



República de Moçambique
Conselho Constitucional

Acórdão n.º 1/CC/2025

de 20 de Fevereiro

Processo n.º 03/CC/2025

Fiscalização Concreta da Constitucionalidade e da Legalidade

Acordam os Juizes Conselheiros do Conselho Constitucional:

I

Relatório

1. Por força do disposto no artigo 213, conjugado com a alínea a) do número 1 do artigo 246, ambos da Constituição da República, o Meritíssimo Juiz do Processo n.º PRC/TE/PS/2024/8630, em curso no Tribunal Administrativo Provincial de Tete, remeteu, por despacho fundamentado, a este órgão de justiça constitucional, os autos atinentes à fiscalização prévia através do visto acto administrativo do Presidente do Conselho Municipal da Cidade de Tete, que nomeia o cidadão nacional Dalton Carlos António Siedade, para o lugar de ingresso na Carreira de Técnico Superior em Tecnologias de Informação e Comunicação N1.

1.1. O cidadão em causa foi anteriormente contratado pelo Conselho Municipal da Cidade de Tete para a prestação de serviço de cobrador de receitas municipais. Com efeito, a 30 de Janeiro de 2023, o Tribunal Administrativo Provincial de Tete concedeu visto à minuta do contrato de prestação de serviços atrás aludido, cuja duração é de quatro anos.

concedeu visto à minuta do contrato de prestação de serviços atrás aludido, cuja duração é de quatro anos.

1.2. A 11 de Novembro de 2024, dentro do período de decurso do contrato, o Conselho Municipal exarou um acto de nomeação do cidadão em causa para a Carreira de Técnico Superior de Informação e Comunicação N1, submetendo o respectivo título de provimento ao Tribunal Administrativo Provincial de Tete, para efeitos de concessão de visto.

2. Perante esta factualidade, o Juiz do Tribunal Administrativo Provincial de Tete decidiu suspender os Autos, por entender que a norma constante do n.º 2 do artigo 32 da Lei n.º 4/2022¹, que aprova o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado (EGFAE), e regula o formalismo de nomeações automáticas dos contratados no aparelho do Estado, sem concurso público prévio, afronta as Normas e Princípios Constitucionais.

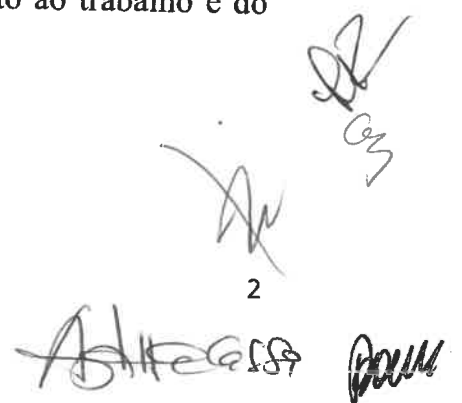
3. A questionada norma tem a seguinte redacção:

“2. O agente do Estado referido no número 1, do presente artigo pode adquirir a qualidade de funcionário do Estado, havendo interesse do Estado, vaga e cabimento orçamental, desde que tenha cumprido o contrato com boas informações de serviço e avaliação de desempenho não inferior a *Bom* de acordo com os indicadores de avaliação e preencha os requisitos previstos no artigo 18 do presente EGFAE”.

4. A recusa de aplicação da norma pelo Juiz-Recorrente tem por base os seguintes argumentos jurídicos:

4.1. O ingresso na Função Pública opera-se por meio de concurso. “O Legislador assim o fez por amplamente ter actuado no campo das liberdades constitucionais e em respeito aos princípios da igualdade de direitos, do direito ao trabalho e do acesso à função pública”.

¹ Publicada no *Boletim da República* n.º 29. I Série, de 11 de Fevereiro de 2022.



4.2. Violação dos princípios da universalidade e igualdade, bem como das regras de acesso ao trabalho e à Função Pública, nos termos dos artigos 35, 84 e 250, todos da Constituição, respectivamente.

4.3. Com efeito, é entendimento do Juiz-Recorrente que a norma questionada “(...) discrimina o acesso ao trabalho e à função pública, prejudicando e impedindo que outros cidadãos possam no mínimo concorrer e demonstrar as suas habilitações para o emprego. (...) O direito ao trabalho, os acessos à função pública são de aplicação directa (...). E ao dispensar-se legalmente demais potenciais concorrentes àquela vaga, impedindo a estes e privilegiando o contratado estamos efectivamente numa situação de tratamento desigual em situação idêntica, pois do mesmo modo que o agente do Estado tem necessidade de ingressar por nomeação, outros cidadãos têm também o mesmo interesse (...)”.

5. O Juiz-Requerente termina a sua argumentação, solicitando a “(...) apreciação da constitucionalidade do artigo 32 do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado (...)”.

6. O Processo em julgamento deu entrada nesta Jurisdição no dia 6 de Dezembro de 2024, tendo sido autuado e registado a 6 de Fevereiro de 2025 e, posteriormente, distribuído. Ao abrigo do n.º 3 do artigo 73 da Lei n.º 2/2022², Lei Orgânica do Conselho Constitucional (LOCC), foi elaborado e entregue o Relatório contendo a indicação das questões fundamentais, bem como as respectivas propostas de solução e seus fundamentos.

7. Discutido o Relatório, nos termos do artigo 76 da LOCC, cumpre formular a decisão em conformidade com a orientação fixada pelo Conselho Constitucional.

² Publicada no *Boletim da República* n.º 15, I Série, de 21 de Janeiro de 2022.



II

Fundamentação

7. A acção de fiscalização sucessiva concreta da constitucionalidade foi interposta por quem tem legitimidade, ao abrigo das disposições conjugadas do artigo 213 e alínea a) do n.º 1 do artigo 246, ambas da Constituição³; o Conselho Constitucional é a jurisdição competente para julgar a questão de inconstitucionalidade suscitada, conforme o estatuído na alínea a) do n.º 1 do artigo 243 da Constituição.

8. Nos processos de fiscalização sucessiva concreta da constitucionalidade, para além dos pressupostos processuais subjectivos, é necessário que (i) a norma questionada seja efectivamente aplicável ao caso controvertido, sob pena de se dinamizar, num processo entrepartes, uma fiscalização abstracta e (ii) o Juiz-Requerente suspenda o processo, remetendo-o a esta jurisdição.

8.1. Em relação ao primeiro aspecto, nota-se que o Juiz-Relator do Processo *a quo* solicita a apreciação do artigo 32 do EGFAE. Todavia, não são todas as normas constantes do artigo 32 do EGFAE que são subsumíveis ao caso em tela.

8.1.1. Ora vejamos. O n.º 1 do artigo 32 do EGFAE dispõe que “O cidadão contratado nos termos do presente EGFAE adquire a qualidade de agente do Estado”. Com o contrato celebrado no dia 12 de Setembro de 2022 e posteriormente, visado jurisdicionalmente, o cidadão Dalton Carlos António Siedade adquiriu, efectivamente, a qualidade de agente do Estado, pois esta qualidade resulta do facto de que nos termos do n.º 2 do artigo 3 do EGFAE “É agente do Estado, o cidadão contratado (...), para o desempenho de certas actividades nas instituições do aparelho do Estado referidas no artigo 2 do presente EGFAE”.

8.1.2. Pelo que, somente o n.º 2 do artigo 32 do EGFAE é aplicável ao caso concreto, visto que o Conselho Municipal da Cidade de Tete pretende converter o

³ A densificação legal destas disposições consta do artigo 71 da LOCC.

contrato em vigor em nomeação. Isto é, transformar o agente do Estado Dalton Carlos António Siedade em funcionário do Estado. Dispõe esta norma que:

“O agente do Estado referido no número 1, do presente artigo pode adquirir a qualidade de funcionário do Estado, havendo interesse do Estado, vaga e cabimento orçamental, desde que tenha cumprido o contrato com boas informações de serviço e avaliação de desempenho não inferior a Bom de acordo com os indicadores de avaliação e preencha os requisitos previstos no artigo 18 do presente EGFAE”. (Sublinhado nosso).

8.2. Em relação ao segundo pressuposto objectivo, o de suspensão dos autos, compulsado o Processo n.º PRC/TE/PS/2024/8630, em curso no Tribunal Administrativo Provincial de Tete, constata-se que o Juiz-Relator não tomou a decisão de concessão ou não do visto e remeteu os respectivos autos a esta instância jurisdicional, estando, portanto, preenchidos os requisitos legais de admissibilidade do julgamento.

Tudo visto, cumpre apreciar e decidir.

9. A questão que se coloca é a de saber se a conversão automática dos contratos dos agentes do Estado em nomeação definitiva (transformar o agente do Estado em funcionário do Estado), prevista no n.º 2 do artigo 32 do EGFAE, põe em causa os princípios constitucionais de universalidade e acesso igualitário ao trabalho e à Função Pública.

10. A controvérsia da alegada (in)constitucionalidade da norma contida no n.º 2 do artigo 32 do EGFAE é subsequente à fixação do sentido e alcance da norma contestada.

11. Preconiza, portanto, o n.º 2 do artigo 32 do EGFAE que o agente contratado pode adquirir a qualidade de funcionário do Estado, desde que se verifiquem os seguintes requisitos: (i) *havendo interesse do Estado, vaga e cabimento orçamental*; (ii) *desde que o agente tenha cumprido o contrato com boas informações de serviço e avaliação de desempenho não inferior a Bom de acordo*

com os indicadores de avaliação e (iii) preencha os requisitos de ingresso para os quadros de pessoal do Estado.

12. A primeira nota é a de que os requisitos atrás exigidos são de aplicação cumulativa. O primeiro requisito, o de interesse do Estado, embora tenha carácter subjectivo, deve ser fundamentado pelas necessidades concretas que a Administração deseja satisfazer no âmbito das ocupações profissionais existentes nos sectores da Administração, cuja definição é feita pelos qualificadores profissionais, condicionado à existência de vaga e à cabimentação orçamental, e cuja informação se extrai, no caso de vaga, do quadro do pessoal respectivo e do orçamento anual sectorial, no caso de cabimentação da verba.

13. Em relação ao segundo requisito, o agente do Estado deverá ter cumprido o contrato. Isto é, os efeitos do contrato deverão ter-se esgotado normalmente, o que ocorre com o término do prazo dentro do qual o contrato foi celebrado. Não basta a cessação normal do contrato, é preciso que o agente do Estado tenha tido, ao longo da execução do contrato, boas informações de serviço e uma avaliação de desempenho não inferior a *Bom*.

14. Ao lado destes dois requisitos, exige-se que o agente do Estado preencha os requisitos gerais e específicos de ingresso na Função Pública, previstos no artigo 18 do EGFAE, nomeadamente:

“a) nacionalidade moçambicana; b) número Único de Identificação Tributária (NUIT); c) idade igual ou superior a 18 anos desde que permita completar no mínimo 180 contribuições para efeitos de aposentação; d) sanidade mental e capacidade física compatível com a actividade que vai exercer na Administração Pública; e) não ter sido aposentado; f) habilitações literárias mínimas de educação básica do Sistema Nacional de Educação ou equivalente, ou habilitações especificamente exigidas no respectivo qualificador profissional”.

15. Todavia, esta norma não pode ser compreendida com uma forte estilização; ou seja, uma interpretação literal e fora do sistema jurídico que lhe é inerente.

16. A legislação anterior previa a contratação em duas modalidades. A primeira era a tempo determinado não superior a um ano⁴, renovável uma única vez; a segunda modalidade era celebrada a tempo indeterminado, cuja cessação dava-se por acordo mútuo ou rescisão unilateral por uma das partes, com justa causa. Não havendo rescisão, o contratado adquiria o direito à aposentação, sem nunca ter adquirido a qualidade de funcionário público, pois o contrato é sempre celebrado fora dos quadros de pessoal.

17. Com esta legislação, começou a proliferação de agentes de Estado no aparelho do Estado, em particular, nas áreas de educação e saúde. Para absorver os agentes do Estado em situação regular e irregular, o Conselho de Ministros aprovou o Decreto n.º 31/2013⁵, de 12 de Julho. Por um lado, este Decreto considerou em actividade na carreira, classe, categoria e escalão todos os agentes do Estado irregulares e regulares que preenchessem os requisitos para o ingresso no aparelho do Estado. Foi uma decisão ficcionada e excepcional. Por outro, os agentes com contratos irregulares que não possuíssem requisitos para o ingresso na carreira foram, também excepcionalmente, considerados contratados a tempo indeterminado⁶.

17.1. Segundo o n.º 3 do artigo 5 do referido Decreto n.º 31/2013, de 12 de Julho, todas as situações de absorção dos agentes do Estado regulares e irregulares não dependia, excepcionalmente, de abertura de concurso público para o ingresso na carreira dentro do quadro de pessoal.

17.2. Esta situação de absorção excepcional dos agentes do Estado vigorou até o dia 31 de Dezembro de 2014.

18. Historicamente, o n.º 2 do artigo 32 do EGFAE encontra esta correspondência formal na legislação precedente, de carácter extraordinário e excepcional, que

⁴ Cf o artigo 10 do Decreto n.º 62/2009, de 8 de Setembro, densificando o artigo 18 do EGFAE, aprovado pela Lei n.º 14/2009, de 17 de Março, publicada no *Boletim da República* n.º 10, I Série, Suplemento, de 17 de Março de 2009.

⁵ Publicado no *Boletim da República* n.º 56, I Série, de 12 de Julho, concernente à regularização dos contratos em situação irregular dos Agentes do Estado.

⁶ Cfr artigos 3 e 5 do Decreto n.º 31/2013, de 12 de Julho.

afasta o regime geral de ingresso nas carreiras do funcionalismo público, através de concurso público.

19. A questão que se coloca é a de saber se o legislador de 2022, através do n.º 2 do artigo 32 do EGFAE, terá tornado norma geral, uma regra que excluiu o concurso público como via de ingresso nas carreiras profissionais da Administração Pública; ou seja, qualquer agente do Estado pode ser transformado em funcionário público, desde que preencha os requisitos previstos no n.º 2 do artigo 32 do EGFAE?

20. Ora, qual é o valor que comanda esta norma do n.º 2 do artigo 32 do EGFAE?

21. Em relação à primeira questão, a sua resposta observará duas partes.

21.1. A primeira, se a interpretação for a de que foi transformada uma regra excepcional e transitória em norma geral, então, colocam-se graves problemas da sua constitucionalidade na medida em que afronta as normas e os princípios constitucionalmente estabelecidos, nomeadamente, os de igualdade de acesso às carreiras profissionais na Função Pública, que se garantem através de concurso público⁷.

21.2. Com efeito, segundo o artigo 34 do EGFAE “O concurso é o processo de recrutamento, selecção, classificação e graduação dos candidatos a ingresso ou promoção no aparelho do Estado” e, ao se supor que o n.º 2 do artigo 32 do EGFAE é regra geral, então, dar-se-ia uma situação juridicamente anómala designada de fraude à lei, uma vez que, sem embargo de a lei impor o concurso público como regra de ingresso no aparelho do Estado e, os órgãos da Administração poderiam contornar a mesma lei, através de mecanismo de contratação, o qual admite, em certos casos, o ajuste directo na escolha de indivíduos a contratar. Neste caso, um número indeterminado de indivíduos seriam escolhidos livremente pelos órgãos da Administração, sem concurso e, posteriormente, nomeados funcionários públicos, o que afrontaria o princípio constitucional de isonomia no acesso à Função Pública.

⁷ Cf artigo 35, 84 e 250 da Constituição.

22. A segunda questão respeita ao facto de que o n.º 2 do artigo 32 do EGFAE é uma regra excepcional. Logo, se é assim, a norma carece de uma clarificação para que não degenere em violações às normas constitucionais de igualdade de acesso às carreiras profissionais, através de concurso público, pois ocultaria ajustes directos nos processos de nomeação cuja fonte é o contrato.

Portanto, vai-se procurar fixar a harmonia deste n.º 2 do artigo 32 do EGFAE com o sistema jurídico correspondente.

23. Com efeito, nos termos do n.º 1 do artigo 14 do EGFAE, a relação de emprego na Função Pública constitui-se através de nomeação em regime de carreira e, excepcionalmente, o n.º 2 prescreve a possibilidade de se estabelecer a relação empregatícia pública por via de contrato. Disto decorre que a contratação é uma via excepcional e não confere ao contratado a qualidade de funcionário público, mas sim a de agente do Estado.

24. O n.º 1 do artigo 31 do EGFAE estabelece que o regime de contrato é exclusivamente aplicável à Presidência da República, Assembleia da República, Gabinete do Primeiro Ministro, órgãos de governação descentralizada provincial e autarquias locais, nas carreiras de professores universitários, de investigação científica para as instituições de ensino superior públicas, de docência, profissionais de saúde, extensão agrária e nas situações de emergência, calamidade pública e outras similares. O n.º 2 fixa o prazo de duração destes contratos para um período não superior a cinco anos, renováveis uma única vez.

25. O n.º 4 do artigo 31 do EGFAE estabelece que as contratações para as carreiras de investigação científica, de docência, profissionais de saúde e de extensão agrária devem ser sujeitas a concurso público. Pelo que, as restantes contratações não carecem de concurso público, nomeadamente, na Presidência da República, Assembleia da República, Gabinete do Primeiro-Ministro, órgãos de governação descentralizada provincial e autarquias locais, contratação para a execução de actividades de natureza não permanente que não exigem conhecimentos técnicos

especializados e de certas actividades ou prestação de serviços que não exijam qualificação habilitacional ou profissional específica.

26. Portanto, para a aplicação do disposto no n.º 2 do artigo 32 do EGFAE, sobre os efeitos do contrato, é preciso observar o seguinte cumulativamente:

26.1. Se a contratação foi precedida de concurso público e findo o seu prazo de vigência, tendo o agente do Estado obtido avaliação de desempenho não inferior a *Bom* durante o período de execução do contrato, boas informações de serviço, vaga e cabimento orçamental e,

26.2. Se a nomeação a efectuar corresponde à mesma carreira, classe ou categoria profissional do agente do Estado a nomear. Isto é, se o agente do Estado esteve, por exemplo, durante a vigência do contrato a exercer as funções de docência, então, este pode ser nomeado findo o prazo contratual e havendo interesse por parte do Estado, porque estes contratos na carreira são “(...) contratos antecâmara à nomeação para o quadro de pessoal, pois os contratados exercem funções permanentes e específicas dos serviços em que estão afectos”⁸.

27. De contrário, haverá fraude à lei e, conseqüentemente, violação das regras de acesso à Função Pública e, portanto, não será aplicável o n.º 2 do artigo 32 do EGFAE, ou melhor, não haverá conversão do contrato de agente do Estado em funcionário público, cumulativamente, se (i) o processo de contratação não tiver sido precedido de concurso público; (ii) a carreira a nomear não corresponder, em termos de qualificador profissional, às funções e actividades exercidas no período da contratação e (iii) o contrato de trabalho estiver ainda em execução.

28. Pelo exposto, é a segunda perspectiva que vinga. Isto é, a norma contida no n.º 2 do artigo 32 do EGFAE deve ser interpretada de modo a salvaguardar as regras de acesso ao emprego público, em particular, ao ingresso às carreiras profissionais de quadro de pessoal da Administração, baseadas no recrutamento e selecção de pessoal através de concurso público, sob pena de tornar letra morta os princípios

⁸ MACIE, Albano. *Tratado do Direito da Função Pública*. Maputo: Escolar editora, 2021, pp. 108-109.

de acesso igualitário e universal ao emprego público por via de concurso público, que constituem o comando valorativo da consagração do concurso público como regra de ouro de recrutamento e selecção de pessoal no aparelho de Estado.

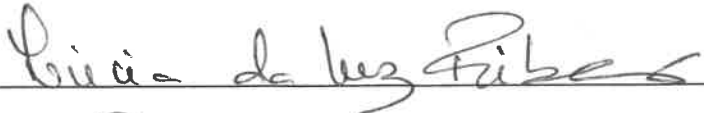
Deste modo, não se pode concluir que o n.º 2 do artigo 32 do EGFAE seja inconstitucional ao estabelecer que o agente contratado pode adquirir a qualidade de funcionário do Estado, havendo interesse do Estado, vaga e cabimento orçamental, desde que tenha cumprido o contrato com boas informações de serviço e avaliação de desempenho não inferior a Bom, de acordo com os indicadores de avaliação e preencha os requisitos de provimento nas carreiras profissionais. Este mecanismo assegura a continuidade do exercício de funções permanentes da Administração Pública exercidas anteriormente em regime de contratação, pressupondo sempre que a contratação, como fonte de vinculação primária, foi precedida de concurso público.

III

Decisão

Nos termos e pelos fundamentos acima, os Juízes Conselheiros do Conselho Constitucional deliberam, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 243 da Constituição da República, não apreciar a inconstitucionalidade da norma contida no n.º 2 do artigo 32 da Lei n.º 4/2022, de 11 de Fevereiro, que aprova o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado, fixando-lhe o sentido e alcance atrás expostos.

Maputo, 20 Fevereiro de 2025

Lúcia da Luz Ribeiro 

Albano Macie 

Ozias Pondja 

Albino Augusto Nhacassa 

António do Rosário Bernardino Boene 