



CONSELHO CONSTITUCIONAL

Acórdão nº 06/CC/2007
de 30 de Novembro

Processo nº 04/CC/2007

Acordam os Juízes Conselheiros do Conselho Constitucional:

I

Noventa Deputados da Assembleia da República solicitaram, em 23 de Maio de 2007, ao Conselho Constitucional, nos termos da alínea c) do nº 2 do artigo 245 da Constituição, a declaração da inconstitucionalidade do Decreto Presidencial nº 2/2006, de 7 de Julho, que cria a Autoridade Nacional da Função Pública, abreviadamente designada ANFP.

A solicitação vem fundamentada nos seguintes termos:

O Decreto Presidencial nº 2/2006, de 7 de Julho, foi emitido ao abrigo do disposto no nº 1 do artigo 146 da Constituição a fim de assegurar o desempenho, eficiência e eficácia da Administração Pública.

Da disposição do nº 1 do artigo 146 da Constituição não resulta nenhuma competência para o Presidente da República criar um novo órgão do Estado não previsto na Lei Fundamental.

O Presidente da República só tem competência, nos termos da alínea c) do nº 1 do artigo 160 da Constituição, para criar Ministérios e Comissões de natureza inter-ministerial e não para criar novos órgãos.

As atribuições e competências da Autoridade Nacional da Função Pública são atribuições ministeriais.

A Autoridade Nacional da Função Pública não é nenhum Ministério, é um órgão independente do Governo, directamente dependente do Presidente da República, uma espécie de mini-governo, um novo “órgão do Estado atípico”, inconstitucional.

“Resulta claramente dos artigos 200 e 201 da Constituição a definição e composição do Governo onde não cabe a Autoridade Nacional da Função Pública”.

“Como se sabe, nos termos do artigo 203 da CRM cabe ao Conselho de Ministros assegurar a administração do País, garantir a integridade territorial, velar pela ordem pública, pela segurança e estabilidade dos cidadãos, promover o desenvolvimento económico, implementar a acção social do Estado, desenvolver e consolidar a legalidade e realizar a política externa do país”.

As referidas funções do Governo estão contidas nas funções atribuídas à Autoridade Nacional da Função Pública, que não faz parte do Governo.

A Presidente da Autoridade Nacional da Função Pública tem acompanhado o Governo quando este se apresenta na Assembleia da República, misturando-se e confundindo-se com os Ministros, agindo na prática como membro do Conselho de Ministros pois participa nas suas sessões.

Se a Assembleia da República tiver de tratar de algum assunto relacionado com a gestão estratégica e fiscalização da Administração Pública e da Função Pública, terá dificuldade ou até estará impossibilitada de fazê-lo pois estas funções foram retiradas da esfera do Governo pelo Decreto Presidencial nº 2/2006, de 7 de Julho.

O Decreto Presidencial nº 2/2006, de 7 de Julho, viola o nº 1 do artigo 146, a alínea c) do nº 1 do artigo 160 e os artigos 199, 200, 201, 203, 206 e 207, todos da Constituição.

Concluem pedindo a declaração da inconstitucionalidade do Decreto Presidencial nº 2/2006, de 7 de Julho, que cria a Autoridade Nacional da Função Pública.

O órgão autor do diploma, após devida notificação, nos termos e para o efeito do disposto no artigo 51 da Lei Orgânica do Conselho Constitucional, pronunciou-se, especificamente quanto ao pedido, conforme a seguir se resume:

Nos termos do artigo 244, nº 1, alínea a) da Constituição, compete ao Conselho Constitucional apreciar e declarar a inconstitucionalidade das leis e a ilegalidade dos actos normativos dos órgãos do Estado, facto que traduz a prevalência ou proeminência do escalão normativo hierarquicamente superior da ordem jurídica, consagrando, como competências do Conselho Constitucional, duas distintas realidades: a inconstitucionalidade das leis e a ilegalidade dos actos normativos dos órgãos do Estado.

Nos termos do artigo 158 da Constituição os actos normativos praticados pelo Presidente da República assumem a forma de decreto presidencial, facto que tem como consequência que o Decreto Presidencial nº 2/2006, de 7 de Julho, só podia ser objecto de pedido de declaração de ilegalidade, o que não é o caso dos autos, razão mais que suficiente para o indeferimento “in limine” da petição, pese embora a redacção do nº 1 do artigo 48 da Lei Orgânica do Conselho Constitucional.

Consequentemente, não tendo sido solicitada a apreciação da ilegalidade do Decreto Presidencial nº 2/2006, de 7 de Julho, é inexistente qualquer vício dessa natureza.

A Constituição contém princípios de aplicação directa e uma parte deles diz respeito à Administração Pública cujos órgãos, há muito em funcionamento no Estado moçambicano, obedecem à Constituição e à lei e actuam com respeito pelos princípios da igualdade, da imparcialidade, da ética e da justiça.

Foi no respeito pelo princípios fundamentais da Administração Pública constantes do artigo 249 e seguintes da Constituição, directamente aplicáveis, e para promover a modernização e a eficiência dos serviços públicos, assim como a simplificação de procedimentos administrativos e a aproximação desses serviços aos cidadãos que o referido Decreto Presidencial criou a Autoridade Nacional da Função Pública.

Existem órgãos do Estado que são constitucionais por se conformarem com a Lei Fundamental e não por terem dignidade constitucional do ponto de vista formal.

Nem todos os órgãos do Estado, necessários para a prossecução dos objectivos fundamentais do Estado, estão ou têm de estar expressamente previstos na Constituição. Entendimento diverso só pode resultar de uma percepção mais do que restritiva da Constituição.

Há preceitos constitucionais que, implicitamente, contêm poderes, daí poder-se falar em poderes implícitos, como é o caso do artigo 146 da Constituição que encerra importantes poderes, direitos e deveres do Presidente da República no que concerne ao funcionamento do Estado.

Para zelar pelo correcto funcionamento dos órgãos do Estado, o Presidente da República tem competência genérica pressuposta de adoptar os necessários mecanismos que garantam o cumprimento cabal das suas atribuições constitucionais.

A criação da Autoridade Nacional da Função Pública ocorreu no respeito pelas bases e limites constitucionais.

O elenco das funções e competências do Presidente da República não se circunscreve ao disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 160 da Constituição.

Foi no quadro do exercício da função de zelar pelo funcionamento correcto dos órgãos do Estado que o Presidente da República criou a Autoridade Nacional da Função Pública.

Não constitui imperativo constar a designação da Autoridade Nacional da Função Pública na Constituição, pois de contrário a Lei Fundamental iria conter centenas de designações de órgãos e organismos destinados à satisfação do interesse público.

Foi no exercício das funções de Chefe de Estado que o Presidente da República criou a Autoridade Nacional da Função Pública, pois para o efeito não poderia recorrer às suas competências da esfera governativa, sendo por isso o n.º 1 do artigo 146 da Constituição a base legal e constitucional bastante para a criação daquele órgão não governamental.

A competência de assegurar a administração do País atribuída ao Governo nos termos do artigo 203 da Constituição não fica prejudicada com a criação da Autoridade Nacional da Função Pública porque este órgão subordina-se ao Presidente da República na qualidade de Chefe do Governo.

Não pode ser plenamente independente um órgão que se subordina directamente ao Presidente da República, apenas com competência para tomar medidas de natureza metodológica e executiva e que submete ao Conselho de Ministros as decisões fundamentais no âmbito das suas atribuições e competências.

“A aludida independência da Autoridade Nacional da Função Pública constitui apenas uma autonomia funcional, sob a direcção do Governo, donde a subordinação ao Presidente da República”.

“As matérias compreendidas nas funções e competências atribuídas à ANFP não se mostram de modo algum subtraídas da fiscalização constitucionalmente atribuída à Assembleia da República, pois essa fiscalização é feita (e deve ser feita) ao abrigo do disposto na alínea b) do artigo 195 da CRM”.

“... fica demonstrado que o Presidente da República se baseou na CRM em vigor para criar a ANFP por acto que por ser de carácter normativo não é passível de impugnação própria dos actos legislativos”.

II

Questões prévias:

Os requerentes têm legitimidade processual activa nos termos da alínea c) do nº 1 do artigo 245 da Constituição. O Conselho Constitucional é, nos termos do nº 1 do artigo 244 da Constituição, competente para apreciar e decidir as questões suscitadas.

Na pendência deste processo, e depois de ter sido fixada orientação pelo Conselho Constitucional, nos termos do n.º 2 do artigo 63 da Lei n.º 6/2006, de 2 de Agosto, foi publicado o Decreto Presidencial n.º 13/2007, de 16 de Outubro, que extinguiu a Autoridade Nacional da Função Pública e criou o Ministério da Função Pública.

Este facto superveniente determinou que o Conselho Constitucional, na sua sessão de 23 de Novembro de 2007, fixasse orientação quanto ao mesmo. Assim, o Conselho Constitucional considerou que o Decreto Presidencial n.º 13/2007, de 16 de Outubro, revogou o Decreto Presidencial n.º 2/2006, de 7 de Julho, com efeitos imediatos, tendo em conta o disposto na última parte do n.º 2 do artigo 7.º do Código Civil.

Por conseguinte, a partir de 16 de Outubro último já não se encontra em vigor o Decreto Presidencial n.º 2/2006, de 7 de Julho, em virtude da sua revogação pelo Decreto Presidencial n.º 13/2007, de 16 de Outubro e, atento o conteúdo deste, deixou de se justificar a apreciação da inconstitucionalidade em que pudesse incorrer.

III

Decidindo:

Nestes termos e pelos fundamentos expostos, o Conselho Constitucional decide não se pronunciar sobre a inconstitucionalidade do Decreto Presidencial n.º 2/2006, de 7 de Julho, em virtude da sua revogação pelo

Decreto Presidencial nº 13/2007, de 16 de Outubro, ter determinado a inutilidade superveniente de uma decisão de mérito.

Registe, notifique e publique-se.

Maputo, aos 30 de Novembro de 2007.

Rui Baltazar dos Santos Alves-----

Manuel Henrique Franque-----

Orlando António da Graça.....

Teodato Mondim da Silva Hunguana.....

Lúcia da Luz Ribeiro.....

João André Ubisse Guenha.....

Lúcia F. B. Maximiano do Amaral.....