

Acórdão n.º 1/CC/2017
de 9 de Maio

Processo n.º 02/CC/2016

(Processo de Fiscalização Sucessiva de Constitucionalidade)

Acordam os Juízes Conselheiros do Conselho Constitucional:

I
Relatório

O Provedor de Justiça requereu, ao abrigo do disposto nos artigos 245, 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, Lei Orgânica da Provedoria de Justiça, a declaração de inconstitucionalidade e de ilegalidade, com força obrigatória geral, da norma constante no n.º 5 do artigo 22 do Regulamento Relativo aos Mecanismos e Procedimentos para a Contratação de Cidadãos de Nacionalidade Estrangeira, aprovado pelo Decreto n.º 55/2008, de 30 de Dezembro.

Resumidamente, a exposição compõe-se pelos fundamentos seguintes:

1. O conteúdo do disposto no n.º 2 do artigo 124 da Lei n.º 23/2007, de 1 de Agosto – Lei do Trabalho, determina as formas de cessação do contrato de trabalho, designadamente:

- a) Caducidade;
- b) Acordo revogatório;
- c) Denúncia por qualquer das partes;

d) Rescisão por qualquer das partes contratantes com justa causa.

1.1. Por seu turno, o nº 2 do artigo 31 da referida lei, estabelece que “*estando o cidadão estrangeiro a exercer a sua actividade profissional em território nacional ao mesmo deve ser garantido a igualdade de tratamento relativamente aos trabalhadores nacionais*”, inferindo-se deste modo, que no que concerne aos direitos, deveres e garantias derivados das relações de trabalho, o cidadão estrangeiro, quando reside em território nacional, fica vinculado, na mesma medida que o cidadão nacional, e que o regime jurídico aplicável à entrada, permanência e saída do país para o cidadão estrangeiro, encontra-se plasmado no nº 1 do artigo 4 da Lei nº 5/93, de 28 de Dezembro.

Assim, para o Provedor de Justiça, adiante também tratado por Requerente, tanto o contrato de trabalho para cidadão nacional, assim como para o cidadão estrangeiro, a partir do momento da concessão de *autorização de trabalho*, o mesmo só pode cessar nos termos e pelas formas previstas no nº 1 do artigo 124 da Lei do Trabalho.

1.2. Porém, o nº 5 do artigo 22 do Regulamento Relativo aos Mecanismos e Procedimentos para a Contratação de Cidadãos de Nacionalidade Estrangeira, aprovado pelo Decreto nº 55/2008, de 30 de Dezembro, ao estabelecer que «*Em caso de violação dos princípios plasmados na Constituição da República e demais leis e normas vigentes no país, o exercício do direito do trabalho por parte do estrangeiro em causa pode ser interdito por despacho do Ministro que superintende a área do trabalho*», induz ao entendimento de que a cessação por caducidade do contrato de trabalho do trabalhador estrangeiro pode resultar do referido despacho.

1.3. Termos em que para o Requerente, o alcance do conteúdo textual retro - mencionado é *impreciso ou indeterminado*, na medida em que pelo facto de não especificar o alcance do que seja *comportamento ilícito que pode levar a revogação do direito ao trabalho*, acarretando, por um lado, o risco de arbitrariedade por parte da Administração Pública e, por outro, sendo atentatório à segurança jurídica dos particulares.

1.4. De igual modo, ao permitir que o Ministro que superintende a área do Trabalho possa interditar o exercício do direito de trabalho ao cidadão estrangeiro, quando tal facto só pode emanar de lei em sentido formal, quer significar que pela via administrativa e

discricionária há uma limitação de um direito fundamental (*o direito ao trabalho*), estando a referida norma eivada (i) de *ilegalidade formal*, por contender com o nº 1 do artigo 124 da Lei do Trabalho, e (ii) de *inconstitucionalidade*, por contrariar o disposto no nº 1 do artigo 84 da Constituição.

2. Sobre a natureza do despacho do Ministro que superintende a área do Trabalho.

2.1. Entende o Requerente que na prática o despacho a que se refere o nº 5 do artigo 22 do Decreto nº 55/2008, de 30 de Dezembro, resulta na “*cessação por caducidade do contrato de trabalho do trabalhador estrangeiro*”, facto que não tem enquadramento legal no correspondente conteúdo do disposto no artigo 125 da Lei de Trabalho. Porquanto, a cessação do contrato de trabalho pode, também, ser acompanhada da revogação imediata do direito de permanência do cidadão estrangeiro no país, ou da recusa de todos os pedidos de autorização de trabalho subseqüentes do referido cidadão.

Neste sentido, ocorrendo a interdição sem que se lhe seja dado, e em tempo útil, a oportunidade de oferecer a sua defesa sobre o conteúdo das acusações que pesam sobre si, estar-se-ia a coarctar o direito ao contraditório e, de igual modo, afastar-se-iam das formalidades legais inerentes à cessação do contrato de trabalho, violando-se um dos princípios que consubstanciam o Estado de Direito, prejudicando-se a tão desejada segurança jurídica, que vem ínsita nos nºs. 3 e 4 do artigo 2 da Constituição da República, ao determinar que:

«3. O Estado subordina-se à Constituição e funda-se na legalidade.

4. As normas constitucionais prevalecem sobre todas as demais normas do ordenamento jurídico».

Decorre, segundo o Requerente, que a interpretação e integração dos preceitos supra mencionados, relativos aos direitos fundamentais, devem ser feitos de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem e da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos.

2.2. E, concordantemente, o artigo 18 da Constituição da República, dispõe que:

«1. Os Tratados e Acordos Internacionais, validamente aprovados e ratificados, vigoram na ordem jurídica moçambicana após a sua publicação oficial e enquanto vincularem internacionalmente o Estado de Moçambique.

2. As normas de direito internacional têm na ordem jurídica interna o mesmo valor que assumem os actos normativos [infraconstitucionais emanados] da Assembleia da República e do Governo, consoante a sua respectiva forma de recepção».

2.3. Considera, o Requerente, que a Constituição vigente através do disposto no seu artigo 84 acolheu o *Direito fundamental ao trabalho* por via do disposto no nº 1 do artigo 23 da *Declaração Universal dos Direitos do Homem*, adoptada e proclamada pela resolução nº 217, da III Assembleia-geral das Nações Unidas de 10 de Dezembro de 1948 (a “DUDH”).

Daí que o referido despacho do Ministro que superintende a área do Trabalho, infringe normas constitucionais e infraconstitucionais e constitui uma afronta aos princípios enformadores do Estado de Direito, resultando como consequência o seguinte:

- a) o estabelecimento pela via administrativa e discricionária, do termo de validade do contrato do trabalhador estrangeiro, ocorrendo aquele, antes do prazo estipulado e sem a observância do devido processo legal;
- b) a limitação dos direitos, liberdades e garantias do cidadão, designadamente o direito ao trabalho, à segurança no emprego e o direito de impugnação de actos lesivos dos seus interesses, porque efectuados fora do quadro legal;
- c) que o referido despacho pode eventualmente violar determinados princípios constitucionais, designadamente, o princípio do processo criminal, consagrado no nº 1 do artigo 65 da Constituição, bem como o da presunção da inocência, previsto no nº 2 do artigo 59 da Lei citada.

O Provedor de Justiça termina requerendo *«a declaração de inconstitucionalidade e de ilegalidade da norma do nº 5 do artigo 22 do Regulamento Relativo aos Mecanismos e Procedimentos para a Contratação de Cidadãos da Nacionalidade Estrangeira, aprovado pelo Decreto nº 55/2008, de 30 de Dezembro».*

Registado, autuado e concluso, o pedido foi admitido como processo de fiscalização sucessiva de constitucionalidade por Despacho do Venerando Juiz Presidente do Conselho Constitucional, em 24 de Março de 2016.

No mesmo Despacho, o Juiz Presidente do Conselho Constitucional ordenou que do pedido fosse notificado o Governo de Moçambique, na pessoa de Sua Excelência o Primeiro-Ministro, adiante também tratado indistintamente por **Notificado**, para se pronunciar, querendo, no prazo de quarenta e cinco dias, nos termos do disposto no artigo 51 da Lei Orgânica do Conselho Constitucional (LOCC), na nova redacção dada pela Lei nº 5/2008, de 9 de Julho.

O Notificado veio a pronunciar-se nos termos constantes dos (docs. de fls. 89 a 97 dos autos), alegando em substância o seguinte:

1. Da desconformidade do Decreto nº 55/2008, de 30 de Dezembro, com a Lei nº 23/2007, de 1 de Agosto.

1.1. Que a matéria expandida no nº 4 do artigo 31 da Lei do Trabalho, refere-se à amplitude da liberdade concedida pelo legislador, para que a entidade empregadora nacional ou estrangeira possa, mediante prévia autorização do Ministério do Trabalho, Emprego e Segurança Social, contratar trabalhador estrangeiro.

1.2. O nº 5 do referido preceito pretende regular o regime de quotas consoante a classificação da empresa, decorrendo daí que sendo a outorga para a autorização de trabalho ao cidadão estrangeiro, matéria da competência do Ministro do Trabalho, Emprego e Segurança Social, por maioria de razão, nada obsta, que em determinadas circunstâncias, revogue a tal autorização.

1.3. Entende o Notificado que o problema é o alcance do termo “*interditar*”, a que se refere o nº 5 do artigo 22 do Regulamento citado, mas que se a expressão “*interditar*”, oferecer confusões de interpretação, o seu sentido deve ser fixado, buscando o espírito do legislador, quando confere poderes ao Ministro de Trabalho, Emprego e Segurança Social em matérias relativas a autorização de trabalho.

1.4. Contudo, diz o Notificado que concorda parcialmente com o Requerente, no que respeita a afronta à segurança jurídica dos particulares derivada do alcance impreciso

ou indeterminado das causas justificativas da interdição e, ao risco de arbitrariedade por parte da Administração Pública, uma vez que não se especifica o conteúdo do que seja comportamento ilícito que possa levar à revogação do direito ao trabalho.

- 1.5. Desse modo, propôs-se a fazer a reformulação do preceito de modo a afastar a alegada imprecisão e indeterminação e por essa via, fixar objectivamente o seu conteúdo específico à semelhança do que acontece na Lei nº 5/93, de 28 de Dezembro, que aprova o regime jurídico do cidadão estrangeiro, de forma a corresponder aos poderes que o legislador quis atribuir ao Ministro do Trabalho, Emprego e Segurança Social e conformar-se com um processo administrativo baseado no princípio do contraditório.

2. Da violação do nº 1 do artigo 124 da Lei nº 23/2007, de 1 de Agosto

- 2.1. Entende o Notificado que no nº 1 do artigo 124 da Lei do Trabalho, é fundamental distinguir duas situações:

- a) se o contrato de trabalho em que uma das partes é cidadão estrangeiro foi celebrado validamente, isto é, se foram observados todos os requisitos legais então, nesses casos o despacho de interdição, violaria o princípio da igualdade de tratamento previsto no nº 2 do artigo 31 da Lei citada;
- b) se o contrato de trabalho foi celebrado sem observância dos requisitos determinantes da autorização ou o tendo sido, se verifique a violação dos pressupostos materiais e legais para a concessão da autorização, justifica-se a intervenção do Ministro do Trabalho para revogar a autorização.

- 2.2. Considera o Notificado que o termo **revogar** é o mais adequado que o da **interdição**, daí deduzindo que *“por razões ponderosas e de interesse público, devidamente descritas na lei de forma explícita e concreta, justifica-se a faculdade do Ministro do Trabalho de revogar a autorização de trabalho, desde que sejam definidos parâmetros legais claros e objectivos (...)”*.

3. Da inconstitucionalidade

- 3.1. Considera o Notificado que a aludida inconstitucionalidade é forçada, na medida em que não há clareza no que se refere à desconformidade da norma ínsita no nº 5 do artigo 22 do Regulamento citado com a Constituição da República, sendo que o alegado vício de inconstitucionalidade decorre da interpretação do sentido da norma feita pelo Requerente.
- 3.2. Que a referida interpretação resulta do facto de que o conceito de *interdição* extravasa em larga medida o sentido original que o legislador quis dar ao conferir poderes ao Ministro do Trabalho para autorizar, em determinadas circunstâncias, que cidadão estrangeiro possa trabalhar em Moçambique.
- 3.3. Assim, se for feita uma interpretação restritiva, apesar da necessária clarificação da norma, no sentido de reformulá-la de acordo com o espírito do legislador, não se pode considerar a norma inconstitucional.

Na verdade, o exercício do direito ao trabalho por cidadão estrangeiro é condicionado aos pressupostos da sua concessão e aos deveres gerais do trabalho, ficando logo determinado o conteúdo material para a sua revogação, não havendo lugar para a conclusão de que resulta da revogação da autorização do trabalho, a violação do princípio do tratamento igual consagrado no artigo 31 da Lei do Trabalho.

Conclui o Notificado que:

“A alegada inconstitucionalidade decorre como foi dito da interpretação que se atribui à expressão “interditar”, sendo por isso, que o Governo está a desenvolver actividades com vista a reformular a norma e torná-la mais clara e operacional”.

“Assim, o Governo da República de Moçambique, entende que não se justifica a declaração da ilegalidade e da inconstitucionalidade requerida pelo Digníssimo Provedor de Justiça e requer ao Conselho Constitucional, a declaração da Legalidade e Constitucionalidade da mesma”.

II Fundamentação

O Provedor de Justiça tem legitimidade processual activa para solicitar ao Conselho Constitucional a apreciação e declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade de normas, ao abrigo do disposto nos artigos 245, nº 2, alínea f), da Constituição da República de Moçambique (CRM), e 15, nº 1, alínea d) da Lei nº 7/2006, de 16 de Agosto, Lei Orgânica da Provedoria de Justiça.

O Conselho Constitucional é competente para apreciar e decidir as questões de inconstitucionalidade e de ilegalidade suscitadas nos presentes autos, ao abrigo do disposto nos artigos 244, nº 1, alínea a), e 245, nº 1, ambos da Constituição da República.

Constitui objecto do pedido de declaração de inconstitucionalidade e de ilegalidade a norma contida no nº 5 do artigo 22 do Regulamento Relativo aos Mecanismos e Procedimentos para a Contratação de Cidadãos de Nacionalidade Estrangeira, aprovado pelo Decreto nº 55/2008, de 30 de Dezembro.

Estão reunidos, desde modo, os pressupostos processuais, pelo que cumpre apreciar e decidir sobre as questões de inconstitucionalidade e de ilegalidade suscitadas.

De acordo com os argumentos aduzidos no presente processo de fiscalização sucessiva de constitucionalidade pelo Provedor de Justiça, bem como pelo Governo de Moçambique, as questões que este Conselho Constitucional deve apreciar e decidir são em resumo, as seguintes:

a) Quanto à inconstitucionalidade da norma contida no nº 5 do artigo 22 do Regulamento Relativo aos Mecanismos e Procedimentos para a Contratação de Cidadãos de Nacionalidade Estrangeira, aprovado pelo Decreto nº 55/2008, de 30 de Dezembro

Diz o Requerente que o nº 5 do artigo 22 do Regulamento citado viola os princípios gerais de um Estado de Direito e prejudica a segurança jurídica dos particulares, usando os seguintes argumentos:

- a) A subordinação do Estado à Constituição (nº 3 do artigo 2 da CRM);
- b) Prevalência das normas constitucionais sobre as demais do ordenamento jurídico, princípio da efectividade (nº 4 do artigo 2 da CRM);
- c) A regra de interpretação dos direitos fundamentais (artigo 43 da CRM);
- d) A regra de vinculação pelo Estado moçambicano ao direito internacional (artigo 18 da CRM);
- e) Paralelismo entre o direito do trabalho consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos com o Direito do Trabalho (artigo 84 da CRM).

Conclui o Requerente que a referida norma padece de inconstitucionalidade, em face do que dispõe o nº 1 do artigo 84 da Constituição da República, que garante ao cidadão o direito ao trabalho, porque atenta contra a segurança jurídica dos particulares.

É o seguinte o teor das normas aqui invocadas:

Constituição da República de Moçambique

CAPÍTULO V

Direitos e deveres económicos, sociais e culturais

Artigo 84

(Direito ao trabalho)

1. O trabalho constitui direito e dever de cada cidadão.
2. (...).
3. (...).

Regulamento Relativo aos Mecanismos e Procedimentos para Contratação de Cidadãos de Nacionalidade Estrangeira, aprovado pelo Decreto nº 55/2008, de 30 de Dezembro

Artigo 22

(Sanções)

1. (...).
2. (...).
3. (...).
4. (...).

5. Em caso de violação dos princípios plasmados na Constituição da República e demais leis e normas vigentes no país, o exercício do direito do trabalho por parte do estrangeiro em causa pode ser interdito por despacho do Ministro que superintende a área do trabalho.

Por sua vez, o Autor da norma responde dizendo que a alegada inconstitucionalidade é forçada, na medida em que não há clareza no que se refere à desconformidade da norma ínsita no nº 5 do artigo 22 do Regulamento citado com a Constituição da República pelo facto de, sob o ponto de vista legal, o Ministro do Trabalho ser competente para determinar a revogação da autorização de trabalho, ou seja, se o Ministro é competente para autorizar, por maioria de razão, pode revogar a tal autorização de trabalho.

Acrescenta que “..., a alegada inconstitucionalidade decorre como foi dito da interpretação que se atribui à expressão “*interditar*”, sendo por isso, que o Governo está a desenvolver actividades com vista a reformular a norma para torná-la mais clara e operacional”.

A terminar o Autor da norma requer ao Conselho Constitucional que declare a legalidade e a constitucionalidade da mesma.

Agora importa que passemos a apreciar as questões suscitadas, mesmo que para o efeito, não se observe a ordem cronológica de apresentação das mesmas.

Quanto à questão do pedido de declaração da legalidade e da constitucionalidade da norma posta em crise

Em relação ao pedido de declaração da legalidade e da constitucionalidade solicitado pelo Governo de Moçambique, na qualidade de Autor da norma, o Conselho Constitucional reitera a sua jurisprudência segundo a qual o exercício das suas competências se fundamenta na Constituição da República e na sua Lei Orgânica.

Na verdade, no que se refere aos processos de fiscalização sucessiva da constitucionalidade ou da legalidade, o Conselho Constitucional aprecia e declara, com força obrigatória geral a inconstitucionalidade das leis e a ilegalidade dos actos normativos dos órgãos do Estado, ao abrigo do disposto nos artigos 244, nº 1, alínea a) e 245, nº 1, ambos da Constituição da República.

Assim, porque o legislador constituinte indicou, de forma taxativa, as competências deste Órgão, a solicitação formulada pelo Autor da norma não encontra o devido enquadramento naqueles preceitos constitucionais, porquanto o Conselho Constitucional só pode atender aos pedidos que se inserem no nº 2 do já referido artigo 245 da Constituição da República, o que não é o caso.

Quanto à questão da reformulação da norma questionada no decurso do processo de fiscalização sucessiva da constitucionalidade

O Autor da norma cuja inconstitucionalidade é suscitada nos presentes autos de fiscalização sucessiva refere, de forma reiterada, na sua resposta de 9 de Maio de 2016, que “*está a desenvolver actividades com vista a reformular a norma para torná-la mais clara e operacional*”.

É assim que, estando o presente processo de fiscalização sucessiva em tramitação junto do Conselho Constitucional, o Governo da República de Moçambique aprovou um novo Regulamento para a Contratação de Cidadãos de Nacionalidade Estrangeira, através do Decreto nº 37/2016, de 31 de Agosto, publicado no Boletim da República número 104, I Série, de 31 de Agosto e revogou o Decreto nº 55/2008, de 30 de Dezembro.

É importante assinalar que o artigo 3 do Decreto citado prevê o período da *vacatio legis* como sendo de noventa dias após a sua publicação, ou seja, que a partir do dia 3 de Dezembro de 2016, já não se encontra em vigor o Decreto nº 55/2008, de 30 de Dezembro, em virtude da sua revogação pelo Decreto nº 37/2016, de 31 de Agosto, facto que suscita a questão da utilidade ou inutilidade da declaração de inconstitucionalidade de normas revogadas.

Decerto que a revogação produz efeitos prospectivos (*ex nunc*), ou seja para o futuro, enquanto a declaração de inconstitucionalidade tem efeitos retroactivos (*ex tunc*), isto é, tudo se passa como se a norma fosse inconstitucional desde a sua entrada em vigor.

Nesse sentido questiona o Prof. Carlos Blanco de Moraes se “*Haverá interesse jurídico - Processual em controlar a constitucionalidade de actos que, afinal, deixaram de produzir efeitos futuros na ordem jurídica?*”¹.

Na óptica do Professor citado haverá interesse na emissão da declaração quando esta for indispensável para eliminar efeitos produzidos pelo acto inconstitucional durante a sua vigência e para prevenir a sua aplicação futura a situações não resolvidas definitivamente.

Do que acima ficou dito, acresce o facto de que constitui jurisprudência assente neste Conselho Constitucional que “*o controlo da constitucionalidade visa, em princípio, apreciar a conformidade ou desconformidade com a Constituição de normas existentes no ordenamento jurídico, (...), ficando de fora do objecto de controlo as normas já revogadas*”².

Mas ressalva-se no citado Acórdão que “*Contudo, pode existir interesse jurídico relevante na apreciação de constitucionalidade de normas já revogadas*”³.

Nesse sentido, o Conselho Constitucional em jurisprudência recorrente, tem defendido que “*A inconstitucionalidade pretérita ou póstuma admite a possibilidade de se pronunciar sobre a inconstitucionalidade de normas já revogadas, desde que, no caso concreto, se verifique a utilidade de uma decisão de mérito*”⁴.

Ora, no caso sub júdice, não se vislumbra qualquer interesse jurídico relevante que possa justificar a declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral, de uma norma contida num diploma revogado, concluindo-se pela inutilidade superveniente de uma decisão de mérito.

Contudo, apreciado o novo Regulamento para a Contratação de Cidadãos de Nacionalidade Estrangeira, aprovado por Decreto nº 37/2016, de 31 de Agosto, constata-se que o comando normativo ínsito no nº 5 do artigo 22 do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 55/2008, de

¹ MORAIS, Carlos Blanco de. *Justiça Constitucional, Tomo I, Garantia da Constituição e Controlo da Constitucionalidade*, Coimbra Editora, 2002, pg. 185 e ss.

² Acórdão n. 07/CC/2009, de 24 de Junho, publicado no BR, I Série, n. 27, de 8 de Julho

³ Acórdão n. 07/CC/2009, já citado.

⁴ Acórdãos ns. 4/CC/2007, de 31 de Agosto, 6/CC/2007, de 28 de Dezembro e 2/CC/2008, de 20 de Março.

30 de Dezembro, agora revogado, apesar da ligeira transformação do texto, o seu conteúdo mantêm-se no nº 7 do artigo 27 do novo diploma.

Este facto é de per si, indiciador de que há interesse jurídico relevante para que o Conselho Constitucional possa apreciar e decidir sobre a constitucionalidade do comando normativo contido no nº 7 do artigo 27 do diploma citado, em nome dos princípios da coerência e persistência do sistema jurídico e ainda da segurança e certeza jurídica dos particulares.

Note-se que a doutrina constitucional dominante nesta matéria tem entendido que o processo de fiscalização sucessiva de constitucionalidade versa sobre normas, no sentido de comando normativo e não sobre diplomas legais.

Aliás, ensina o Prof. Jorge Miranda que “..., se a mesma norma constar de dois ou mais diplomas, embora só seja pedida a apreciação da constitucionalidade relativamente a um desses diplomas, a eventual declaração de inconstitucionalidade abrange tal norma em todos os diplomas em que esteja inserida”⁵.

O ensinamento que agora se cita, já foi acolhido por este Órgão no Acórdão nº 04/CC/2013, de 17 de Setembro⁶, no qual o Conselho Constitucional apreciou e declarou inconstitucional a mesma norma em diferentes diplomas legais, posicionamento que aqui se reitera.

Com efeito, importa referir que o conceito de norma jurídica não é unívoco no mundo de Direito, por se tratar de um termo polissémico. Vezes há em que é usado como disposição, preceito, lei, regra jurídica ou simplesmente comando normativo.

No caso *sub judice*, o conceito de norma é usado no sentido de um comando normativo, que produz efeitos jurídicos independentemente de qualquer comportamento humano.

Neste sentido, ensina o Prof. João Baptista Machado que “... a normatividade corresponde àquela legalidade intrínseca pela qual se afirma a coerência, a persistência e a autonomia do sistema ...”⁷.

⁵ MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional, Tomo VI, 4ª edição, Coimbra Editora, 2013, pg. 302.

⁶ Publicado no Boletim da República nº 82, I Série, de 11 de Outubro de 2013.

Na mesma linha, defende o Prof. Inocêncio Galvão Telles que “*a norma pode-se repartir por diversos artigos, sendo necessário coordená-los para obter a norma no seu todo*”⁸. Aliás, este é o cenário que se passou nos dois diplomas legais em lide, em que o Governo transformou a norma questionada em várias disposições, mas com o mesmo conteúdo normativo.

De modo que, a norma ou o comando normativo que suscita dúvidas sobre a sua constitucionalidade nos presentes autos é a disposição que atribui poderes ao Ministro que superintende a área do trabalho para de forma discricionária revogar o acto administrativo que permitiu a contratação do trabalhador estrangeiro.

Desta forma, verifica-se que existe identidade de escopo, entre o conteúdo do nº 5 do artigo 22 do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 55/2008, de 30 de Dezembro, já revogado, e o do nº 7 do artigo 27 do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 37/2016, de 31 de Agosto.

No entanto, apesar da aludida revogação do regulamento citado, o conteúdo da norma cuja inconstitucionalidade se suscita nos presentes autos, mantêm-se em vigor no ordenamento jurídico moçambicano, por isso há todo interesse que se aprecie da sua conformidade com a Constituição da República, para se evitar que o mesmo venha a pôr em causa valores constitucionalmente relevantes.

Assim, considerando todo o atrás exposto, fica deste já assente que o objecto de fiscalização sucessiva da constitucionalidade, depois da revogação do referido diploma, passa a ser a norma constante no nº 7 do artigo 27 do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 37/2016, de 31 de Agosto.

Na base dos fundamentos expendidos, o Conselho Constitucional, passa a apreciar e decidir sobre a questão da constitucionalidade do conteúdo ínsito no nº 7 do artigo 27 do Regulamento citado.

⁷ MACHADO, João Baptista. Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador, (20ª Reimpressão), Almedina, Coimbra, 2012, pg. 253.

⁸ TELLES, Inocêncio Galvão. Introdução ao Estudo de Direito, V. I, 11ª edição (Reimpressão), Coimbra Editora, 2010, pg. 31.

É o seguinte o teor das normas aqui invocadas:

Constituição da República de Moçambique

CAPÍTULO V

Direitos e deveres económicos, sociais e culturais

Artigo 84

(Direito ao trabalho)

1. O trabalho constitui direito e dever de cada cidadão.
2. (...).
3. (...).

Regulamento dos Mecanismos e Procedimentos para Contratação de Cidadãos de Nacionalidade Estrangeira, aprovado pelo Decreto nº 37/2016, De 31 de Agosto

Artigo 27

(Sanções)

1. (...).
2. (...).
3. (...).
4. (...).
5. (...).
6. (...).
7. O Ministro que superintende a área do trabalho revoga o acto administrativo que permitiu a contratação do trabalhador estrangeiro, nos seguintes casos:
 - a) Maus tratos cometidos por trabalhador estrangeiro, consubstanciados nomeadamente em agressão física grave contra o trabalhador nacional ou estrangeiro no local de trabalho;
 - b) Injúria grave contra o trabalhador nacional ou estrangeiro em razão da raça, cor da pele, ou outra atitude discriminatória grave que atente contra a honra, dignidade, bom nome e imagem, no local de trabalho;
 - c) Violação grave dos direitos especiais da mulher trabalhadora;
 - d) Condenação do cidadão estrangeiro à pena de prisão maior.

O Direito ao trabalho vem inserido no Capítulo V da Constituição da República, nomeadamente nos Direitos e deveres económicos, sociais e culturais. Da análise do artigo 84, n.º 1 da Constituição da República, constata-se que esta disposição consagra de forma explícita que o trabalho é direito e dever de cada cidadão, no sentido de que se trata de um direito social do trabalhador.

No entanto, importa referir que o direito ao trabalho não pode ser entendido como um direito subjectivo, mas sim como dever geral de protecção ao trabalhador, que em concreto pode resultar em termos de criação de normas e condições salariais, incentivos específicos, saúde, higiene e segurança no trabalho, situações que devem ser satisfeitas e implementadas pelo legislador e pela Administração.

Ora, nesta matéria, o Conselho Constitucional tem entendido que tanto a autorização de trabalho como a respectiva revogação não são elementos constitutivos da relação jurídico-laboral. Enquanto a autorização situa-se a montante dessa relação, sendo apenas pressuposto da sua constituição, a revogação, embora possa prejudicar a subsistência da mesma relação, situa-se para além dela⁹.

E mais, a relação jurídico-laboral tem como o contrato privado regido pelo Direito do Trabalho, a autorização de trabalho assim como a sua revogação são actos administrativos pertencentes ao Direito Administrativo, contudo, reconhece-se que certos actos administrativos podem pela sua natureza interferir no domínio laboral.

Reconhecida a competência legal e administrativa do Ministro que superintende a área de trabalho, no âmbito da autorização de trabalho e do conseqüente acto de revogação, ainda persiste a seguinte pergunta: **Será que o tal despacho revogatório pode pôr termo de imediato a relação jurídico-laboral?** A resposta a esta questão é negativa, pelos argumentos que se alinham:

Primeiro, mesmo reconhecendo-se a possibilidade de interferência das decisões administrativas nas relações jurídico-laborais, a verdade é que tratando-se de relações de natureza privada, prevalece o princípio do respeito pela segurança jurídica dos intervenientes,

⁹ Acórdão n.º 4/CC/2010, de 7 de Maio. Publicado no BR n.º 21, I Série, de 26 de Maio de 2010.

ou seja, a tal decisão administrativa que viria impor termo a validade do contrato do cidadão estrangeiro é estranha ao Direito Laboral;

Segundo, um despacho revogatório de autorização do Ministro de Trabalho, pondo termo ao contrato privado sem antes oferecer e em tempo útil a oportunidade de defesa sobre o conteúdo das acusações, sejam de que natureza for, inequivocamente estar-se-ia a violar flagrantemente o princípio do contraditório essencial num Estado de Direito;

Terceiro, ao não se permitir que o cidadão estrangeiro ofereça a sua defesa no devido processo legal, não só é violado o princípio do contraditório, como também coarcta-se o direito de impugnação dos actos administrativos lesivos dos seus interesses, uma verdadeira afronta ao princípio constitucional de protecção efectiva, previsto no nº 3 do artigo 253 da Constituição da República.

Quarto, ao se permitir que o Ministro que superintende a área do trabalho, possa interditar o exercício do direito de trabalho ao cidadão estrangeiro, quando tal facto só pode emanar de lei em sentido formal, limita um direito fundamental, o direito ao trabalho, violando-se assim, o preceituado nº 3 do artigo 56 da Constituição da República, por isso, inconstitucional.

Quinto, a Constituição da República define o trabalho como sendo direito e dever de cada cidadão, o que quer dizer que incumbe ao Estado a obrigação de aprovar normas que visam a implementação e satisfação desse direito constitucional, previsto no nº 1 do artigo 84 da Constituição.

Na base dos fundamentos expostos, o Conselho Constitucional julga inconstitucional a norma contida no nº 7 do artigo 27 do Regulamento dos Mecanismos e Procedimentos para Contratação de Cidadãos de Nacionalidade Estrangeira, aprovado pelo Decreto nº 37/2016, de 31 de Agosto, por contrariar os princípios constitucionais da Segurança jurídica (artigo 85, nº 3), do Contraditório (artigo 62, nº 1), da Protecção efectiva (artigo 253, nº 3) e do Direito ao trabalho (artigo 84, nº 1), todos da Constituição da República de Moçambique.

b) Quanto à ilegalidade do nº 7 do artigo 27 do Regulamento dos Mecanismos e Procedimentos para Contratação de Cidadãos de Nacionalidade Estrangeira, aprovado pelo Decreto nº 37/2016, de 31 de Agosto

O Requerente diz que o conteúdo da norma cuja legalidade se questiona, ao permitir que o Ministro que superintende a área do trabalho possa pôr termo a relação jurídico-laboral, cria uma nova forma de cessação do contrato de trabalho, não prevista no nº 1 do artigo 124 da Lei nº 23/2007, de 1 de Agosto (Lei do Trabalho), por isso, padece de ilegalidade formal.

É o seguinte o teor da norma aqui invocada:

Lei nº 23/2007, de 1 de Agosto, Lei do Trabalho

CAPÍTULO IV

Suspensão e Cessação da Relação de Trabalho

SECÇÃO II

Artigo 124

(Formas de cessação do contrato de trabalho)

1. O contrato de trabalho pode cessar por:

- a) caducidade;
- b) acordo revogatório;
- c) denúncia por qualquer das partes;
- d) rescisão por qualquer das partes contraentes com justa causa.

Com vista a uma apreciação objectiva da questão de ilegalidade suscitada, é importante referir que o Conselho de Ministro aprovou o Regulamento em lide ao abrigo do disposto no artigo 269 da Lei nº 23/2007, de 1 de Agosto, Lei do Trabalho, o qual lhe confere poderes para o efeito.

Porquanto, é sabido que em termos de regras de hierarquia normativa, o regulamento obedece a lei, ou seja, enquanto a lei fixa os princípios de certo regime jurídico, o regulamento estabelece detalhes de tais princípios, mas sem inovar, salvo nos casos expressamente previstos na tal lei.

E mais, é do conhecimento geral que a lei traz consigo a ideia de novidade, pois contém provisões normativas novas que só podem ser aferidas com a Constituição da República,

enquanto o regulamento visa facilitar a aplicação da lei, sendo aquela o seu parâmetro de validade.

No caso em apreço, o citado regulamento ao estabelecer uma nova forma de cessação do contrato de trabalho, diferente das previstas no nº 1 do artigo 124 da Lei do Trabalho, dúvidas não subsistem de que se trata de uma inovação à lei de habilitação, podendo concluir-se que o Conselho de Ministro extravasou as suas competências regulamentares.

Assim, o Conselho Constitucional considera que a norma contida no nº 7 do artigo 27 do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 37/2016, de 31 de Agosto, padece de ilegalidade formal, em face do disposto no nº 1 do artigo 124 da Lei do Trabalho.

Perante o concurso de vícios assinalados e tendo em consideração a *praxis* jurisprudencial moçambicana, de que “o juízo de ilegalidade é consumido pelo juízo de inconstitucionalidade”¹⁰, o Conselho Constitucional decide considerar a inconstitucionalidade material do nº 7 do artigo 27 do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 37/2016, de 31 de Agosto.

III

Decisão

Pelo exposto, o Conselho Constitucional decide:

- a) não conhecer do pedido de declaração de inconstitucionalidade do nº 5 do artigo 22 do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 55/2008, de 30 de Dezembro, por inutilidade superveniente de uma decisão de mérito;
- b) declarar inconstitucional a norma contida no nº 7 do artigo 27 do Regulamento dos Mecanismos e Procedimentos para Contratação de Cidadãos de Nacionalidade Estrangeira, aprovado pelo Decreto nº 37/2016, de 31 de Agosto, por contrariar os princípios constitucionais de segurança jurídica (artigo 85, nº 3), do contraditório (artigo 62, nº 1), da protecção efectiva (artigo 253, nº 3) e do direito ao trabalho (artigo 84, nº 1), todos da Constituição da República;

¹⁰ Acórdão n. 6/CC/2015, de 9 de Setembro

- c) por razões de segurança jurídica e ao abrigo do disposto no nº 4 do artigo 66 da Lei nº 6/2006, de 2 de Agosto, fixam-se os efeitos da inconstitucionalidade a partir da data da publicação do presente Acórdão.

Registe, notifique e publique-se.

Dê-se cumprimento ao disposto no artigo 53 da Lei Orgânica do Conselho Constitucional.

Maputo, 9 de Maio de 2017

Hermenegildo Maria Cepeda Gamito; Domingos Hermínio Cintura; Lúcia da Luz Ribeiro;

Manuel Henrique Franque; Mateus da Cecília Feniassa Saize; Ozías Pondja.