que cria o Sistema de Administração Financeira do Estado, a Conta Geral do Estado deve ser elaborada com clareza, exactidão e simplicidade, de modo a possibilitar a sua análise económica e financeira.

Sobre esta matéria, o Governo referiu, no exercício do direito do Contraditório deste Relatório, que as garantias emitidas em 2013 e 2014 foram incluídas na Conta Geral do Estado de 2015 para efeitos de regularização.

Na documentação disponibilizada pela DNT [Direcção Nacional do Tesouro], no decorrer da auditoria, não se fez qualquer menção à finalidade destes empréstimos.

Das constatações antes referidas emergem, com meridiana clareza, pelo menos duas conclusões: a primeira prende-se com o desrespeito havido na observância do artigo 11 constante em cada uma das Leis orçamentais de 2013 e 2014, ou seja, a Lei n.º 1/2013, de 7 de Janeiro e a Lei n.º 1/2014, de 24 de Janeiro, que fixam o limite de garantias e avales a emitir pelo Governo, no montante de 183.500,00 mil Meticais, e 15.783.500,00 mil Meticais, respectivamente; e a segunda tem a ver com a postergação da transparência, que é um dos princípios informadores da actuação da Administração Pública/acção governativa que encontra expressão no artigo 15 da Lei n.º 14/2011, de 10 de Agosto, o qual foi substituído pelo abominável secretismo em todas as operações financeiras das empresas aqui implicadas.

Colocados perante este quadro circunstancial, dá-se como inegavelmente corroborado o alegado no petítório dos requerentes: o Governo, tal-qualmente fizera na contratação do empréstimo da EMATUM, SA, que o realizou em termos normais do mercado, contrariando, deste modo, o n.º 2, do artigo 9 da Lei n.º 1/2013, de 7 de Janeiro, que estabelece que os empréstimos a contrair pelo Estado devem garantir um grau de concessionalidade igual ou superior a 35%, o mesmo veio a proceder relativamente aos empréstimos contraídos pela Proindicus, SA, e MAM, SA, em violação do n.º 2, do artigo 9 da Lei n.º 1/2014, de 24 de Janeiro, ou seja, o (...) Governo ultrapassou os limites impostos pelas Leis Orçamentais de 2013 e 2014, o que impunha que, antes de conceder as garantias, tinha o dever de solicitar à Assembleia da República uma autorização legislativa para o efeito de prestação de garantias.

Exceptuando o período da conclusão das respectivas operações, este caso acusa, na sua essência, a similaridade do artigo 1, da Resolução n.º 11/2016, de 22 de Agosto, que aprovou a Conta Geral do Estado (CGE), referente ao exercício económico do ano de 2014 que envolveu a empresa EMATUM, SA, e cujo processo de fiscalização sucessiva de constitucionalidade foi objecto de apreciação e decisão neste Órgão, através do Acórdão n.º 5/CC/2019, de 3 de Junho², para o qual neste momento se remete, sem prejuízo de aqui se respigar alguns dos seus excertos.

Neste sentido, o Governo actuou à margem da Constituição, violando inequivocamente a alínea p) do n.º 2, do artigo 178 da CRM, onde se reserva a exclusividade da competência da Assembleia da República para autorizar (...) a contrair ou conceder empréstimos, a realizar outras operações de crédito, por período superior a um exercício económico e a estabelecer o limite dos avales a conceder ao Estado, isto por um lado e, por outro, infringiu a alínea a) do n.º 2, do artigo 129 da Lei n.º 14/2011, de 10 de Agosto, pela prática de actos que configuram obviamente a usurpação de poder, conflituando desde logo com o artigo 134, onde se consagra a separação e interdependência de poderes dos órgãos de soberania, subordinando-se à Constituição e às leis, tal como igualmente se estipula no n.º 3, do artigo 2, ambos da CRM.

² Publicado no BR, I Série, n.º 138, de 18 de Julho de 2019.

Concursalmente com a violação da Constituição verifica-se, na situação vertente, a existência de outras ilegalidades então praticadas à semelhança do caso EMATUM, SA, designadamente o incumprimento da Lei n.º 1/2013, de 7 de Janeiro, e da Lei n.º 1/2014, de 24 de Janeiro, na medida em que os empréstimos contraídos pela Proindicus, S.A., e MAM, SA, respectivamente, não foram inscritos nas leis orçamentais de 2013 e 2014, contra uma disposição de natureza imperativa, como seja, o artigo 15 n.ºs 2 e 3, da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro (SISTAFE), que peremptoriamente dispõe:

1. *Nenhuma despesa pode ser assumida, ordenada ou realizada sem que, sendo órgão legal, se encontre inscrita devidamente no orçamento do Estado aprovado, tenha cabimento na correspondente verba orçamental e seja justificada quanto à sua economicidade, eficiência e eficácia.*
2. *As despesas só podem ser assumidas durante o ano económico para o qual tiverem sido orçamentadas.*

Reconduzindo-nos ao exame do impugnado dispositivo legal que se contém na aludida Resolução, instrumento este que tem a dignidade de acto normativo nos termos do artigo 142 da CRM, ressalta da simplicidade do seu enunciado que a mesma não dispõe normativamente sobre disciplina de área alguma, isto é, naquela não se encontram aspectos positivos de regulamentação social ou económica e daí a sua insindicação. Por isso, não obstante os petiçãoários requererem a declaração de inconstitucionalidade, colocando, disjuntivamente, a ilegalidade do mencionado comando normativo, a questão subjacente nesta demanda reside somente na violação da lei, em sentido amplo, praticada pelo Executivo.

Identicamente com o já decidido no processo n.º 6/CC/2017, respeitante à EMATUM, S.A., e porque há completa similitude do circunstancialismo sob o exame, neste momento cita-se o respectivo Acórdão, no que de relevante se mostra: *Este é o bloco legal, no caso se inclui a Constituição e a lei ordinária, que foi completamente desrespeitado pelo Governo na contratação da dívida da Proindicus, S.A., e da MAM, S.A., bem como das inerentes garantias conferidas, decorrendo daí a ilegalidade das mesmas e com efeito jurídico aniquilador.*

Trata-se de actos inválidos, sob forma de nulidade, por força das disposições combinadas do n.º 1, do artigo 35 da Lei n.º 7/2014, de 28 de Fevereiro, e da alínea a) do n.º 2, do artigo 129 da Lei n.º 14/2011, de 10 de Agosto, cuja consequência jurídica tem reflexo na questionada Resolução n.º 10/2017 e como a nulidade é invocável a todo tempo por qualquer interessado, e pode ser declarada, também, a todo tempo, por qualquer órgão administrativo ou por qualquer tribunal, nos termos do n.º 2, do artigo 130 da Lei ultimamente indicada, esta Instância vai conhecê-la.

III

Decisão

Atento a todo o exposto, o Conselho Constitucional declara a nulidade dos actos relativos aos empréstimos contraídos pelas empresas Proindicus, SA, e Mozambique Asset Management (MAM, SA), e das garantias soberanas conferidas pelo Governo, em 2013 e 2014, respectivamente, com todas as consequências legais.

Notifique e publique-se.

Maputo, 8 de Maio de 2020. — *Lúcia da Luz Ribeiro, Ozias Pondja (Relator), Manuel Henrique Franque, Domingos Hermínio Cintura, Mateus da Cecília Feniassse Saize, Albano Macie (Legalmente Impedido), Albino Augusto Nhacassa.*

Acórdão n.º 8/CC/2020

de 26 de Maio

Processo n.º 15/CC/2018

Fiscalização sucessiva da constitucionalidade

Acordam os Juízes Conselheiros do Conselho Constitucional:

I

Relatório

Veio a este Conselho Constitucional o Egrégio Provedor de Justiça requerer a declaração da inconstitucionalidade e da ilegalidade dos artigos 1 e 7 do Decreto n.º 40/2018, de 23 de Julho, que estabelece o regime jurídico das taxas a cobrar no acto de registo, licenciamento, renovações, averbamentos, encartes publicitários pelos serviços de imprensa escrita, radiofónica, televisiva, incluindo nas plataformas digitais, bem como no de acreditação e credenciamento de jornalistas e correspondentes nacionais, estrangeiros e colaboradores autónomos, na República de Moçambique, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 244, n.º 2, alínea f) da Constituição da República de Moçambique (CRM), 6, n.º 1, alínea a) da Lei n.º 6/2006, de 2 de Agosto, Lei Orgânica do Conselho Constitucional (LOCC) e 15, n.º 1, alínea d) da Lei n.º 7/2006, de 16 de Agosto, que estabelece o âmbito de actuação, estatuto, as competências e o processo de funcionamento do Provedor de Justiça.

O pedido de declaração da inconstitucionalidade tem como fundamento a violação das normas constantes no n.º 4 do artigo 2, nos artigos 3, 11, 43, 48, 56, 100, 178 e no n.º 2 do artigo 209, todos da CRM.

Admitido, registado e autuado o processo, foi notificado o Conselho de Ministros – o autor da norma – para nos termos do disposto no artigo 51 da LOCC, promunciar-se sobre o pedido. Na sua resposta o Conselho de Ministros solicitou que o Conselho Constitucional não desse provimento à pretensão do Provedor de Justiça, por entender que o Decreto n.º 40/2018, de 23 de Julho, não viola nenhuma daquelas disposições constitucionais.

A acção de fiscalização da constitucionalidade foi submetida por quem tem legitimidade para o fazer, nos termos da alínea f) do n.º 2 do artigo 244 da CRM. O Conselho Constitucional é, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 243 e n.º 1 do artigo 244, ambos da CRM, a entidade competente para apreciar e decidir as questões suscitadas no pedido formulado.

Contudo, verifica-se a existência de uma questão prévia que cumpre conhecer. Com efeito, durante o julgamento dos presentes autos, o Conselho de Ministros, Órgão autor das normas postas em crise, por Decreto n.º 33/2020, de 20 de Maio, revogou o referido Decreto n.º 40/2018, de 23 de Julho.

O Decreto revogatório foi publicado no dia 20 de Maio de 2020, data da sua entrada em vigor, por força do respectivo artigo 2.

Com a entrada em vigor do Decreto n.º 33/2020, de 20 de Maio, cessou a vigência do Decreto n.º 40/2018, de 23 de Julho. Não havendo, no caso vertente, interesse jurídico relevante, de conhecer normas pretéritas, não mais se justifica a apreciação da inconstitucionalidade e da ilegalidade das questionadas normas.

II

Decisão

Nestes termos, o Conselho Constitucional decide não conhecer do pedido de declaração da inconstitucionalidade e da ilegalidade das normas constantes nos artigos 1 e 7 do Decreto n.º 40/2018,

de 23 de Julho, por inutilidade superveniente de uma decisão de mérito.

Notifique e publique-se.

Maputo, 26 de Maio de 2020. — *Lúcia da Luz Ribeiro, Mateus da Cecília Feniassse Saíze* (Relator), *Manuel Henrique Franque, Domingos Hermínio Cintura, Ozias Pondja, Albano Macie, Albino Augusto Nhacassa*.

Acórdão n.º 9/CC/2020

de 28 de Maio

Processo n.º 1/CC/2020

Fiscalização sucessiva da constitucionalidade

Acordam os Juízes Conselheiros do Conselho Constitucional:

I

Relatório

1. O Provedor de Justiça requereu, nos termos da alínea *f*) do n.º 2 do artigo 244 da Constituição da República (CRM), conjugada com a alínea *d*) do n.º 1 do artigo 15 da Lei n.º 7/2006, de 16 de Agosto, que estabelece o âmbito de actuação, estatuto, competências e processo de funcionamento do Provedor de Justiça, que o Conselho Constitucional aprecie a conformidade com a Constituição da norma constante da alínea *b*) do n.º 3 do artigo 145 do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado (EGFAE), aprovado pela Lei n.º 10/2017, de 1 de Agosto.

2. O pedido de declaração da inconstitucionalidade baseia-se nos seguintes fundamentos:

- 2.1. O n.º 1 do artigo 84 da CRM dispõe que “O trabalho constitui direito e dever de cada cidadão”; sendo certo que conforme o n.º 2 do mesmo artigo “Cada cidadão tem direito à livre escolha da profissão”.
- 2.2. O direito ao trabalho é um direito fundamental do cidadão e, como tal, pressupõe, como uma das formas da sua concretização, a liberdade de escolha e de exercício da profissão, incluindo o direito de ingressar na Função Pública, para além de conferir o direito de praticar actos jurídicos de desvinculação de relações de trabalho.
- 2.3. O direito ao trabalho e a livre escolha e exercício da profissão integram um direito social subjectivo, inerente ao espaço existencial do cidadão com a mesma dignidade subjectiva dos direitos, liberdades e garantias, facto que proíbe, quer ao Estado, quer a terceiros, de contrariá-lo, impondo, sobretudo ao legislador, a obrigação de criar condições legais, materiais e institucionais para o seu exercício.
- 2.4. A alínea *b*) do n.º 3 do artigo 145 do EGFAE prevê que se tratando de exoneração a pedido do funcionário, este pode ser readmitido passados quatro anos sobre a data da sua exoneração.
- 2.5. O Legislador, ao condicionar a readmissão do funcionário exonerado por iniciativa própria à passagem de quatro anos, contados sobre a data da sua exoneração, está, sem dúvidas, a impor uma limitação ou proibição relativa ou temporária ao direito de livre escolha e de exercício da profissão e, também, a violar o direito de os cidadãos livremente ingressarem e desvincularem-se, mediante exoneração a seu pedido da Função Pública.

2.6. O Egrégio Provedor de Justiça conclui a sua argumentação, solicitando a declaração da inconstitucionalidade da norma contida na alínea *b*) do n.º 3 do artigo 145 do EGFAE, por violar os preceitos da CRM, previstos nos n.ºs 3 e 4 do artigo 2; artigo 3, *in fine*; artigo 84 e n.º 1, parte final, do artigo 250, todos da CRM e porque todos os actos contrários ao estabelecido na Constituição são sujeitos à sanção nos termos da lei, conforme o n.º 2 do artigo 38 da CRM, bem como por pôr em causa a Jurisprudência deste Conselho Constitucional, vertida no Acórdão n.º 6/CC/2015, de 9 de Setembro¹.

3. O requerimento do Egrégio Provedor de Justiça deu entrada neste Órgão de Justiça Constitucional no dia 12 de Março de 2020 e o pedido foi admitido e autuado na mesma data.

4. Notificado para efeitos do disposto no artigo 51 da Lei n.º 6/2006, de 2 de Agosto, Lei Orgânica do Conselho Constitucional (LOCC), com a redacção dada pela Lei n.º 5/2008, de 9 de Julho, a Assembleia da República, na qualidade de autora da norma impugnada, veio, através do Ofício n.º 101/GAPAR/2020, de 20 de Maio, remeter a Deliberação n.º 47/2020, de 18 de Maio, da sua Comissão Permanente, que oferece o seu pronunciamento, nos termos seguintes:

- 4.1. “(...) a alínea *b*) do n.º 3 do artigo 145 [do EGFAE] da Lei n.º 10/2017, de 1 de Agosto, (...) não viola a norma constitucional que impõe que o acesso à função pública deve obedecer estritamente aos requisitos de mérito e capacidade dos interessados, pois aquela condiciona o reingresso do servidor público ao cumprimento de 4 anos (...). A CRM contém normas-tarefa ou *welfare state*, ou seja, normas programáticas que necessitam para a sua materialização ou aplicação prática, de leis ordinárias que as regulamentam”.
- 4.2. “(...) a alínea *b*) do n.º 3 do artigo 145 [do EGFAE] da Lei n.º 10/2017, de 1 de Agosto, define as condições de reingresso do funcionário que, por iniciativa e impulso próprio, decidiu desvincular-se da administração pública. A lei tratou de fixar e estabelecer as regras, termos e condições para materializar o direito ao exercício da profissão, sem com isto impedir, proibir, limitar ou cercear tal direito. A Lei não proíbe ou impede que o funcionário que se tenha exonerado regresse à administração pública, mas que cumpra, tão-somente, um *período de nojo ético* de 4 anos que deve ser observado para que regresse à administração pública”.
- 4.3. “O legislador não pretende coartar o direito à livre escolha da profissão, mas tão-somente preservar a disciplina laboral dos seus servidores públicos, a ética e a probidade pública, pois a exoneração (fim do vínculo do trabalho) é solicitada pelo funcionário e constitui o desejo extremo de ruptura da relação jurídico-laboral com a Administração Pública e não o de interrupção da mesma. Em abono da verdade, se a lei não estabelecesse as condições de reingresso do funcionário exonerado se instalaria a desordem e o caos na administração pública (...)”.

¹ Processo n.º 5/CC/2013, Fiscalização Sucessiva de Constitucionalidade e da legalidade das normas constantes do n.º 2 do artigo 187 do Regulamento do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado (REGFAE), aprovado pelo Decreto n.º 62/2009, de 8 de Setembro, e do artigo 12 do Regulamento de Previdência Social dos Funcionários e Agentes do Estado (REPFAE), aprovado pelo Decreto n.º 27/2010, de 12 de Agosto.

- 4.4. “Pela *ratio* do Requerente, se considerarmos a inconstitucionalidade fundada no facto de que o acesso à função pública deve obedecer *estritamente aos requisitos de mérito e a capacidade dos interessados*, teríamos que considerar inconstitucional a idade laboral como condição de ingresso (18 anos), na medida em que todos que tivessem mérito e capacidade deviam ingressar na função pública independentemente da idade, o que não seria viável”.
- 4.5. “O Requerente faz um juízo interpretativo da palavra “*estritamente*” confundindo-a com “*unicamente*” ou “*somente*”, pois o legislador constituinte ao se referir nestes termos quis que se tomasse por elementos essenciais ou principais na avaliação dos cidadãos (i) o mérito e (ii) a capacidade, sem descurar dos demais elementos de ponderação para o acesso à função pública. A exoneração é uma medida extrema e manifesta do servidor público de romper ou cessar a relação laboral com o Estado, pois havendo necessidade de suspensão temporária da relação laboral a lei confere outros mecanismos legais, como, por exemplo, a licença sem remuneração”.

A Assembleia da República termina, reafirmando a sua posição inicial de que “a norma da alínea b) do n.º 3 do artigo 145 do EGFAE não está inquinada de vício de inconstitucionalidade porque não viola, nem limita o direito à livre escolha da profissão, nem o direito de os cidadãos ingressarem ou desvincularem-se, mediante exoneração por iniciativa própria (...)”.

5. Discutido o memorando, nos termos dos n.ºs 1 e 2, ambos do artigo 63 da LOCC, cumpre formular a decisão em conformidade com a orientação fixada pelo Conselho Constitucional.

II Fundamentação

6. A acção de fiscalização da constitucionalidade foi pedida por quem tem legitimidade, ao abrigo do disposto na alínea f) do n.º 2 do artigo 244 da CRM, conjugado com a alínea d) do n.º 1 do artigo 15 da Lei n.º 7/2006, já citada, e a alínea f) do n.º 2 do artigo 60 LOCC; o Conselho Constitucional é competente, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 243 da CRM, para conhecer do pedido e não há nulidades que cumpra conhecer.

II.1. Objecto e causa de pedir

7. Constitui objecto do pedido de declaração da inconstitucionalidade a norma contida na alínea b) do n.º 3 do artigo 145 do EGFAE, tendo como causa de pedir ou o fundamento jurídico a violação dos preceitos previstos nos n.ºs 3 e 4 do artigo 2; artigo 3, *in fine*; n.ºs 1 e 2 do artigo 84 e no n.º 1, parte final, do artigo 250, todos da CRM, bem como por pôr em causa a Jurisprudência desta Casa expressa no Acórdão n.º 6/CC/2015, de 9 de Setembro.

8. As normas alegadas pelo Requerente, como constituindo também a causa de pedir, nomeadamente os «n.ºs 3 e 4 do artigo 2; artigo 3, *in fine*», ambos da CRM, não podem exercer tal função, visto que constituem, por um lado, a directriz geral do poder constituinte formal, implicando a supremacia da Constituição no ordenamento jurídico, que se revela em todos os casos em que o resultado da análise conclui pela declaração da inconstitucionalidade, pois aí se impõe, conforme os n.ºs 3 e 4 do artigo 2, quando prescrevem que: “O Estado subordina-se à Constituição e funda-se na legalidade” e “as normas constitucionais prevalecem sobre todas as restantes normas do ordenamento jurídico”, respectivamente; e, por outro, define-se

no artigo 3 a estrutura da identidade axiológica da Constituição, nomeadamente a ideia de direito subjacente à ordem jurídica, a de traduzir a República de Moçambique como Estado de Direitos Humanos, quando se prescreve que: “A República de Moçambique é um Estado de Direito, baseado no respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do Homem”.

9. Em relação ao Acórdão n.º 6/CC/2015, de 9 de Setembro, que se pretende jurisprudência dominante e se afirme como *stare decisis et non quieta movere*, há que fazer dois reparos.

9.1. O primeiro é relativo ao seu conteúdo, que declara a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da norma do n.º 2 do artigo 187, do Regulamento do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado, aprovado pelo Decreto n.º 62/2009, de 8 de Setembro, ao estipular que “É vedado o reingresso no aparelho do Estado ao funcionário exonerado por iniciativa própria”, que é diferente do que se pretende aquilatar neste Acórdão.

É evidente que aquela norma constante do n.º 2 do artigo 187, do já revogado Regulamento do EGFAE, estava ferida de inconstitucionalidade material por se mostrar contrária à determinação dos n.ºs 1 e 2 do artigo 84 da CRM, porque inserindo-se o direito ao trabalho no âmbito dos direitos, deveres e liberdades fundamentais, o qual pressupõe como uma das formas da sua concretização a liberdade de profissão, bem como o direito de prática de actos jurídicos de desvinculação de relações de trabalho, a proibição de reingresso do funcionário no aparelho do Estado, exonerado por iniciativa própria, traduzia uma absoluta proibição ou sanção ilimitada e indeterminada, incompatível com os valores constitucionais. Adicionalmente, a norma em controvérsia mostrava-se eivada de ilegalidade decorrente do vício do conteúdo de que é portadora, traduzido pela violação das regras de hierarquia normativa: o REGFAE foi aprovado por um Decreto, oportunamente mencionado, enquanto o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado, EGFAE, a sua aprovação tinha tido maior dignidade, através da Lei n.º 14/2009, de 17 de Março. É esta Lei que, ao regular sobre a matéria estabeleceu, no seu artigo 136, n.º 1, que «A exoneração pode ser por iniciativa do Estado ou do funcionário», sem adição de qualquer medida cominatória ilimitada, como aquela que se contém na contestada norma².

9.2. O segundo reparo, é que o Juiz Constitucional só reitera a sua Jurisprudência, quando a *ratio decidendi* da decisão anterior tenha correspondência com o ora decidindo. No caso em exame, impõe-se a *overriding* do Acórdão n.º 6/CC/2015, de 9 de Setembro, visto que o Juiz Constitucional terá de conceber novos argumentos ou fundamentos jurídicos até então não enfrentados pelo facto de a disposição em análise consubstanciar uma nova norma e sem correspondência com a antecedente. Eis, portanto, no caso presente, as normas em causa, depois da delimitação:

- **EGFAE, artigo 145, «Exoneração», n.º 3, alínea b):** “3. O funcionário exonerado pode ser readmitido nos seguintes termos: “(...) b) tratando-se de exoneração a pedido do funcionário, passados quatro anos sobre a data da sua exoneração”.
- **Constituição da República, artigo 84, «Direito ao trabalho»:** “1. O trabalho constitui direito e dever de cada cidadão. 2. Cada cidadão tem direito à livre escolha da profissão”; **artigo 250, «Acesso e estatuto**

² Cfr. Acórdão n.º 6/CC/2015, de 9 de Setembro.

dos funcionários»: “1. O acesso à Função Pública (...) obedece estritamente aos requisitos de mérito e capacidade dos interessados”.

10. Deste modo, a questão de fundo que este Conselho deve aquilatar é a seguinte:

- *Será que a colocação de um impedimento ainda que temporário na alínea b) do n.º 3 do artigo 145 do EGFAE, de o funcionário exonerado a seu pedido só poder reingressar no aparelho do Estado decorridos quatro anos após a sua exoneração, afronta o direito ao trabalho, a livre escolha da profissão e o acesso à Função Pública, conforme o disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 84 e a parte final do artigo 250 da CRM?*

II. Enquadramento do pedido

11. É preciso, em primeiro lugar, discorrer sobre os modelos de emprego público. Existem dois modelos de emprego na Função Pública universalmente conhecidos.

12. O primeiro modelo de emprego público é o chamado de «aberto», ou *spoils system*³, dominante no sistema de *common law*, e difundido maioritariamente nos Estados Unidos da América, que assenta na ideia de que a presença dos funcionários ou servidores públicos está voltada para a cobertura dos postos de trabalho existentes no sector público, actuando a Administração Pública como simples empregador que não tem por escopo a preocupação com a formação de um corpo técnico permanente e actuante exclusivamente no trato da coisa pública.

Portanto, neste sistema prevalecem vínculos de contrato de trabalho sem que os funcionários públicos gozem de um estatuto funcional submetido a regime jurídico especial e diferenciado daquele comumente utilizado nas relações de emprego privado.

13. Este modelo submete os servidores públicos aos contratos de trabalho iguais aos do sector privado, fruto também da inconsistência no sistema de *common law* da *summa divisio* entre o direito público e o direito privado, o que sujeita claramente a Administração Pública a um regime jurídico igual ao das relações entre privados: o direito privado.

14. O ser do modelo tem implicações nas relações de emprego público. Com efeito, neste modelo, os vínculos laborais, sendo regidos pelo direito privado, as partes-contratantes podem, livremente e sem formalismos, fazer cessar os respectivos vínculos, através de processos normais de cessação dos contratos privados, nomeadamente, a caducidade, a denúncia, a revogação, a resolução e o despedimento, sem que isso tenha uma implicação legal numa relação futura entre os contratantes, a não ser os que decorrem da autonomia privada.

15. O segundo modelo é o chamado modelo «fechado», de carreira ou estatutário, que cria um regime diferenciado para a Função Pública. Este modelo, designado de *merits system*, assenta na noção de carreira, que garante uma progressão funcional e profissional, estimulando a experiência dos servidores públicos, sob um regime de regras gerais, imparciais e igualitárias no acesso, progressão e promoção na carreira.

16. Este modelo, baseado no sistema continental ou executivo, tem como seu escopo a diferenciação entre o direito público e o direito privado. Assim, as relações de emprego público, porque especiais, são submetidas a um conjunto de regras diferentes das do direito privado, designadamente, o Direito da Função

Pública, em que o vínculo laboral entre os servidores públicos e o Estado é basicamente de natureza estatutária, sendo a aplicação do sistema de contrato de trabalho uma excepção⁴.

17. A excepção que admite os contratos de trabalho resulta da evolução social e jurídica, por não mais ser possível defender-se a ideia de uma separação radical entre os dois regimes jurídicos de trabalho, o público e o privado, em face da visível interpenetração dos institutos originários de cada um dos sectores e da adequação recíproca das respectivas disciplinas⁵.

18. No modelo estatutário predomina o *merits system*, em que o recrutamento e selecção do pessoal para a Função Pública se baseia no critério do mérito, mediante disputa objectiva, imparcial e igualitária, visando a avaliação da capacidade e da competência dos concorrentes. Tal é o sentido do n.º 1 do artigo 250 da CRM, quando dispõe que: “O acesso à Função Pública e a progressão nas carreiras profissionais (...) obedece estritamente aos requisitos de mérito e capacidade dos interessados”.

19. Estas regras resultam do princípio da dedicação exclusiva à prossecução do interesse público a que estão submetidos os funcionários públicos. Daí que o exercício de funções públicas, como regra, é privativo, devendo o funcionário do Estado dedicar-se, com exclusividade, à prossecução do interesse público posto por lei a cargo da instituição na qual se encontra vinculado.

20. A consequência directa do modelo é a criação de uma garantia aos funcionários, através da sua integração no sistema de carreiras profissionais destinadas à especialização da Função Pública, caracterizando-se o respectivo regime pela profissionalidade e permanência do ocupante nas funções.

21. A profissionalidade justifica o facto de que o funcionário abraça o serviço público como modo de vida ao qual dedica toda a sua atenção, no qual procura fazer a carreira e donde auferir os recursos necessários para o sustento do seu lar⁶. Por isso, só é funcionário público, aquele indivíduo que exerce funções públicas que, por motivos de segurança e de interesse público, exigem um regime jurídico especial de vinculação, nomeadamente a nomeação nos quadros de pessoal da Administração Pública; sendo que os restantes servidores públicos (agentes do Estado) estariam sujeitos, como modo de vinculação, ao contrato de trabalho, seja ele regido ou não pelo direito administrativo e colocados na situação de vinculação fora do quadro de pessoal da Administração (Cfr. artigos 3, 10 e 15, todos do EGFAE).

22. A permanência explícita que o requisito essencial para se ser funcionário público, para além da profissionalidade, é a ocupação, pelo cidadão, de um lugar permanente do quadro de pessoal da Administração Pública, onde gozará do direito de promoção e progressão na carreira.

23. Pelos caracteres de emprego público e do modo de vinculação do funcionário público, resulta que a forma de extinção da respectiva relação jurídica de emprego é peculiar, pois, está em causa a salvaguarda da dedicação exclusiva deste ao interesse público, que é, por natureza, contínuo e regular.

24. Do enunciado anterior resultam duas regras importantes, quanto à forma de extinção do emprego público, entre o funcionário público e o agente do Estado (recorde-se que

⁴ MACIE, Albano, *Função Pública*, Funcionários e Agentes do Estado, Vol. II, Maputo, 2013, pp. 51-52.

⁵ Cfr. FERNANDES, Francisco Liberal, *Autonomia colectiva dos trabalhadores da Administração: crise do modelo clássico de emprego público*, Coimbra editora, Coimbra, 1995, p. 25.

⁶ Neste sentido ver também CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, revista e actualizada, Almedina, Coimbra, 1999, pp. 606-607.

³ Ver neste sentido PARADA, Ramon, *Derecho Administrativo II*, Organización y empleo público, decimonovena edición, Marcial pons, Madrid, 2007, p. 368.

o primeiro é nomeado para o quadro de pessoal e o segundo é contratado fora do quadro). Com efeito, estabelece o n.º 1 do artigo 144 do EGFAE que, quanto ao funcionário público, a relação de emprego público extingue-se por morte do funcionário, aposentação, exoneração, demissão, expulsão e pela perda da nacionalidade moçambicana.

25. De modo diferente prescreve o n.º 2 do mesmo artigo 144 que a relação jurídica de emprego dos agentes do Estado extingue-se pelas mesmas formas que se extingue a relação de emprego privado, nomeadamente, o cumprimento, a denúncia, a resolução, o despedimento ou rescisão e por morte.

26. Estas regras justificam também o modo de tratamento e de interpretação do artigo 84 da CRM, quando prescreve que “*Cada cidadão tem direito à livre escolha da profissão*”.

27. A livre escolha da profissão não justifica que a desvinculação do funcionário público, por exoneração voluntária, não seja sujeita a certas consequências, por exactamente constituir um rompimento da carreira, cujos elementos caracterizadores são a profissionalidade e a permanência.

Em segundo lugar, a questão de recato que se pode solevar por rompimento voluntário da carreira pelo funcionário, através da exoneração, tem a ver com a duração das respectivas restrições ou impedimentos.

28. Na linha de interpretação do artigo 61 da CRM, analogicamente, qualquer restrição, impedimento ou limitação, quer estabelecida pela lei, quer por qualquer outro instrumento legal de disciplina laboral e social, não pode ter carácter perpétuo, duração ilimitada, indeterminada ou indefinida.

29. Procura-se aqui salvaguardar a previsibilidade das restrições, o que contribui para a segurança jurídica e protecção da confiança entre o cidadão e o Estado.

30. Nesta linha de entendimento, será inconstitucional a alínea b) do n.º 3 do artigo 145 do EGFAE, quando dispõe que “3. O funcionário exonerado pode ser readmitido nos seguintes termos: (...) b) tratando-se de exoneração a pedido do funcionário, passados quatro anos sobre a data da sua exoneração”?

A resposta a esta questão é negativa.

31. Explícite-se que, quando o funcionário é exonerado a seu pedido volta a ser um particular como qualquer outro e, caso deseje, poderá candidatar-se de novo ao desempenho de funções públicas e ser provido em lugar que tenha capacidade para exercer⁷. Portanto, a exoneração não lhe acarreta impedimento para o futuro, pois, poderá reingressar decorridos quatro anos desde a data da aceitação do pedido da exoneração.

32. Não se trata de restrição ou limitação de direito ao trabalho, muito menos de limitação dos direitos à livre escolha da profissão e de acesso à Função Pública.

33. Este Conselho Constitucional tem interpretado os n.ºs 3 e 4 do artigo 56 da CRM nos seguintes moldes⁸:

“O n.º 3 do artigo 56 da CRM (...) diz que “*A lei só pode limitar os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição*”. Com efeito, a Constituição enuncia aqui uma regra geral segundo a qual, em primeiro lugar, é a Constituição que estabelece, em regra, os direitos, liberdades e garantias fundamentais, sem prejuízo de que “*Todos os direitos fundamentais consagrados na Constituição não excluem quaisquer outros constantes das leis*”

(artigo 42 da CRM). Para elucidar que os direitos, liberdades e garantias fundamentais podem também ser estabelecidos pela lei, independentemente da sua consagração primária pela Constituição. Por outro, no mesmo espírito, o n.º 4 do artigo 56 da CRM prescreve que “*As restrições legais dos direitos e das liberdades devem revestir carácter geral e abstracto e não podem ter efeito retroactivo*”. O n.º 4 do artigo 56 da CRM explica que certos direitos, liberdades e garantias fundamentais podem ser objecto de restrições ao nível da lei ordinária, desde que tais restrições revistam um carácter geral e abstracto e não lhes sejam atribuídos efeitos retroactivos. Pois, enuncia-se aqui uma excepção à regra geral sufragada no n.º 3 do artigo 56 da CRM: *a de se admitir restrições de direitos por lei, desde que as limitações sejam gerais e abstractas e não tenham efeito retroactivo*”.

34. Quanto à exoneração, prevista na alínea b) do n.º 3 do artigo 145 do EGFAE, compreende-se que o funcionário que decida voluntariamente fazer cessar a sua relação de emprego público, cujo vínculo se dá pela nomeação, submete-se às consequências aí previstas de não poder reingressar na Função Pública antes de transcorridos quatro anos.

35. Trata-se de um período previsível, determinado e limitado. O funcionário que optar pela exoneração sabe previamente que se submeterá a um impedimento temporário, que, não implicando a perda de direitos adquiridos, coloca-o na situação de reingresso pendente, visto que o seu retorno à Função Pública fica dependente do transcurso de, pelo menos, quatro anos desde a data do despacho de aceitação da exoneração pela Administração Pública. Aliás, é como grafa a Assembleia da República, no seu pronunciamento, que “A exoneração é uma medida extrema e manifesta do servidor público de romper ou cessar a relação laboral com o Estado, pois havendo necessidade de suspensão temporária da relação laboral a lei confere outros mecanismos legais, como, por exemplo, a licença sem remuneração”, designada pelo n.º 13 do artigo 75 do EGFAE, como licença ilimitada.

36. Tal impedimento ou limitação justifica-se por duas razões de fundo:

36.1. A primeira, o funcionário, ao pedir exoneração das suas funções, suspende a respectiva carreira e este facto não pode pôr em causa a prossecução do interesse público, pois nos termos do n.º 1 do artigo 12 do EGFAE “A realização de actividades profissionais correspondentes a necessidades permanentes é assegurada por pessoal provido em regime de carreira”.

36.2. A segunda, para que o interesse público, contínuo e regular, não fique à mercê do exonerado, o EGFAE prevê várias formas de suprir a ausência do exonerado, contando-se dentre elas a possibilidade de abertura de um procedimento administrativo devido para o provimento do lugar vago (artigo 35, n.º 1 do EGFAE).

37. Na situação de não estabelecimento de um lapso de tempo para o reingresso em caso de exoneração por iniciativa do funcionário, colocar-se-iam vários problemas, nomeadamente, a instabilidade das carreiras profissionais, a insegurança na prestação de serviço público contínuo devido ao vaivém dos que devem prestá-lo, e a satisfação das necessidades permanentes ficaria à mercê do exonerado, o que contrastaria com o carácter indisponível do interesse público.

⁷ Neste sentido, CAETANO, Marcello, Manual de Direito Administrativo, ob.cit., p. 797.

⁸ Acórdão n.º 6/CC/2020, de 1 de Abril.

38. É como advoga, mais uma vez, a Assembleia da República, e com razão, que “A Lei não proíbe ou impede que o funcionário que se tenha exonerado regresse à administração pública, mas que cumpra, tão-somente, um *período de nojo ético* de 4 anos que deve ser observado para que regresse à administração pública e se a lei não estabelecesse as condições de reingresso do funcionário exonerado se instalaria a desordem e o caos na administração pública”.

39. Em conclusão, a consagração na alínea b) do n.º 3 do artigo 145 do EGFAE de um impedimento futuro à exoneração, por livre vontade, do funcionário – *de não reingressar na Função Pública, antes de decorridos quatro anos desde a data da exoneração* – não está em desacordo com as normas e princípios constitucionais do direito ao trabalho, direito de livre escolha da profissão e direito de acesso à Função Pública, previstos, respectivamente, nos n.ºs 1 e 2 do artigo 84 e n.º 1 do artigo 250, ambos da CRM porque, primeiro, as leis ordinárias podem impor certas restrições aos direitos e liberdades fundamentais, desde que revistam carácter geral, abstracto e não lhes seja atribuído efeito retroactivo (n.º 4 do artigo 56 da CRM); segundo, o impedimento previsto não tem duração ilimitada, indeterminada ou indefinida e a sua função é a de garantir a estabilidade das relações

de emprego público de regime estatutário, baseado na carreira profissional, que se assegura através dela, a prossecução de necessidades permanentes a cargo da Administração Pública.

Por estas razões, os fundamentos apresentados pelo Egrégio Provedor de Justiça soçobram, fazendo com que o respectivo pedido sucumba.

III

Decisão

Nos termos e pelos fundamentos expostos, os Juízes Conselheiros do Conselho Constitucional deliberam, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 243 da CRM, não declarar a inconstitucionalidade da alínea b) do n.º 3 do artigo 145 do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado, aprovado pela Lei n.º 10/2017, de 1 de Agosto, que impõe como condição de reingresso na Função Pública o decurso de quatro anos sobre a data do despacho do pedido de exoneração do funcionário público.

Notifique e publique-se.

Maputo, aos 28 de Maio de 2020. — *Lúcia da Luz Ribeiro, Albano Macie* (Relator), *Manuel Henrique Franque, Domingos Hermínio Cintura, Mateus da Cecília Feniasse Saize, Ozias Pondja, Albino Augusto Nhacassa*.

Preço — 50,00 MT