



República de Moçambique

---

## CONSELHO CONSTITUCIONAL

### **Acórdão nº 4/CC/2007 de 16 de Agosto**

Processo nº 2/CC/07

Acordam os Juízes Conselheiros do Conselho Constitucional:

#### I

Oitenta e cinco Deputados da Assembleia da República solicitaram, em 4 de Maio de 2007, ao Conselho Constitucional, nos termos da alínea c) do nº2 do artigo 245 da Constituição da República, conjugado com a alínea c) do nº2 do artigo 60 da Lei nº 6/2006, de 2 de Agosto (Lei Orgânica do Conselho Constitucional), a declaração da inconstitucionalidade da Resolução nº1/2007, de 2 de Março, da Autoridade Nacional da Função Pública, nomeadamente do seu artigo 2, ou da sua ilegalidade, bem como do Decreto-Lei nº 37/75, de 15 de Abril, nomeadamente do seu artigo 1º.

A Resolução nº 1/2007, de 2 de Março, da Autoridade Nacional da Função Pública, que adiante se passará a designar abreviadamente por ANFP, cuja declaração de inconstitucionalidade ou de ilegalidade se solicita, dispõe no seu artigo 1: «A correspondência oficial passa a terminar com a seguinte fórmula: Decisão Tomada, Decisão Cumprida».

Por outro lado, o Decreto-Lei nº 37/75, de 15 de Abril, abrangido pela mesma solicitação de declaração de inconstitucionalidade, dispõe no seu artigo 1º :«A correspondência oficial terminará pela seguinte fórmula: Unidade, Trabalho, Vigilância».

## II

A solicitação dos oitenta e cinco Deputados vem fundamentada, em resumo, e no que releva para a presente apreciação de constitucionalidade, nos seguintes termos:

A ANFP, ao estabelecer que a correspondência oficial passasse a terminar com a fórmula “Decisão Tomada, Decisão Cumprida”, fundamentou a Resolução alegando que, com a revogação do Decreto nº 36/89, de 27 de Novembro, pelo Decreto nº 30/2001, de 15 de Outubro, ficou um vazio legal quanto à fórmula de fecho da correspondência;

A ANFP, ao invocar a alínea a) do nº1 do artigo 8 do Decreto nº40/2006, de 27 de Novembro, para preencher o alegado vazio legal, extravasou as suas atribuições e competências, nomeadamente:

-O Decreto nº 36/89, de 27 de Novembro, que, na alínea i) do artigo 9, determinava que a correspondência terminasse com a fórmula «Unidade, Trabalho, Vigilância», desde que dirigida a entidades nacionais, foi

revogado pelo Decreto nº 30/2001, de 15 de Outubro, que, no artigo 71, insere regras sobre a elaboração da correspondência oficial sem se referir a nenhuma fórmula do seu fecho;

- Donde se conclui que o Decreto nº 30/2001, de forma clara, segura e inequívoca, acabou com a fórmula do fecho da correspondência determinada pelo Decreto nº 36/89 e não a substituiu por nenhuma outra;

- Nem podia ser de outro modo dado que o Decreto nº 36/89, na esteira do Decreto-Lei nº 37/75, de 15 de Abril, que determinou pela primeira vez que a correspondência oficial terminasse com a fórmula «Unidade, Trabalho, Vigilância», foi aprovado no contexto da Constituição de 1975, «aprovada por aclamação pelo Comité Central da Frente de Libertação de Moçambique aos 20 de Junho de 1975», Constituição à luz da qual o Presidente da Frelimo era o Presidente da República, por inerência;

- Tendo a Constituição de 1990 acabado com o monopartidarismo, não fazia sentido que a correspondência oficial, elaborada por funcionários públicos e outros agentes do Estado, membros ou simpatizantes de outros partidos políticos que não a Frelimo, ou até sem filiação partidária ou ideológica, e dirigida a entidades ou pessoas também membros ou simpatizantes de outros partidos políticos que não a Frelimo, ou até sem filiação partidária ou ideológica, terminasse com palavras de ordem do partido Frelimo, mesmo estando no poder;

- Tal como se substituiu o Hino Nacional em vigor a partir de 25 de Junho de 1975, em cuja letra não se reviam todos os moçambicanos, com particular destaque a partir da entrada em vigor da Constituição de 1990, a correspondência oficial é do Estado, é elaborada em nome do Estado, e nela se deve rever todo o povo, em quem reside a soberania e em nome do qual

os órgãos do Estado a exercem, não podendo a fórmula de fecho confundir-se com *slogans* de propaganda política e eleitoralista;

- «Decisão Tomada, Decisão Cumprida» é uma palavra de ordem usada pelos dirigentes do partido Frelimo, ao mais alto nível, na sua actividade política e está preñhe de carga ideológica comungada apenas pelos seus correligionários e simpatizantes. Transformá-la em fórmula de fecho da correspondência oficial, por força de qualquer acto normativo, é violar o artigo 2, artigo 3, alíneas b), e), f) e g) do artigo 11, artigos 35, 38, 39 e 249, todos da Constituição;

- Se houvesse lacuna com a revogação do Decreto nº 36/89, de 27 de Novembro, esta teria de ser preenchida pelo Conselho de Ministros e não pela ANFP, pois a alínea a), nº1, do artigo 8 do Decreto nº 40/2006, de 27 de Setembro, ao abrigo da qual aprovou a Resolução nº1/2007, de 2 de Março, não lhe confere essa competência;

- O Decreto-Lei nº 37/75, de 15 de Abril, que introduziu, pela primeira vez, o uso da fórmula «Unidade, Trabalho, Vigilância», no fecho da correspondência oficial, continua em vigor, embora tenha caído em desuso, mas enferma dos vícios de inconstitucionalidade acima descritos.

### III

*Relativamente à Resolução nº 01/2007, de 2 de Março*

A ANFP, após ter sido devidamente notificada, nos termos e para os efeitos do estabelecido no artigo 51 da Lei Orgânica do Conselho Constitucional (fls. 23 e 24), pronunciou-se nos termos constantes de fls. 35 a 39 dos autos.

A resposta da ANFP, não obstante no ponto nº6 da mesma considerar que se encontra “...na impossibilidade de prestar o pronunciamento solicitado pelo Despacho de 8 de Maio, do Venerando Presidente do Conselho Constitucional...”, desdobra-se nas considerações e argumentos que vão resumidos nos seguintes termos:

Perante o posicionamento do Conselho Constitucional, de não aplicar a Resolução nº 1/2007, de 2 de Março, por entendê-la ferida de vício de incompetência da ANFP, a Autoridade tomou a iniciativa de revogá-la por via da Resolução nº 5/2007, de 25 de Abril, publicada no segundo suplemento do BR nº19, I Série, de 10 de Maio (doc. de fls. 39). Não obstante, e a título de mero esclarecimento sobre as motivações da ANFP na emissão da Resolução em causa, refere o seguinte:

- a. «A Resolução nº 1/2007, de 2 de Março, apenas pretendia produzir efeitos jurídicos unicamente no interior da Administração Pública e não tinha vocação, nem por finalidade, criar direitos adquiridos ao administrado ou tornar-se lesivo à sua esfera jurídica» (sic);
- b. A razão de ser da expressão “Decisão Tomada, Decisão Cumprida”, discutida e perfilhada pelo Conselho de Ministros, em sessão alargada, de 8 a 13 de Agosto de 2006, na cidade de Maputo, residiu na constatação de situações de letargia e de ausência acentuada da necessária celeridade na satisfação dos interesses dos cidadãos e outras entidades por parte do aparelho do Estado;
- c. Tratava-se de uma recomendação, um aviso, uma lembrança, para chamar a atenção aos funcionários da Administração Pública, em particular, para observarem seus deveres impostos por lei, abrangendo

- as normas constitucionais, as normas legais e normas regulamentares, assim como os planos de trabalho;
- d. Salvo melhor opinião, mesmo a Deliberação do Venerando Conselho Constitucional apenas declara ilegalidade quanto à autoria da Resolução, remetendo a reparação do erro para a Assembleia da República ou para o Conselho de Ministros;
  - e. A ANFP reitera ter procedido à revogação da Resolução impugnada em razão do vício apontado pelo Venerando Conselho Constitucional e nunca por considerações erróneas do tipo das arroladas pelos Deputados da Bancada Parlamentar da Renamo-União Eleitoral.

«Assim a Resolução nº 5/2007, da ANFP, revogando a impugnada, provocou o que se designaria de inexistência superveniente da lide, pois o processo deixa, pelo menos em princípio, de ter fundamento material para o seu prosseguimento, pelo menos por parte da ANFP» (sic).

«De facto a revogação da Resolução nº 1/2007, de 2 de Março, culmina agora na extinção da instância, facto que prejudica o direito de resposta.» (sic).

A ANFP junta o documento de fls. 39, que é uma fotocópia do 2º Suplemento ao Boletim da República nº 19, da I Série, de 10 de Maio de 2007, contendo a Resolução nº 5/2007, da mesma Autoridade, que entrou em vigor na data da publicação, Resolução esta que revoga a Resolução nº 1/2007, de 2 de Março.

*Relativamente ao Decreto-Lei nº37/75, de 15 de Abril*

A Assembleia da República, após ter sido devidamente notificada, nos termos e para os efeitos do estabelecido no artigo 51 da Lei Orgânica do Conselho Constitucional (fls. 21 e 22) pronunciou-se por via da Resolução nº 08/2007, de 23 de Maio, aprovada pela sua Comissão Permanente, que homologa o Parecer n.º 18/07, de 21 de Maio, da Comissão dos Assuntos Jurídicos Direitos Humanos e de Legalidade, adiante abreviadamente designada CAJDHL (fls. 25 a 34).

A posição e os fundamentos constantes do Parecer, que consubstanciam a resposta da Assembleia da República, reproduzem-se, no essencial, nos seguintes termos:

O Decreto-Lei nº 37/75, de 15 de Abril, surge num contexto histórico-político nacional muito particular : o Governo de Transição de Moçambique, consequência do acordo entre o Estado Português e a Frente de Libertação de Moçambique, celebrado em Lusaka, em 7 de Setembro de 1974, que outorgou poderes ao Governo de Transição para o exercício da função legislativa por meio de decretos-lei, conforme estatui a alínea a) do nº 5 do referido Acordo.

A *ratio legis* do Decreto-Lei nº37/75 teve em conta os princípios do processo político então em curso, que determinou a eliminação de referências de essência colonialista, por exemplo a fórmula de fecho da correspondência oficial “A bem da Nação”, estabelecida no parágrafo 5º do artigo 340 da Reforma Administrativa Ultramarina, aprovada pelo Decreto-Lei nº 23329, de 15 de Novembro de 1933, e do juramento dos

funcionários públicos. Daí o artigo 1º do Decreto-Lei nº 37/75, de 15 de Abril, estabelecer a fórmula "Unidade, Trabalho, Vigilância" como fecho da correspondência oficial da Administração Pública.

Este procedimento administrativo, embora publicado sob a forma de decreto-lei, ou seja, a forma correspondente aos actos normativos do Governo (Conselho de Ministros), de valor hierárquico-normativo e com força legal correspondente aos das leis em sentido formal (leis emanadas do órgão legislativo supremo) ou decretos-lei (do Governo no uso de autorização legislativa), regia apenas duas matérias: as fórmulas do fecho da correspondência oficial e do juramento dos funcionários públicos, respectivamente. Por isso, não se pode discutir se tais matérias deveriam ter sido objecto de acto legislativo formal mais solene, ou seja, de lei ou decreto-lei, porque neste período de transição política, do que resulta da alínea a), do nº5, do suprarreferido Acordo, o Governo só podia legislar através do decreto-lei, independentemente da natureza das matérias a regular e de qualquer autorização legislativa, que não existia por inexistência de um órgão legislativo formal.

O Decreto nº 36/89, de 27 de Novembro, reconfirma uma prática já estabelecida, conforme a alínea i) do seu artigo 9.

Também a fórmula de juramento estabelecida no artigo 2 do Decreto-Lei nº 37/75, de 15 de Abril, passou a ser regida por outro diploma legal, o Estatuto dos Funcionários do Estado, conforme a alínea b) do nº3 do artigo 31, aprovado pelo Decreto nº 14/87, de 20 de Maio, por isso, também se deve considerar tacitamente revogado o artigo 2 do referido Decreto-Lei nº 37/75, de 15 de Abril.



« Em virtude deste Decreto nº36/89, de 27 de Novembro, ter passado todas as matérias antes regidas pelo Decreto-Lei nº 37/75, este deve ser tido por revogado em consequência do princípio estabelecido no nº2 do artigo 7 do Código Civil, independentemente de haver ou não declaração expressa» (sic).

«Em 2001, na vigência da Constituição de 1990 foi aprovado o Decreto nº 30/2001, de 15 de Outubro, que, entre outras matérias, no âmbito do funcionamento dos serviços da administração pública, revogou expressamente o Decreto nº 36/89, de 27 de Novembro *in tutto*, ou seja, incluindo a fórmula do fecho oficial da correspondência «Unidade, Trabalho, Vigilância», conforme o artigo 2 daquele Decreto» (sic).

Assim, não pode o Decreto-Lei nº37/75, de 15 de Abril, estar vigente, já que «a revogação da lei revogatória não importa o renascimento da lei que esta revogara», conforme o nº4 do artigo 7 do Código Civil.

Esse mesmo sentido se infere do seguinte trecho da Deliberação nº 01/2007, de 12 de Abril, do Conselho Constitucional: «...daqui resulta que foi intenção clara do Decreto nº 30/2001, de 15 de Outubro, não só afastar a fórmula do fecho oficial que era fixada pelo Decreto nº 36/89, de 27 de Novembro, como também não a substituir por qualquer outra».

Comentando sobre a declaração de voto de vencido apresentada por alguns deputados relativamente à posição segundo a qual o Decreto do Conselho de Ministros não deve revogar um Decreto-Lei, o Parecer da CAJDHL acresce as seguintes considerações:

«...as regras de interpretação das leis actualmente desenvolvidas, e decorrentes da vigência da Constituição de 2004, dificilmente podem servir para um contexto jurídico que vigorou desde a entrada em funções do Governo de Transição em 1974, até Novembro de 1990, quando a segunda Constituição rompeu definitivamente com o sistema jurídico constitucional implantado no acto da declaração da independência e entrada em vigor da Constituição de 1975.

Numa incursão breve sobre a Filosofia do Direito, do período em questão, mostra-nos a existência de um Estado de poder unitário, não havendo, em consequência, uma nítida separação dos poderes do Estado o que só veio a delimitar-se com a Constituição de 1990. Neste período, doutrinalmente encontramos competências legislativas paralelas e não poucas vezes concorrentes, entre os órgãos com competência legislativa imanentes à Constituição de 1975.

Historicamente, neste período, as fontes do Direito decorriam dos actos legislativos do Governo de Transição resultante dos Acordos de Lusaka, da Constituição de 1975, das Resoluções e Directivas dos Congressos e do Comité Central da Frelimo.

Não sendo possível argumentar-se, no *strito sensu*, da hierarquia das leis no sentido formal, como acontece na vigência da Constituição de 1990 e desenvolvida com a Constituição de 2004, onde, no seu artigo 143, ao definir os actos normativos resulta, indubitavelmente, uma hierarquia formal das leis» (sic).

O Parecer da CAJDHL conclui que «Não há, pois, que conhecer do mérito do pedido formulado ao Conselho Constitucional, ou seja,

apreciar se do Decreto-Lei nº37/75, de 15 de Abril, do Governo de Transição, ou alguma das suas disposições, resultam normas jurídicas feridas de inconstitucionalidade ou de ilegalidade formal, material, orgânica ou procedimental.» (sic).

A CAJDHL considera deste modo que «...o Decreto-Lei nº 37/75, de 15 de Abril, foi inequivocamente revogado, independentemente de ter havido ou não declaração expressa, pois o Decreto nº36/89, de 27 de Novembro, regulava todas as matérias antes regidas pelo Decreto-Lei nº37/75, e outras, tendo aquelas sido revogadas por este Decreto nº30/2001, de 15 de Outubro, não havendo lugar a qualquer declaração de inconstitucionalidade ou ilegalidade do Decreto-Lei nº 37/75, de 15 de Abril».

#### IV

Relatados os fundamentos do pedido de declaração de inconstitucionalidade ou de ilegalidade subscrita pelos 85 Deputados requerentes, bem como os argumentos constantes dos pronunciamentos da ANFP e da Assembleia da República, cumpre apreciar e decidir.

O pedido de fiscalização sucessiva de constitucionalidade foi formulado por quem tem legitimidade para o fazer, nos termos da alínea c) do nº2 do artigo 245 da Constituição, estando a qualidade de Deputados dos requerentes confirmada pelo documento de fls. 16 do Secretário-Geral da Assembleia da República.

O Conselho Constitucional é, nos termos do artigo 244, nº1, alínea a) e artigo 245, nº1, ambos da Constituição, o órgão competente para apreciar e decidir as questões suscitadas.

Foi dado cumprimento aos artigos 40 e seguintes, e 60 e seguintes da Lei Orgânica do Conselho Constitucional.

Antes de conhecer de mérito, importa verificar se existem questões prévias que devam ser equacionadas e resolvidas.

#### *Sobre a Resolução nº 1/2007 da ANFP*

Em relação a esta Resolução importa reter a cronologia dos principais factos ocorridos e que é a seguinte:

- A Resolução nº 1/2007 da ANFP, foi publicada no B.R. da I Série, nº9, Suplemento, de 2 de Março de 2007;
- Pela Deliberação nº 01/2007, de 12 de Abril, o Conselho Constitucional, na sequência da notificação que lhe foi feita pela ANFP para cumprimento, decidiu não aplicar a referida Resolução, por ilegal;
- Em 4 de Maio deu entrada no Conselho Constitucional o presente pedido de declaração de inconstitucionalidade;
- Pela Resolução nº 5/2007, tomada a 25 de Abril de 2007, a ANFP revogou a sua Resolução, revogação essa que produziu efeitos a partir de 10 de Maio de 2007.

Por conseguinte, a partir de 10 de Maio último já não se encontra em vigor a referida Resolução nº1/2007. Atento o conteúdo dessa Resolução, e em

virtude da sua revogação, deixou de se justificar a apreciação da inconstitucionalidade ou ilegalidade em que pudesse incorrer. E deixou de se justificar não porque a referida revogação tenha provocado «...o que se designaria de inexistência superveniente da lide...», nem porque «...culmina...na extinção da instância...», como se alega na resposta da ANFP, mas porque, neste caso, se verifica a inutilidade superveniente de uma decisão de mérito.

Termos em que, procedendo a presente questão prévia, o Conselho Constitucional considera não dever conhecer do mérito do pedido no que se refere à declaração de inconstitucionalidade ou de ilegalidade da Resolução nº 1/2007, de 2 de Março.

*Sobre o Decreto-Lei nº 37/75, de 15 de Abril*

Relativamente ao Decreto-Lei nº 37/75, de 15 de Abril, como questão prévia ao conhecimento de mérito do pedido, impõe-se esclarecer definitivamente se o mesmo ainda está em vigor ou se, pelo contrário, cessou vigência, e, nesta hipótese, quando cessou.

A questão da vigência do Decreto-Lei nº 37/75 é suscitada pela circunstância de, após a sua entrada em vigor, terem sido, sucessivamente, adoptados diplomas legais tendo por objecto, em princípio, a mesma matéria de que se ocupa aquele Decreto-Lei. Para se esclarecer que relação tiveram os referidos diplomas com o Decreto-Lei é necessário definir a recíproca posição hierárquica entre eles, perante a ordem jurídica prevalecente.

O Decreto-Lei nº 37/75 foi adoptado ao abrigo da alínea a) do nº5 do Acordo entre o Estado Português e a Frente de Libertação de Moçambique,

celebrado em Lusaka, aos 7 de Setembro de 1974, abreviadamente designado por Acordo de Lusaka, nos termos do qual competia ao Governo de Transição: “O exercício das funções legislativa e executiva relativos ao território de Moçambique. A função legislativa será exercida por meio de decretos-leis”.

O Acordo de Lusaka, ao eleger o decreto-lei como a forma do exercício da função legislativa atribuída ao Governo de Transição, não alterou nem redefiniu a hierarquia das leis então prevalecente, e na qual se integrava este instrumento legal. Isto é, os decretos-leis, tal como hoje, são actos formal e materialmente legislativos, aprovados pelo Governo, sob autorização do órgão com a competência legislativa originária, normalmente sujeitos a ratificação por este último. Porém leis e decretos-leis têm igual valor normativo.

No caso em apreço a única diferença, de resto irrelevante, entre os decretos-leis aprovados pelo Governo de Transição e os que foram aprovados ulteriormente (à luz das Constituições de 1975 e de 2004), e independentemente do seu conteúdo, é que a fonte daqueles foi o Acordo de Lusaka e não uma Constituição. Diferença irrelevante posto que este Acordo desempenhava então as funções próprias de uma Constituição.

Os decretos-lei, na nossa ordem jurídica, existiram, primeiro, à luz do Acordo de Lusaka, nos termos atrás referidos, e, depois, à luz do artigo 72 da Constituição de 1975, nos termos do qual «Até entrar em funcionamento a Assembleia Popular, a sua competência legislativa será exercida pelo Conselho de Ministros». Os decretos-lei deixam de existir a partir da 3ª revisão da Constituição, operada pela Lei nº 11/78, de 15 de Agosto, que, no

artigo 60 do novo texto constitucional, omite das competências do Conselho de Ministros a da alínea c) do anterior artigo 54º, nos termos da qual lhe competia «Elaborar decretos-leis por delegação e no âmbito da competência atribuída pela Assembleia Popular e decretos». Com efeito, após a eleição e entrada em funcionamento da Assembleia Popular, os decretos-lei deixam de ter razão de ser porque a função que então preenchiam passa a sê-lo por via da função legislativa da Assembleia Popular ou do exercício da competência atribuída á sua Comissão Permanente de aprovar leis no intervalo entre as sessões da Assembleia, leis sujeitas à ratificação desta.

Mas quanto ao valor normativo dos decretos-lei reitera-se que era o mesmo das leis e, neste aspecto, tanto a Constituição de 1990 como a de 2004, apenas terão consagrado formalmente a hierarquia das leis então vigente, nada inovando , contrariamente ao que pretende induzir o Parecer da CAJDHL, quanto ao valor relativo das leis e dos decretos-lei.

O Parecer da CAJDHL aborda o tema do poder unitário do Estado no sentido de retirar a conclusão de que, não existindo uma nítida separação de poderes, que só viria a ser consagrada na Constituição de 1990, «Neste período, doutrinalmente encontramos competências legislativas paralelas e não poucas vezes concorrentes, entre os órgãos com competência legislativa imanentes à Constituição de 1975». Pretende-se deste modo concluir, implicitamente pelo menos, que, não existindo uma “hierarquização formal das leis”, a revogação dos decretos-lei podia muito bem operar-se por via de simples decretos do Governo.

Contudo esta argumentação não só parece carecer de rigor, do ponto de vista estritamente jurídico, como não contribui para a segurança e estabilidade indispensáveis à ordem jurídica.

Com efeito a doutrina do poder unitário do Estado, em que assentou a constitucionalidade anterior à Constituição de 1990, não postulava a indiferenciação de funções entre o Executivo, o Legislativo e o Judicial. Pelo contrário, embora imanentes de um poder unitário, a essas funções correspondiam competências exercidas por distintos órgãos: a Assembleia Popular, o Governo e os Tribunais, com atribuições constitucionalmente definidas e distintas. De tal modo que a eventual concorrência no exercício dessas atribuições e competências, fora do quadro constitucionalmente definido, não terá passado de desvio que não deve agora ser promovido a tese ou doutrina. No que releva para a questão suscitada no Parecer da CAJDHL, o Governo detinha competência legislativa, decorrente das disposições acima referidas.

Das citadas disposições resulta claro que, pelo menos ao nível da Constituição, não existia qualquer confusão, por um lado, de competências entre órgãos, e, por outro, de hierarquia entre decretos-leis e decretos. Assim, ao passo que os decretos-leis decorriam não de uma competência própria mas de uma delegação ou autorização, e tinham o mesmo objecto que as leis formais, já os decretos decorriam de uma competência própria e tinham por objecto as atribuições específicas do Conselho de Ministros definidas no referido artigo 54. Por isso, os decretos-lei tinham e têm o mesmo valor das leis formais, o que não acontecia então, nem acontece agora, com os decretos por serem de hierarquia inferior.



Fica assim esclarecida a problemática da hierarquia das leis e definida a posição que nela o Decreto-Lei nº 37/75, de 15 de Abril, ocupava ou ocupa.

Uma vez esclarecida a posição do Decreto-Lei nº 37/75 na hierarquia das leis, importa verificar ou identificar os efeitos que os diplomas que foram sendo adoptados sobre a mesma matéria terão tido sobre ele, para se determinar se continuou ou não vigente na ordem jurídica.

Quanto ao Decreto nº36/89, que aprova as “Normas de funcionamento dos Serviços do Estado”, de entre as várias matérias de que se ocupa, trata, no seu artigo 9, das normas a que deve obedecer a “Elaboração de correspondência”, e determina, na sua alínea i), que a mesma deve: “Terminar com a fórmula “Unidade, Trabalho, Vigilância” desde que dirigida a entidades nacionais;”. Portanto retoma a norma constante do Artigo 1º do Decreto-Lei nº 37/75.

A relação entre os dois Decretos é de conformidade. Isto é, o decreto, sendo de hierarquia inferior ao decreto-lei, conforma-se com o decreto-lei. Nem de outro modo poderia ser, sob pena de ilegalidade do decreto.

Está-se portanto fora do âmbito do princípio estabelecido no nº 2, *in fine*, do artigo 7 do Código Civil, precisamente porque, no caso vertente, trata-se de diplomas de diferente hierarquia, em que o diploma posterior, sendo de hierarquia inferior, se deve subordinar ou conformar ao precedente, de hierarquia superior. Subordinar-se retomando, ou reproduzindo *ipsis verbis* a norma que deve respeitar, constitui uma técnica corrente.

Quanto ao Decreto nº 30/2001, de 15 de Outubro, que aprova as «Normas de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública», revoga, no seu

artigo 2, o Decreto nº36/89, de 27 de Novembro. Além desta revogação em bloco, o Decreto define, no artigo 71 das «Normas...», as regras que devem ser observadas na elaboração da correspondência, praticamente reproduzindo o que estabelecia o artigo 9 (Elaboração de correspondência) do Decreto nº36/89, excepto no que se refere à sua alínea i), a tal que continha a fórmula de fecho da correspondência, que é omitida.

A questão que interessa esclarecer para o caso *sub judice* é se, com esta revogação em bloco do Decreto nº36/89, e com a omissão da alínea i) do seu artigo 9 no artigo 71 do Decreto nº30/2001, a palavra de ordem «Unidade, Trabalho, Vigilância» deixou efectivamente de vigorar como fórmula de fecho da correspondência.

Porém esta colocação do problema pressupõe que ao tempo da aprovação do Decreto nº30/2001, aquela fórmula estivesse ainda em vigor. Pressuposto que não se pode tomar por pacífico porquanto entre os dois diplomas ocorre uma alteração fundamental na ordem jurídica moçambicana, decorrente da adopção de uma nova Constituição em 1990. Importa então equacionar as repercussões que a nova Constituição terá tido relativamente à problemática em análise.

Mas antes, e relativamente ao argumento da CAJDHL que se apoia no texto da Deliberação nº01/2007, de 12 de Abril, do Conselho Constitucional, é pertinente esclarecer o sentido objectivo do trecho citado.

O que o Conselho Constitucional afirma é que, do referido texto, resulta que a revogação do Decreto nº36/89, incluindo a fórmula de fecho da correspondência, foi a intenção clara do Decreto nº30/2001. Isto é, o que a Deliberação do Conselho Constitucional fez foi interpretar objectivamente o

que o Decreto se propunha revogar, mas não foi ao ponto de decidir ou de afirmar que houve efectivamente revogação da fórmula de fecho da correspondência por força do Decreto nº 30/2001, visto que não sustentou que ela estivesse em efectiva vigência nesse momento. No contexto da referida Deliberação o que estava em causa era tão somente demonstrar que a revogação *in toto* do Decreto nº36/89, não deixara nenhum vazio legal, e isso era quanto bastava para resolver a questão suscitada pela fundamentação da Resolução nº1/2007 da ANFP.

Entretanto é adoptada a Constituição de 1990, em franca ruptura com o condicionalismo político e jurídico anterior no qual se adoptou e implementou a fórmula em causa de fecho da correspondência oficial. Com efeito esta Constituição introduz no País o Estado de Direito Democrático, assente, de entre outros princípios, na separação de poderes e no pluralismo político. A mesma Constituição, no seu artigo 203 (correspondente ao artigo 209 após a revisão de 1996), estabelece um princípio normativo, fundamental e determinante para a questão *sub judice*, nos termos do qual “A legislação anterior no que não for contrário à Constituição mantém-se em vigor até que seja modificada ou revogada.”. Esta norma tem implícita a regra de que, com a entrada em vigor da nova Constituição, deixa de produzir efeitos a legislação anterior nos aspectos que forem contrários à mesma Constituição.

Ora a fórmula «Unidade, Trabalho, Vigilância», introduzida pelo Decreto-lei 37/75, de 15 de Abril, é de carácter vincadamente partidário, porquanto:

- Desde logo o preâmbulo do Decreto-Lei fundamenta-o na necessidade de «...destacar as palavras de ordem da FRELIMO..»;

-«Unidade» era, de harmonia com o segundo parágrafo do artigo 2 da Constituição de 1975, a unidade do povo moçambicano, «unido e dirigido pela FRELIMO»;

-«Vigilância» era a que se devia exercer contra os «inimigos da Revolução», contra os «reaccionários» e também contra a emergência de outras forças políticas.

Por conseguinte, a natureza político-partidária da fórmula em apreço entrou em contradição com a nova ordem constitucional introduzida no país em 1990, e que consagra, nomeadamente, o pluralismo político e partidário. Deste modo, a fórmula em causa ficou ferida de inconstitucionalidade superveniente que determinou a sua caducidade, caindo sob alçada da norma que resulta da interpretação enunciativa do citado artigo 209 da Constituição de 1990.

A respeito dos efeitos que a adopção de uma nova constituição provoca na ordem jurídica, Jorge Miranda afirma que “A superveniência da nova Constituição - ou de uma sua revisão - acarreta *ipso facto*, pela própria função e força de que está investida, o desaparecimento das normas de Direito ordinário anterior com ela desconformes». (*Jorge Miranda, Manual de Direito Constitucional, Coimbra Editora, 5ª Edição, Tomo II, pág.317*).

Mais adiante acresce aquele autor que “A inconstitucionalidade superveniente exprime uma valoração negativa da ordem jurídica, moldada por novos princípios ou preceitos constitucionais, relativamente à lei anterior. É essa valoração que determina a cessação da vigência da lei, e

determina-a por caducidade e não por revogação, pois que, em face da sua desconformidade com a Constituição, doravante a lei deixa de ter uma condição intrínseca de subsistência, independentemente de qualquer acto de vontade especificamente dirigido à sua eliminação.” *Ibidem*, pág. 320.

Esta análise, ou elaboração doutrinária, permite concluir que o Decreto-Lei nº37/75, de 15 de Abril, no que respeita à formula “Unidade, Trabalho, Vigilância” de fecho da correspondência oficial, cessou, sem dúvida, a sua vigência, não por força do Decreto nº30/2001, de 15 de Outubro, que, sendo de hierarquia inferior ao decreto-lei, não a podia revogar, mas por força da entrada em vigor da Constituição de 1990, por inconstitucionalidade superveniente. Aliás, no plano da interpretação do Decreto nº 30/2001, não é de excluir em absoluto que se tivesse deliberadamente omitido aquela fórmula por se considerar que a mesma já não estivesse em vigor.

O Estado de Direito Democrático introduzido pela Constituição de 1990, cujos princípios são desenvolvidos e aprofundados pela Constituição de 2004, é, por definição, incompatível com qualquer forma de partidarização do Estado.

Neste contexto, entende este Conselho que a introdução duma fórmula de fecho da correspondência oficial, sendo passível de implicações de índole política (como foi o caso da fórmula em apreço), envolve a “necessidade de se adoptarem novos procedimentos, mais consentâneos com o Estado de Direito...”, como se afirma na referida Deliberação nº 01/2007, de 12 de Abril. Isto significa que a introdução de tal fórmula, na vigência da Constituição de 1990, poderia ter sido feita através de lei da Assembleia da

República, e, no quadro constitucional vigente, essa introdução requereria ou uma lei da Assembleia da República ou um decreto-lei do Governo.

Em conclusão, o Decreto-Lei nº 37/75, de 15 de Abril, enquanto acto normativo com valor de lei, nunca poderia ter sido e não foi revogado nem pelo Decreto nº 36/89, de 27 de Novembro, nem pelo Decreto nº 30/2001, de 15 de Outubro. E no momento em que foi aprovado o último Decreto, o Decreto-Lei nº 37/75 já havia cessado a sua vigência por ser contrário à Constituição de 1990.

Com estes fundamentos o Conselho Constitucional decide:

- 1- Não se pronunciar sobre a inconstitucionalidade ou ilegalidade da Resolução nº1/2007, de 2 de Março, da Autoridade Nacional da Função Pública, em virtude de a sua revogação, atento o conteúdo da mesma, ter determinado a inutilidade superveniente de uma decisão de mérito;
- 2- Não se pronunciar sobre a inconstitucionalidade do Decreto-Lei nº 37/75, de 15 de Abril, porquanto, por um lado, aquele diploma caducou por inconstitucionalidade superveniente a partir da entrada em vigor da Constituição de 1990, e, por outro, atento o conteúdo do mesmo diploma, não se mostra útil uma decisão de mérito.

Registe, notifique o Presidente da Assembleia da República, a Presidente da Autoridade Nacional da Função Pública e o mandatário dos requerentes, e publique-se.

Maputo, 16 de Agosto de 2007.

Rui Baltazar dos Santos Alves, Teodato Mondim da Silva Hunguana, Orlando António da Graça, Lúcia da Luz Ribeiro, João André Ubisse Guenha e Manuel Henrique Franque.