



República de Moçambique
Conselho Constitucional

Acórdão n.º 3/CC/2024

de 5 de Março

Processo n.º 62/CC/2023

Fiscalização Sucessiva Concreta da Constitucionalidade e da Legalidade

I

Relatório

O Meritíssimo Juiz Relator do Tribunal Administrativo Provincial de Tete remeteu ao Conselho Constitucional o processo de Suspensão de eficácia n.º 39/2023/CA, em que é requerente a declarante Ana António Chivure Pacule; e requerida a Comissão de Recepção e Verificação da Declaração de Bens em Tete, ao abrigo do disposto no artigo 213, conjugado com a alínea a) do n.º 1 do artigo 243, e a alínea a) do n.º 1 do artigo 246, todos da Constituição da República de Moçambique (CRM), e ainda nos termos dos n.ºs 1 e 3 do artigo 71 e artigo 72, ambos da Lei n.º 2/2022, de 21 de Janeiro, Lei Orgânica do Conselho Constitucional (LOCC), para efeitos de fiscalização sucessiva concreta da constitucionalidade das normas contidas no artigo 71 da Lei n.º 16/2012, de 14 de Agosto – Lei de Proibição Pública (LPP), nas alíneas b) e c) do artigo 4, no artigo 6, nos n.ºs 2 e 3 do artigo 8 e no artigo 10, todos do Regulamento de Procedimentos para a Suspensão da Remuneração Mensal e Pagamento da Multa a Aplicar ao Titular de Cargo ou Função Pública Sujeito à Declaração de Bens e

[Handwritten signatures and initials]

Património que não Entregue a Declaração ou a Entrega Fora do Prazo, aprovado pelo Decreto n.º 17/2020, de 15 de Abril, alegando, em resumo, a seguinte factualidade:

- A então declarante Ana António Chivure Pacule requereu, junto daquele Tribunal, a suspensão da eficácia do despacho sem número, exarado pelo Presidente da Comissão de Recepção e Verificação de Declarações de Bens (CRV), na Província de Tete, no Processo n.º 706/CRVT/2023, de 18 de Setembro, que lhe aplica a sanção de multa no montante correspondente ao dobro da sua remuneração mensal, mediante desconto directo, incluindo todos abonos e subsídios de carácter permanente, não podendo, contudo, exceder 1/3 desta, até amortização total da mesma.

Refira-se que no acto da notificação da citada medida aquela foi advertida que caso não se conformasse com a sanção aplicada, poderia apresentar a sua reclamação junto da Comissão de Recepção e Verificação, no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir da data da notificação, nos termos do estabelecido no artigo 13 do Decreto n.º 17/2020, de 15 de Abril.

Submetido o processo em referência à apreciação do Tribunal *a quo*, este veio a problematizar a constitucionalidade e legalidade das normas então aplicáveis ao caso, pois, (...) *o relator entende que qualquer posição a tomar relativa a providência cautelar de suspensão de eficácia do acto administrativo solicitado, tendo como base o artigo 71 da Lei de Probidade Pública – Lei Ordinária – as alíneas b) e c) do artigo 4, o artigo 6 n.º 2 e 3 do artigo 8 e o artigo 10, todos do Regulamento de Procedimentos para a Suspensão da Remuneração Mensal e Pagamento da Multa a Aplicar ao Titular de Cargo ou Função Pública sujeitos à declaração de bens e património que não entregue a declaração ou a entrega fora do prazo, aprovados pelo Decreto n.º 17/2020, de 15 de Abril, que as considera de constitucionalidade e legalidade duvidosa por contrariar e limitar o direito fundamental à justa remuneração sem que para o efeito tenha havido autorização constitucional expressa, coarctar o direito fundamental de defesa, limitar o direito fundamental de exercício da função jurisdicional, contrariar a teoria de separação de poderes e o princípio do **due process of law**, constantes do n.º 1 do artigo 85, do n.º 1 do artigo 62, n.º 2 e 3 do artigo 56, n.º 1 e 2 do artigo 211, artigo 212, artigo 133 e 134, todos da CRM (...).*

Suspeitando que tais normas estão eivadas de inconstitucionalidade, recusou a sua aplicação e determinou a suspensão daqueles autos, ordenando a sua remessa a este Conselho.

Acórdão n.º 3/CC/2024, de 5 de Março

Autuado e distribuído, o processo foi concluso ao Juiz Conselheiro Relator para efeitos do disposto no n.º 3 do artigo 73 e seguiu-se o cumprimento do estabelecido no n.º 1 do artigo 76, ambos da LOCC.

II

Fundamentação

O Conselho Constitucional é a instância competente para apreciar e decidir a questão de inconstitucionalidade que se suscita nestes autos, ao abrigo do preceituado no artigo 213 conjugado com a alínea a) do n.º 1 do artigo 243 e alínea a) do n.º 1 do artigo 246, todos da CRM.

O presente processo de fiscalização sucessiva concreta da constitucionalidade foi submetido ao Conselho constitucional por quem tem legitimidade processual para o fazer, em cumprimento do plasmado na alínea a) do n.º 1 do artigo 246 da CRM e no n.º 1 do artigo 71 da LOCC

Na fiscalização sucessiva concreta da constitucionalidade tem-se em vista a apreciação da compatibilidade constitucional ou legal de uma norma no plano operativo, ou seja, sindicar os efeitos reais que ela gera no contexto das condições em que a sua aplicação se verifica. Concretamente, os autos devem ter origem num feito submetido a julgamento nos termos do artigo 213 da CRM, onde impende a obrigação de averiguar se as normas impugnadas têm relevância directa e imediata para a decisão da matéria controvertida no processo pretexto.

No caso *sub judice*, são postas em crise as seguintes normas constantes dos diplomas legais que se indicam:

Lei n.º 16/2012, de 15 de Agosto - Lei de Probidade Pública

“Artigo 71

(Entrega da declaração fora do prazo legal)

Acórdão n.º 3/CC/2024, de 5 de Março

A falta de entrega da declaração, no prazo legal, é sancionada com multa de montante correspondente ao dobro da remuneração mensal do titular do cargo público, e determina a suspensão do pagamento da remuneração até ao cumprimento da obrigação de entrega da declaração em falta.”

Decreto n.º 17/2020, de 15 de Abril, que aprova o Regulamento de Procedimentos para a Suspensão da Remuneração Mensal e Pagamento da Multa a Aplicar ao Titular de Cargo ou Função Pública sujeitos à declaração de bens e património que não entrega a declaração ou a entrega fora do prazo.

“Artigo 4

(Responsabilidade das Instituições Depositárias)

São responsabilidade das instituições depositárias, através das Comissões de Recepção e Verificação, as seguintes:

- a) (...)*
- b) Identificar as entidades faltosas e notificá-las da suspensão da remuneração mensal e da multa a aplicar;*
- c) Notificar os órgãos e instituições da Administração Directa e Indirecta do Estado responsáveis pelo processamento e pagamento da remuneração para efeitos de suspensão da remuneração mensal e desconto da multa;*
- d) (...)*

Artigo 6

(Responsabilidade pela Suspensão da Remuneração)

É da responsabilidade do Ministério que superintende a área de finanças, dos Municípios e de cada órgão ou instituição de Administração Indirecta do Estado, garantir a Suspensão da remuneração mensal e o pagamento da multa a aplicar às entidades sujeitas à declaração de bens e património, afectas aos órgãos e instituições do Estado que não apresentem a declaração de bens e património ou que o façam fora do prazo.

Acórdão n.º 3/CC/2024, de 5 de Março

Handwritten signatures and a stamp. The stamp is a rectangular box with the number '4' inside. There are several handwritten signatures and initials around the stamp, including a large 'M' and a signature that appears to be 'Alfonso'.

Artigo 8

(Suspensão da Remuneração Mensal e Pagamento da Multa)

1. (...);
2. Não tendo a entidade sujeita à declaração de bens e património cumprido a sua obrigação, no prazo referido no número anterior, a Comissão notifica a entidade que processa a remuneração mensal do faltoso, para proceder à suspensão imediata da remuneração e à aplicação da correspondente multa;
3. A multa referida no número anterior é paga, mediante desconto directo na remuneração mensal da entidade faltosa, não podendo, contudo, exceder um terço da referida remuneração;
4. (...);
5. (...).

Artigo 10

(Mecanismos de Suspensão da Remuneração Mensal e Desconto para o Pagamento da Multa)

1. Para as entidades sujeitas à declaração de bens e património que exerçam funções nos órgãos e instituições do Estado que auferem a remuneração mensal, por via do Sistema Electrónico da Administração Financeira do Estado (e-SISTAFE), a suspensão da remuneração mensal e o desconto da multa é efectuado pelo Ministério da Economia e Finanças, tratando-se de entidades afectas aos órgãos de nível central, ou pelas Direcções Provinciais de Economia e Finanças, quando se tratar de entidades afectas aos órgãos de nível local.
2. Para as entidades sujeitas à declaração de bens e património que exerçam funções nas entidades descentralizadas, nos órgãos ou instituições da administração indirecta do Estado e outras instituições que não auferam a remuneração mensal por via Sistema Electrónico da Administração Financeira do Estado (e-SISTAFE), a suspensão da remuneração mensal e o desconto da multa é efectuado pelos responsáveis do sector que processa e paga a remuneração dessas entidades faltosas.”

Acórdão n.º 3/CC/2024, de 5 de Março

Ao examinar-se este acervo normativo que fundamenta o Despacho do Meritíssimo Juiz ora em apreço, cedo se descobre que a larga maioria dos dispositivos nele invocados não têm conexão directa e imediata com a essência da questão que é objecto de discussão no processo principal, a saber:

- O artigo 71 da Lei da Probidade Pública cuida de estabelecer a previsão do tipo legal de infração e estatui a sanção correspondente no domínio do capítulo da Declaração de património;
- As alíneas b) e c) do artigo 4, do Regulamento de Procedimentos para a Suspensão da Remuneração Mensal e Pagamento da Multa a Aplicar ao Titular de Cargo ou Função Pública sujeitos à declaração de bens e património que não entrega a declaração ou a entrega fora do prazo, trata unicamente de fixar a incumbência que está adstrita às Comissões de Recepção e Verificação;
- Os artigos 6 e 10 indicam as entidades que são encarregues de zelar pelo cumprimento da aplicação da sanção estabelecida pelo artigo 71 da LPP.

Conforme se alcança dos dispositivos legais antes enunciados, nenhum deles tem íntima conexão com o cerne da questão cujo debate é suscitado pelo Magistrado da causa no seu Despacho.

Situação diversa se verifica, porém, no que toca ao comando fixado no n.º 2 (excluindo-se o n.º 3, pois este regula apenas o mecanismo de execução da multa) do artigo 8.

Com efeito, preceitua o referido normativo que *Não tendo a entidade sujeita à declaração de bens e património cumprido a sua obrigação, no prazo referido no número anterior, a Comissão notifica a entidade que processa a remuneração mensal do faltoso, para proceder à suspensão imediata da remuneração e à aplicação da correspondente multa* e isto sucedeu, de acordo com o Despacho em exame, (...) *sem, no entanto, dar qualquer possibilidade ao faltoso de se defender dos factos contra si alegados, isto é, nesta natureza de processo não se verifica o processo prévio do qual o faltoso é notificado para contestar, é de imediato sancionado (...)* e foi exactamente esta situação a que foi sujeita a declarante Ana António Chivure Pacule, então requerente no processo principal, que viu o seu salário submetido ao desconto directo, no montante correspondente ao dobro da sua remuneração mensal, (...) *incluindo todos abonos e subsídios de carácter permanente (...)*.

Acórdão n.º 3/CC/2024, de 5 de Março

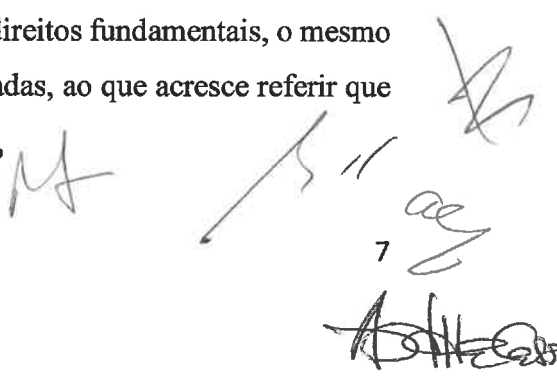
Ao analisar-se o teor deste Despacho, na sua parte final, em que se afirma que nesta natureza de processo não é dada qualquer possibilidade ao faltoso de contestar ou defender-se dos factos que lhe são imputados, urge fazer um reparo. Na verdade, o n.º 1 do artigo 8, acima referenciado, salvaguardando o direito ao contraditório, impõe que *As entidades depositárias notificam a entidade sujeita à declaração de bens e património faltosa para, no prazo de 10 dias, após a recepção da notificação, sanar o incumprimento ou comprovar o depósito*. Este comando mostra-se, entretanto, não ter sido observado no processo aqui em causa, o que consubstancia uma ilegalidade susceptível de ser impugnada em juízo.

Entrando já na apreciação da questão de fundo, que consiste na aplicação da multa, a qual é paga, mediante desconto directo na remuneração mensal da entidade faltosa, não podendo, contudo, exceder um terço da referida remuneração, segundo o disposto no n.º 3 do artigo que se vem citando, resulta inquestionável que o direito à justa remuneração que está consagrado no n.º 1 do artigo 85 da CRM encontra-se inserido no Capítulo dos Direitos, Liberdades e Garantias Individuais que, por sua vez, se situa adentro do Título III dos Direitos, Deveres e Liberdades Fundamentais e, revestido desta qualidade, o mesmo não deve sofrer, em princípio, nenhuma limitação, por força do estabelecido nos n.ºs 2 e 3 do artigo 56 da CRM. Ressalva-se, porém, que a garantia constitucional inserida no n.º 1 do artigo 85 da CRM, «justa remuneração», não é absoluta podendo dar lugar a limitações determinadas indirectamente pelo legislador, desde que revistam carácter geral e abstracto, sem efeitos retroactivos (n.º 4 do artigo 56 da CRM). Tal é a situação em que se encontra formulado o artigo 70 da LPP e o n.º 2 do artigo 8, do Regulamento de Procedimentos para a Suspensão da Remuneração Mensal e Pagamento da Multa a Aplicar ao Titular de Cargo ou Função Pública sujeitos à declaração de bens e património que não entrega a declaração ou a entrega fora do prazo, que, em homenagem à defesa do interesse público, o qual perpassa pela observância estrita da ética, probidade, transparência e imparcialidade públicas pelos servidores públicos, aqueles dispositivos legais estabelecem procedimentos e a respectiva sanção [aqui concretiza-se pela suspensão imediata, da remuneração e à aplicação da correspondente multa], no caso do seu incumprimento pelas entidades sujeitas à declaração de bens e património.

Donde se conclui que não há qualquer violação do direito à justa remuneração.

Chegados a esta parte e porque se está em presença de um dos direitos fundamentais, o mesmo é directamente aplicável e vincula as entidades públicas e privadas, ao que acresce referir que

Acórdão n.º 3/CC/2024, de 5 de Março

Handwritten signatures and initials are present at the bottom right of the page. There are several distinct marks, including what appears to be a large 'H' or 'M' and other cursive signatures. A small number '7' is also visible near the bottom right.

no âmbito do quadro constitucional *O cidadão tem o direito de recorrer aos tribunais contra os actos que violem os seus direitos e interesses reconhecidos pela Constituição e pela lei*, conforme estipula o artigo 70, o mesmo se passando no contexto da Administração Pública, onde se garante que *É assegurado aos cidadãos interessados o direito ao recurso contencioso fundado em ilegalidade de actos administrativos, desde que prejudiquem os seus direitos*, de acordo com o n.º 3 do artigo 252, ambos da CRM, e foi sob esta cobertura do ordenamento jurídico que a Ana Pacule se dirigiu ao Tribunal *a quo*, pugnando pela reposição do seu direito pretensamente violado.

III

Decisão

Em face de todo o exposto, os Juízes Conselheiros do Conselho Constitucional deliberam, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 243 da CRM, não declarar a inconstitucionalidade da norma constante no n.º 2 do artigo 8, do Regulamento de Procedimentos para a Suspensão da Remuneração Mensal e Pagamento da Multa a Aplicar ao Titular de Cargo ou Função Pública Sujeito à Declaração de Bens e Património que não Entrega a Declaração ou a Entrega Fora do Prazo, aprovado pelo Decreto n.º 17/2020, de 15 de Abril.

Notifique e publique-se.

Cumpra-se o disposto na alínea a) do artigo 77 da LOCC.

Maputo 5 de Março de 2024

Manuel Henrique Franque _____

Ozias Pondja _____

Mateus da Cecília Feniassse Saize _____

Albano Macie _____

Albino Augusto Nhacassa _____

Acórdão n.º 3/CC/2024, de 5 de Março