



REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE
CONSELHO CONSTITUCIONAL

Acórdão nº 04/CC/2010
de 7 de Maio

Processo nº 01/CC/2010

Acordam os Juízes Conselheiros do Conselho Constitucional:

I

Relatório

O Tribunal Administrativo remeteu ao Conselho Constitucional, a 2 de Fevereiro de 2010, em cumprimento do disposto nos artigos 67, alínea a) e 68 da Lei nº 6/2006, de 2 de Agosto, o Acórdão nº 168/2009, de 31 de Dezembro, proferido, em conferência, na sua Primeira Secção e nos autos do Processo nº 96/2009-1ª, no qual recusou a aplicação da norma contida no nº 2 do artigo 10 da Lei nº 18/92, de 14 de Outubro, com fundamento no artigo 214 da Constituição, por entender que a mesma não só ofende a Constituição anterior como também a que se encontra em vigor.

Na fundamentação da decisão de desaplicação da norma em causa, o Tribunal Administrativo alega, em resumo, o seguinte:

– MOSEG, Segurança de Moçambique, SARL, e Carlos Alberto Garcia requereram a suspensão de eficácia da decisão de anulação da autorização de trabalho, que havia sido concedida ao segundo requerente, por despacho da Directora do Trabalho da Cidade de Maputo, decisão confirmada pela Ministra do Trabalho, em recurso hierárquico, por omissão de prática de acto administrativo;

– Citada a Ministra do Trabalho, respondeu, suscitando, entre outras, a questão prévia da incompetência do Tribunal Administrativo, com fundamento de que *“...o recurso interposto contra a decisão requerida vem na sequência de um acto inspectivo, e de acordo com a Lei nº 18/92, de 14 de Outubro determina que dos actos praticados na actividade inspectiva recorre-se para o Tribunal Administrativo”*;

– Igualmente, o Magistrado do Ministério Público suscitou, em sede do visto, a excepção de incompetência do Tribunal Administrativo, por entender que o despacho em questão foi proferido na sequência das transgressões às normas laborais constatadas pela Inspecção do Trabalho na MOSEG, *“matéria cujo conhecimento e julgamento compete aos tribunais [laborais], conforme o disposto na alínea a) do nº 1 do artigo 10 da Lei nº 18/92, de 14 de Outubro...”*;

– Notificados, os requerentes alegaram, em síntese, que *“o acto cuja suspensão da eficácia se requer consubstancia um acto jurídico unilateral, praticado por um órgão da administração pública, no exercício de um poder administrativo, que produziu efeitos jurídicos sobre uma situação individual num caso concreto”*;

– Quanto à excepção de incompetência suscitada, o Tribunal Administrativo entende que *“a Ministra do Trabalho, que integra o Governo da República de Moçambique, constitui uma autoridade administrativa e o acto através do qual foi decidido anular a autorização de trabalho concedida ao segundo requerente, ou seja, a um particular,*

trata-se de um acto administrativo definitivo e executório, já que é uma decisão tomada por uma autoridade administrativa com força obrigatória e dotada de exequibilidade sobre um determinado assunto (alínea a) do artigo 1 das Normas de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública, aprovadas pelo Decreto nº 30/2001, de 15 de Outubro”;

– O Tribunal considera, ainda, que o nº 1 do artigo 10 da Lei nº 18/92, de 14 de Outubro, estabelece que o conhecimento e julgamento da matéria contravencional, no âmbito laboral, compete aos tribunais de trabalho, e o nº 2 estabelece que os recursos das decisões das autoridades administrativas nos domínios laboral e da segurança social é igualmente da competência dos tribunais de trabalho;

– Contudo, a Constituição em vigor define o Tribunal Administrativo, no nº 2 do artigo 228, como órgão de controlo da legalidade dos actos administrativos e da aplicação das normas regulamentares emitidas pela administração pública e atribui-lhe, no artigo 230, a competência de, entre outras:

- 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.

– Estes princípios estão também plasmados na Lei nº 5/92, de 6 de Maio, em vigor na altura da prática do acto, que prevê, no nº 1 do artigo 1, que a jurisdição administrativa é exercida pelo Tribunal Administrativo. Segundo a alínea i) do artigo 25 da citada Lei, compete a este Tribunal, através da Primeira Secção, conhecer, nomeadamente, os pedidos de suspensão da eficácia dos actos administrativos, como é o caso do acto requerido. Tais princípios são igualmente reafirmados na alínea e) do artigo 29 da Lei nº 25/2009, de 28 de Setembro (Lei Orgânica da Jurisdição Administrativa);

- Assim, o julgamento da matéria constante do acto administrativo cuja suspensão de eficácia os requerentes pretendem nos autos compete à Primeira Secção do Tribunal Administrativo;
- Refere ainda o Tribunal que o artigo 173 da Constituição de 1990 lhe atribuía a competência de julgar recursos contenciosos interpostos das decisões dos órgãos do Estado, dos respectivos titulares e agentes, e esta norma devia prevalecer sobre as restantes normas do ordenamento jurídico nacional, por força do artigo 200 da aludida Constituição;
- Estava-se, então, perante normas de cumprimento obrigatório que o legislador ordinário devia ter obedecido forçosamente ao regular a competência em matéria de recursos interpostos das decisões das autoridades administrativas nos domínios laboral e da segurança social;
- Por isso, ao aprovar a norma do nº 2 do artigo 10 da Lei nº 18/92, de 14 de Outubro, o legislador ordinário *“sobrepôs-se, sobejamente, às normas constitucionais dos citados artigos 173 e 200”*;
- A Constituição de 1990 dispunha no artigo 162 que *“Em nenhum caso os tribunais podem aplicar leis ou princípios que ofendam a Constituição”*, o que conduziu o legislador ordinário a estabelecer, no artigo 6 da Lei nº 5/92, de 6 de Maio, que *“o Tribunal Administrativo deve recusar a aplicação de normas inconstitucionais ou que sejam contrárias a outras de hierarquia superior”*.

O Tribunal Administrativo conclui a sua fundamentação afirmando que o nº 2 do artigo 10 da Lei nº 18/92, de 14 de Outubro, não só ofende a Constituição anterior, como também a que se encontra em vigor, o que justifica a recusa da sua aplicação nos termos do artigo 214 da

Constituição vigente, segundo o qual *“Nos feitos submetidos a julgamento os tribunais não podem aplicar leis ou princípios que ofendam a Constituição”*.

II

Fundamentação

O Tribunal Administrativo remeteu o Acórdão em apreço ao Conselho Constitucional por força do disposto na alínea a) do nº 1 do artigo 247 da Constituição e nos termos do artigo 68 da Lei nº 6/2006, de 2 de Agosto (Lei Orgânica do Conselho Constitucional).

O Conselho Constitucional é, ao abrigo da alínea a) do nº 1 do artigo 244 da Constituição, competente para apreciar e decidir a questão de inconstitucionalidade suscitada.

Não se verificam nulidades nem excepções que obstem ao conhecimento do mérito da causa.

Questão prévia

Na fundamentação da recusa de aplicação do nº 2 do artigo 10 da Lei nº 18/92, de 14 de Outubro, o Tribunal Administrativo alega que essa disposição não só ofende a Constituição de 1990 como também a Constituição de 2004. Porém, sucede que a primeira Constituição deixou de vigorar a partir de 21 de Janeiro de 2005, data da entrada em vigor da segunda, o que coloca o problema de determinar qual é o parâmetro constitucional válido para a aferição da constitucionalidade da disposição legal contestada.

A doutrina ensina que a entrada em vigor de nova Constituição implica a revogação, automática e em bloco, da anterior, mas o mesmo efeito já não se verifica em relação ao Direito ordinário oriundo da antiga Constituição, visto que a vigência do mesmo fica sempre salvaguardada, desde que não contrarie o novo texto constitucional.

É assim que a Constituição de 2004 dispõe no artigo 305 que “A legislação anterior, no que não for contrária à Constituição, mantém-se em vigor até que seja modificada ou revogada”. Este enunciado insere outra norma implícita cujo sentido é que a legislação anterior, no que for contrário à Constituição, deixa imediatamente de produzir efeitos.

Presumindo-se que uma norma do Direito ordinário anterior não contraria qualquer disposição da nova Lei Fundamental, a manutenção da vigência dessa norma bem como o fundamento material da sua validade terão de ser encontrados no novo ordenamento constitucional, à luz do qual deve ser interpretada e aplicada.

Trata-se do fenómeno que a doutrina designa por novação, por considerar que a norma ordinária se desprende da Constituição ao abrigo da qual nasceu passando a ostentar novo título e fundamento de validade material.

Por isso, salvo se houver necessidade ponderosa de aferir, em sede de fiscalização, uma eventual inconstitucionalidade pretérita ou póstuma, já não se pode invocar a defunta Constituição como parâmetro para julgar a constitucionalidade de normas ordinárias que sobreviveram à superveniência da nova Constituição.

No caso *sub judice*, acresce a circunstância de que a controvérsia sobre a aplicação do nº 2 do artigo 10 da Lei nº 18/92, de 14 de Outubro, se relaciona com factos que emergiram em plena vigência da Constituição de 2004 e, portanto, sem qualquer conexão com a Constituição de 1990.

Não importa aqui, sequer, a relativa coincidência que se verifica entre o enunciado textual do artigo 173 da Constituição de 1990 e dos artigos 229, nº 2 e 230, nº 1, alínea b) da Constituição vigente, visto que o sentido e alcance das últimas disposições devem ser apreendidos com actualidade e somente no contexto da Constituição de que agora fazem parte.

Assim, fica assente que, no presente processo, o objecto da lide consiste apenas na conformidade da norma contida no nº 2 do artigo 10 da Lei nº 18/92, de 14 de Outubro, com o nº 2 do artigo 228 da Constituição de 2004, na parte em que se refere à competência do Tribunal Administrativo para controlar a legalidade dos actos administrativos e da aplicação das normas regulamentares emitidas pela administração pública, conjugado com a alínea b) do nº 1 do artigo 230, que atribui ao mesmo Tribunal a competência de julgar os recursos contenciosos interpostos das decisões dos órgãos do Estado, dos seus titulares e agentes.

O mérito da questão de inconstitucionalidade

A questão de inconstitucionalidade em apreço tem sua génese num processo do contencioso administrativo, sendo, por isso, incidental em relação à matéria controvertida, a título principal, no referido processo. Por isso, a apreciação e decisão do seu mérito estão necessariamente vinculados ao parâmetro de controlo concreto da constitucionalidade fixado no artigo 72 da Lei Orgânica do Conselho Constitucional (LOCC).

O julgamento da referida questão de inconstitucionalidade pressupõe que se apurem os vários significados possíveis do enunciado do nº 2 do artigo 10 da Lei nº 10/92, de 14 de Outubro, tendo em conta que nele o legislador empregou expressões polissémicas, designadamente, *“autoridades administrativas”, “domínios laboral e de segurança social”*.

Neste contexto, é recomendável, antes de qualquer juízo de inconstitucionalidade, verificar se, de entre os vários sentidos comportáveis no texto da norma legal, haverá algum mais conforme com a Constituição.

Com efeito, o conceito de *“autoridades administrativas”* é muito abrangente, podendo incluir também os *“órgãos do Estado”* e os *“titulares e agentes dos órgãos do Estado”* referidos na alínea b) do nº 1 do artigo 230 da Constituição.

Para além disso, não é pacífica a delimitação dos “domínios laboral e de segurança social” que, nos termos do nº 2 do artigo 10 da Lei nº 10/92, de 14 de Outubro, constituem o âmbito material das decisões das autoridades administrativas passíveis de recurso para os tribunais de trabalho.

Certamente, o Ministro do Trabalho é, ao mesmo tempo, titular de um órgão do Estado e autoridade administrativa. Por conseguinte, as respectivas decisões, sempre que incidam nos domínios laboral e de segurança social, ficam abrangidas tanto pela alínea b) do nº 1 do artigo 230 da Constituição como pelo nº 2 do artigo 10 da Lei nº 10/92, de 14 de Outubro.

Sendo de excluir, no caso em análise, a matéria de segurança social, visto que não tem relevância para a solução da questão de inconstitucionalidade concretamente suscitada, importa considerar que o domínio laboral compreende, antes de mais, a matéria concernente às relações jurídico-laborais, tal como estas são definidas e reguladas pelo Direito do Trabalho. O mesmo domínio insere, nomeadamente, as transgressões às normas legais e convencionais reguladoras das relações de trabalho, conforme a alínea a) do nº 1 do artigo 10 da Lei nº 10/92, de 14 de Outubro.

Ora, impõe-se saber se, na sua essência, a decisão de revogar a autorização de trabalho concedida a Carlos Alberto Garcia, emanada de uma autoridade administrativa que é titular de um órgão do Estado, a Ministra do Trabalho, é ou não uma questão do domínio laboral.

Face a esta questão, entende o Conselho Constitucional que tanto a autorização de trabalho como a respectiva revogação não se integram naquele domínio, porquanto não são elementos constitutivos da relação jurídico-laboral que Carlos Garcia estabeleceu com a MOSEG. Enquanto a autorização está a montante dessa relação, sendo apenas pressuposto da sua constituição, a revogação, embora prejudique a subsistência da mesma relação, situa-se além dela.

A relação jurídico-laboral entre a MOSEG e Carlos Garcia funda-se num contrato privado regido pelo Direito do Trabalho e a autorização de trabalho assim como a sua revogação são actos administrativos regidos pelo Direito Administrativo.

É certo que existem actos administrativos que interferem no domínio laboral, nomeadamente quando as autoridades administrativas decidem aplicar sanções em matéria contravencional relativa às transgressões às normas legais e convencionais reguladoras das relações de trabalho, tal como está previsto na alínea a) do nº 1 do artigo 10 da Lei nº 10/92, de 14 de Outubro.

Os recursos referidos no nº 2 do artigo 10 da Lei nº 10/92, de 14 de Outubro, cujo julgamento compete aos tribunais de trabalho, dizem respeito às decisões desta natureza pois, conforme resulta da própria lei, tais decisões estão intimamente conexas com transgressões a normas reguladoras de relações de trabalho.

Assim, o nº 2 do artigo 10 da Lei nº 10/92, de 14 de Outubro, deve ser interpretado de forma a excluir-se qualquer sentido que possa retirar ao Tribunal Administrativo a competência que lhe é atribuída pelo nº 2 do artigo 228, conjugado com a alínea a) do nº 1 do artigo 230, ambos da Constituição.

No caso concreto, deve prevalecer a interpretação de que as decisões das autoridades administrativas previstas no nº 2 do artigo 10 da Lei nº 10/92, de 14 de Outubro, não abrangem a revogação de autorização de trabalho concedida a um cidadão estrangeiro, porquanto tal revogação constitui um acto administrativo da competência de titulares e agentes do Estado.

A fiscalização da legalidade de actos administrativos revogatórios de autorizações de trabalho bem como o julgamento dos recursos interpostos contra os mesmos actos competem sempre ao Tribunal Administrativo, por força do nº 2 do artigo 228, conjugado com a alínea a) do nº 1 do artigo 230, ambos da Constituição.

III
Decisão

Nestes termos e pelo exposto, o Conselho Constitucional decide não se pronunciar pela inconstitucionalidade do nº 2 do artigo 10 da Lei nº 10/92, de 14 de Outubro, fixando-lhe o sentido mais conforme com a Constituição, constante da fundamentação, para efeito de aplicação no caso em apreço, em observância do disposto na alínea b) do artigo 73 da Lei nº 6/2006, de 2 de Agosto, Lei Orgânica do Conselho Constitucional.

Registe, notifique e publique-se.

Maputo, 7 de Maio de 2010

Luís António Mondlane, Orlando António da Graça, Lúcia da Luz Ribeiro, João André Ubisse
Guenha, Manuel Henrique Franque, José Norberto Carrilho e Domingos Hermínio Cintura.