



**REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE  
CONSELHO CONSTITUCIONAL**

*Acórdão n.º 2 /CC/2022  
de 23 de Março*

Processo n.º 07/CC/2021

*Fiscalização sucessiva concreta da constitucionalidade e da legalidade*

Acordam os Juízes Conselheiros do Conselho Constitucional:

*I*

***Relatório***

O Meritíssimo Juiz do Tribunal Administrativo Provincial da Zambézia-Contencioso-Administrativo remeteu ao Conselho Constitucional, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 246 da Constituição da República (CRM) e de acordo com o estabelecido no n.º 1 do artigo 71 e no artigo 72, ambos da Lei n.º 2/2022, de 21 de Janeiro, Lei Orgânica do Conselho Constitucional (LOCC), os autos registados sob o n.º 03/2021, Recurso Contencioso, em que é Recorrente a empresa Saborosos Indústria e Recorrida, a Inspeção da Direcção Provincial do Trabalho da Zambézia, representada pelo seu Inspector-Chefe, com vista à apreciação da constitucionalidade da norma da alínea e) do artigo 13 da Lei n.º 10/2018, de 30 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 4/2021, de 5 de Maio, que estabelece o Regime Jurídico da Organização, Funcionamento e Competências dos Tribunais de Trabalho e revoga a Lei n.º 18/92, de 14 de Outubro, que cria os Tribunais de Trabalho, por ter dúvidas da sua conformidade constitucional, nos termos do artigo 213 da CRM.

O pedido vem fundamentado nos seguintes termos:

- a) Em sede de Visto inicial, sobre a petição do recurso contencioso que corre seus termos naquela instância jurisdicional, cujo objecto é o acto administrativo sancionatório de multa à Recorrente, no valor de 488.250,00 Mt (quatrocentos e oitenta e oito mil duzentos e cinquenta meticais), o Ministério Público suscitou uma excepção de incompetência do Tribunal Administrativo, em razão da matéria, que obsta a que o tribunal conheça o mérito da causa, nos termos do n.º 1 do artigo 493 do CPC.
- b) Para o efeito, o Ministério Público argumenta que a multa se insere no âmbito das relações jurídicas de trabalho dos funcionários do Estado, cuja aplicação é regida pela Lei Laboral, nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 2 da Lei n.º 23/2007, de 1 de Agosto, Lei do Trabalho. Daí, ser competente o tribunal de trabalho para dirimir as matérias que integram as questões de trabalho, de multa, as contravenções das normas do trabalho e da segurança social;
- c) Já no visto final, o Ministério Público reiterou a sua argumentação quanto à competência das contravenções, que a alínea e) do artigo 13 da Lei supracitada atribui aos tribunais de trabalho para conhecer os recursos interpostos sobre as decisões das autoridades administrativas nos domínios laborais e da segurança social;
- d) Em contraposição, aduz o juiz *a quo* que o Regulamento da Inspeção-Geral do Trabalho (REIGT) é constituído por normas de Direito Administrativo Funcionais ou Processuais, por terem a virtualidade de regular o modo de agir específico da Administração Pública e as suas decisões podem ser recorridas por via graciosa ou contenciosa;
- e) A *ratio legis* que impera da norma posta em crise, alínea e) do artigo 13 da Lei n.º 10/2018, de 30 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 4/2021, de 5 de Maio, faculta a interposição do recurso no Tribunal de Trabalho, em casos de acto administrativo sancionatório (multa) decorrente de uma contravenção às normas de trabalho;
- f) O preceito indicado no articulado antecedente decorre de uma norma infraconstitucional e as competências do controlo da legalidade dos actos administrativos e de julgar os recursos contenciosos interpostos das decisões dos órgãos do Estado, dos respectivos titulares e agentes, resultam do n.º 2 do artigo 227 e da alínea b) do n.º 1 do artigo 229, ambos da CRM, enquanto lei suprema da ordem jurídica moçambicana, não podendo, por isso, aquele diploma estar em contraposição com a Lei Fundamental.

Termina, o Meritíssimo Juiz, por suspender a instância, ordenando a remessa do processo ao Conselho Constitucional, com vista à apreciação da constitucionalidade da norma da alínea e) do artigo 13 da Lei n.º 10/2018, de 30 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 4/2021, de 5 de Maio, que estabelece o Regime Jurídico da Organização, Funcionamento e Competências dos Tribunais de Trabalho e revoga a Lei n.º 18/92, de 14 de Outubro.

## **II**

### ***Fundamentação***

O presente pedido de fiscalização concreta da constitucionalidade foi submetido a este Órgão por entidade legítima, nos termos do disposto no artigo 213 e na alínea a) do n.º 1 do artigo 246, ambos da CRM, conjugados com o n.º 1 do artigo 71 e o artigo 72, ambos da Lei n.º 2/2022, de 21 de Janeiro (LOCC).

O Conselho Constitucional é, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 243 da CRM, a instância competente para apreciar e decidir o pedido de declaração da inconstitucionalidade da norma contida na alínea e) do artigo 13 da Lei n.º 10/2018, de 30 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 4/2021, de 5 de Maio. Contudo, verifica-se uma questão prévia.

### ***Questão prévia***

Nos processos de fiscalização concreta da constitucionalidade, para além da verificação dos pressupostos subjectivos acima mencionados, é imperioso o preenchimento dos pressupostos objectivos. Por isso, o Conselho Constitucional tem o dever geral prévio de verificar se as normas impugnadas têm relevância directa e imediata para a decisão da questão principal, objecto do processo em que a questão incidental de inconstitucionalidade é suscitada.

Compulsado o processo de fiscalização concreta da constitucionalidade, remetido a este Conselho, constata-se que a questão da inconstitucionalidade em apreço tem a sua génese em autos de Recurso Contencioso que correm seus termos no Tribunal Administrativo Provincial da Zambézia, onde o Recorrente solicita a anulação da multa a si aplicada.

A verificação dos pressupostos configura-se uma questão de ordem pública, uma vez que o juiz constitucional não se deve limitar a ser um mero instrumento de apreciação da

constitucionalidade ou da legalidade de normas eleitas pelo juiz *a quo* como aplicáveis a um caso concreto, mas deve certificar se a norma posta em crise tem interesse directo e imediato para o tribunal decidir o caso concreto.

Na sequência da arguição da incompetência em razão da matéria do Tribunal Administrativo Provincial da Zambézia por parte do Ministério Público, transcreve-se em seguida o teor da respectiva norma:

**Lei n.º 10/2018, de 30 de Agosto, que cria os Tribunais de Trabalho, alterada e republicada pela Lei n.º 4/2021, de 5 de Maio.**

### Artigo 13

#### ***(Competência contravencional)***

*Em matéria contravencional compete aos tribunais de trabalho conhecer e julgar:*

*(...)*

*e) os recursos interpostos sobre as decisões de autoridades administrativas nos domínios laborais e da segurança social, salvo os que por força da lei tenham sido atribuídos a outras jurisdições.*

De acordo com a fundamentação trazida a este Conselho Constitucional, o Meritíssimo Juiz do Tribunal Administrativo Provincial da Zambézia achou como materialmente inconstitucional a norma contida na alínea e) do artigo 13 da Lei n.º 10/2018, de 30 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 4/2021, de 5 de Maio, por entender que viola os comandos normativos constitucionais previstos no n.º 2 do artigo 227 e na alínea b) do n.º 1 do artigo 229, em virtude de atribuir competência ao tribunal de trabalho para *julgar recursos interpostos sobre decisões de autoridades administrativas nos domínios laboral e da segurança social.*

A alegada incompetência do Tribunal Administrativo Provincial da Zambézia, em razão da matéria, apontada pelo Ministério Público remetér-nos-ia a uma situação de conflitos de competências entre o Tribunal Administrativo Provincial da Zambézia e o Tribunal do Trabalho, portanto, conflitos de competências entre os órgãos de soberania.

No entanto, a forma como o pedido foi formulado pelo Juiz *a quo* não coloca em causa o conflito de competências entre os órgãos de soberania, descartando-se qualquer possibilidade de apreciação neste sentido, por este Conselho. Porquanto, significaria convolar o pedido de fiscalização concreta da constitucionalidade para o de conflitos de competência entre os órgãos de soberania, violando o princípio de inércia do juiz constitucional, isto é, seria necessário que o juiz *a quo* tivesse apresentado um pedido nesse sentido, nos termos do artigo 52 da LOCC.

Sendo assim, há que apreciar e decidir sobre o pedido de fiscalização concreta da constitucionalidade nos presentes autos, mas para o efeito, deve-se observar se os pressupostos deste tipo de fiscalização da constitucionalidade, cujo objecto é a norma suscitada inconstitucional desde que esta tenha aplicação directa e imediata para o prosseguimento dos autos no processo principal, estão ou não preenchidos.

Examinados os autos e as respectivas disposições legais aplicáveis a este processo, não se avista que na fase do julgamento do recurso contencioso, o Juiz da causa aplique ao caso concreto o comando normativo ínsito na alínea e) do artigo 13 da Lei n.º 10/2018, de 30 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 4/2021, de 5 de Maio. Tanto que o Recorrente no processo principal que deu origem à suscitada questão incidental solicita a anulação da multa fixada em 488.250,00mt (quatrocentos e oitenta e oito mil duzentos e cinquenta meticais) não se vislumbrando desta maneira a aplicação da aludida norma à solução deste caso.

É entendimento deste Conselho Constitucional que a norma em análise é manifestamente alheia à resolução do caso concreto ou, por outras palavras, a questão incidental suscitada pelo Juiz *a quo* é irrelevante para a solução do caso concreto por inexistência de uma ligação necessária entre ela e a questão principal objecto do processo.

Impende observar que da apreciação feita ao processo vislumbra-se antes uma outra espécie de fiscalização, a da fiscalização sucessiva abstracta da constitucionalidade.

Segundo a Professora Lúcia Ribeiro<sup>1</sup>, *O processo de fiscalização abstracta sucessiva de constitucionalidade ou de legalidade, consiste, na nossa ordem jurídica, num controlo abstracto de validade de normas exercido por via principal ou directa, com a finalidade de eliminação definitiva da ordem jurídica das normas jurídicas já publicadas que sejam*

---

<sup>1</sup> RIBEIRO, Lúcia da Luz, *Fiscalização Abstracta da Constitucionalidade e da Legalidade no Direito Moçambicano*, Escolar Editora, Maputo, 2021, pg.150 .

*feridas de inconstitucionalidade ou ilegalidade, bem como reparar os efeitos causados, procurando restabelecer o tecido do ordenamento jurídico afectado pelas consequências que hajam sido produzidas no passado, pelas normas julgadas inconstitucionais ou ilegais.*

Nesta espécie de fiscalização da constitucionalidade sucessiva, analisa-se a validade das normas em abstracto, independentemente de um caso concreto, em conformidade com o quadro normativo constitucional.

Neste sentido, dar provimento ao pedido, o Conselho Constitucional estaria a desencadear fora dos parâmetros normativo-constitucionais um processo de fiscalização sucessiva abstracta da constitucionalidade, cuja iniciativa é exclusivamente das entidades que constam no n.º 2 do artigo 244 da CRM, que estabelece que *Podem solicitar ao Conselho Constitucional a declaração de inconstitucionalidade das leis ou de ilegalidade dos actos normativos dos órgãos do Estado: a) o Presidente da República; b) o Presidente da Assembleia da República; c) um terço, pelo menos, dos deputados da Assembleia da República; d) o Primeiro-Ministro; e) o Procurador-Geral da República; f) o Provedor de Justiça; e g) dois mil cidadãos.*

Nestes termos, o Conselho Constitucional julga não estarem preenchidos todos os pressupostos processuais, para conhecer do mérito do pedido de fiscalização sucessiva concreta da constitucionalidade da norma posta em crise.

### **III**

#### **Decisão**

Em face do exposto, o Conselho Constitucional, no uso das competências que lhe são conferidas pela alínea a) do n.º 1 do artigo 243 da CRM e pela alínea a) do n.º 1 do artigo 6 da Lei n.º 2/2022, de 21 de Janeiro (LOCC), delibera não apreciar a inconstitucionalidade da norma contida na alínea e) do artigo 13 da Lei n.º 10/2018, de 30 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 4/2021, de 5 de Maio, Lei que cria os Tribunais de Trabalho.

Notifique e publique-se.

Dê-se cumprimento ao disposto na alínea a) do artigo 77 da Lei Orgânica do Conselho Constitucional.

Maputo, 23 de Março de 2022

Lúcia da Luz Ribeiro, Albino Augusto Nhacassa (Relator), Manuel Henrique Franque, Domingos Hermínio Cintura, Mateus da Cecília Feniassa Saize, Ozias Pondja, Albano Macie

## DECLARAÇÃO DE VOTO

Não posso acompanhar a fundamentação e a decisão deste Egrégio Conselho Constitucional, pelas seguintes razões:

1.º - No processo que corre no Tribunal Administrativo Provincial da Zambézia, o agente do Ministério Público aí afecto levantou uma excepção dilatória de incompetência do foro administrativo para conhecer do litígio resultante da aplicação de sanção de multa à empresa “Saborosos Indústria” pelo Inspector-Chefe da Direcção Provincial do Trabalho, entidade da Administração Pública. Esta incompetência decorre do preceituado na alínea e) do art.º 13 da Lei dos Tribunais de Trabalho, que impõe que os recursos contenciosos de actos administrativos das inspecções de trabalho são dirimidos pelos tribunais de trabalho.

2.º - O Juiz Administrativo Provincial recusou-se de extinguir a instância jurisdicional administrativa e posterior remessa do processo ao tribunal de trabalho local, por estar convicto de que a competência de dirimir conflitos nascidos das relações jurídico-administrativas é exclusiva da Jurisdição Administrativa, alicerçado no disposto no n.º 2 do art.º 227 da Constituição e na Jurisprudência deste Conselho Constitucional, firmada no Acórdão n.º 4/CC/2010, de 7 de Maio, que decidiu um caso similar a este.

3.º - Em 2010, perante um caso semelhante a este, o Juiz suspendeu a instância *a quo* e solicitou a fiscalização concreta da constitucionalidade do artigo 10 da Lei n.º 18/92, de 14 de Outubro, que subtraía a competência da Jurisdição Administrativa a favor dos tribunais laborais. Franqueados 11 anos, o Juiz seguiu a mesma linha, suspendendo a instância e, acto contínuo, solicitar a fiscalização concreta da norma constante da actual Lei dos Tribunais de Trabalho.

4.º - O Acórdão n.º 04/CC/2010 deste Conselho Constitucional recusou de se “(...) pronunciar pela inconstitucionalidade do n.º 2 do artigo 10 da Lei n.º 18/92 (...)”, hoje alínea e) do artigo 13 da Lei dos Tribunais de Trabalho, mas “fixou-lhe o sentido mais conforme com a Constituição, constante da fundamentação ...”, que é a de que “A fiscalização da legalidade de actos administrativos revogatórios de autorizações de trabalho, bem como o



juízo dos recursos interpostos contra os mesmos actos competem sempre ao Tribunal Administrativo (...).”

Contudo, na lide actual, o Conselho nega seguir esta jurisprudência, mas não esclarece as razões de *overriding* (substituição). É verdade que do ponto de vista formal, cada acórdão estatui apenas para o caso em que intervém. Mas do ponto de vista material, esta conclusão é precipitada, pois, na prática, quando o Juiz Constitucional enuncia uma regra, como é o caso do Acórdão n.º 04/CC/2010, é porque a considera boa e deseja respeitá-la: *tal é o espírito de continuidade e previsibilidade que norteiam a actuação dos órgãos do Estado e a preocupação com a segurança jurídica dos cidadãos, o que impõe ao juiz a fidelidade à sua jurisprudência.*

Isto não exclui, todavia, sem dúvidas, as reviravoltas da jurisprudência, mas, estas devem ser devidamente explicadas, o que não ocorre no caso em tela.

5.º - Por isso, a questão de fundo que nos aparta da fundamentação e decisão do Conselho reside, essencialmente, no seguinte:

5.1. Diz o Conselho que a norma da alínea e) do artigo 13 da Lei dos Tribunais de Trabalho “é manifestamente alheia à resolução do caso concreto (...) é irrelevante para a solução do caso concreto por inexistência de uma ligação necessária entre ela e a questão principal objecto do processo”.

Em nossa opinião, o objecto dos recursos de fiscalização concreta de inconstitucionalidade são todas as normas que devem ser aplicadas pelo juiz *a quo* no caso concreto, não havendo necessidade de distinguir entre aquelas que resolvem o caso em concreto, isto é, a relação material controvertida (que é a posição do CC) daquelas que habilitam o Tribunal a resolver o caso concreto, pois a primeira tarefa do juiz, antes de apreciar o fundo da causa, é arrumar todas as questões ligadas aos pressupostos processuais inerentes ao caso concreto. Então, negar a etapa inicial é, desde logo, recusar a etapa seguinte.

Ora, não vemos como é que a norma contida na alínea e) do artigo 13 da Lei dos Tribunais de Trabalho não integra o objecto e os parâmetros de fiscalização concreta. O Conselho Constitucional, na fiscalização concreta, pode conhecer de quaisquer inconstitucionalidades, sejam materiais ou orgânico-formais, sejam originárias ou supervenientes, desde que tais normas sejam necessárias para habilitar o juiz *a quo* a conhecer do mérito da causa ou para efectivamente aplicá-las na dirimção do caso concreto.

5.2. Consequentemente, não se vislumbra aqui a intenção do juiz *a quo* de desencadear uma fiscalização sucessiva abstracta da constitucionalidade.

Portanto, em nossa opinião, este Conselho deveria apreciar o mérito do recurso, em processo de fiscalização sucessiva concreta da constitucionalidade.

Maputo, 23 de Março de 2022

Albano Macie

---

Juiz Conselheiro