

Acórdão n.º 9/CC/2020

de 28 de Maio

Processo n.º 1/CC/2020

Fiscalização sucessiva da constitucionalidade

Acordam os Juízes Conselheiros do Conselho Constitucional:

I

Relatório

1. O Provedor de Justiça requereu, nos termos da alínea f) do n.º 2 do artigo 244 da Constituição da República (CRM), conjugada com a alínea d) do n.º 1 do artigo 15 da Lei n.º 7/2006, de 16 de Agosto, que estabelece o âmbito de actuação, estatuto, competências e processo de funcionamento do Provedor de Justiça, que o Conselho Constitucional aprecie a conformidade com a Constituição da norma constante da alínea b) do n.º 3 do artigo 145 do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado (EGFAE), aprovado pela Lei n.º 10/2017, de 1 de Agosto.

2. O pedido de declaração da inconstitucionalidade baseia-se nos seguintes fundamentos:

2.1. O n.º 1 do artigo 84 da CRM dispõe que “O trabalho constitui direito e dever de cada cidadão”; sendo certo que conforme o n.º 2 do mesmo artigo “Cada cidadão tem direito à livre escolha da profissão”.

2.2. O direito ao trabalho é um direito fundamental do cidadão e, como tal, pressupõe, como uma das formas da sua concretização, a liberdade de escolha e de exercício da profissão,

incluindo o direito de ingressar na Função Pública, para além de conferir o direito de praticar actos jurídicos de desvinculação de relações de trabalho.

2.3. O direito ao trabalho e a livre escolha e exercício da profissão integram um direito social subjectivo, inerente ao espaço existencial do cidadão com a mesma dignidade subjectiva dos direitos, liberdades e garantias, facto que proíbe, quer ao Estado, quer a terceiros, de contrariá-lo, impondo, sobretudo ao legislador, a obrigação de criar condições legais, materiais e institucionais para o seu exercício.

2.4. A alínea b) do n.º 3 do artigo 145 do EGFAE prevê que se tratando de exoneração a pedido do funcionário, este pode ser readmitido passados quatro anos sobre a data da sua exoneração.

2.5. O Legislador, ao condicionar a readmissão do funcionário exonerado por iniciativa própria à passagem de quatro anos, contados sobre a data da sua exoneração, está, sem dúvidas, a impor uma limitação ou proibição relativa ou temporária ao direito de livre escolha e de exercício da profissão e, também, a violar o direito de os cidadãos livremente ingressarem e desvincularem-se, mediante exoneração a seu pedido da Função Pública.

2.6. O Egrégio Provedor de Justiça conclui a sua argumentação, solicitando a declaração da inconstitucionalidade da norma contida na alínea b) do n.º 3 do artigo 145 do EGFAE, por violar os preceitos da CRM, previstos nos n.ºs 3 e 4 do artigo 2; artigo 3, *in fine*; artigo 84 e n.º 1, parte final, do artigo 250, todos da CRM e porque todos os actos contrários ao estabelecido na Constituição são sujeitos à sanção nos termos da lei, conforme o n.º 2 do artigo 38 da CRM, bem como por pôr em causa a Jurisprudência deste Conselho Constitucional, vertida no Acórdão n.º 6/CC/2015, de 9 de Setembro¹.

3. O requerimento do Egrégio Provedor de Justiça deu entrada neste Órgão de Justiça Constitucional no dia 12 de Março de 2020 e o pedido foi admitido e autuado na mesma data.

4. Notificado para efeitos do disposto no artigo 51 da Lei n.º 6/2006, de 2 de Agosto, Lei Orgânica do Conselho Constitucional (LOCC), com a redacção dada pela Lei n.º 5/2008, de 9 de Julho, a Assembleia da República, na qualidade de autora da norma impugnada, veio, através do Ofício n.º 101/GAPAR/2020, de 20 de Maio, remeter a Deliberação n.º 47/2020, de

¹ Processo n.º 5/CC/2013, Fiscalização Sucessiva de Constitucionalidade e da legalidade das normas constantes do n.º 2 do artigo 187 do Regulamento do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado (REGFAE), aprovado pelo Decreto n.º 62/2009, de 8 de Setembro, e do artigo 12 do Regulamento de Previdência Social dos Funcionários e Agentes do Estado (REPF AE), aprovado pelo Decreto n.º 27/2010, de 12 de Agosto.

18 de Maio, da sua Comissão Permanente, que oferece o seu pronunciamento, nos termos seguintes:

4.1. “(...) a alínea b) do n.º 3 do artigo 145 [do EGFAE] da Lei n.º 10/2017, de 1 de Agosto, (...) não viola a norma constitucional que impõe que o acesso à função pública deve obedecer estritamente aos requisitos de mérito e capacidade dos interessados, pois aquela condiciona o reingresso do servidor público ao cumprimento de 4 anos (...). A CRM contém normas-tarefa ou *welfare state*, ou seja, normas programáticas que necessitam para a sua materialização ou aplicação prática, de leis ordinárias que as regulamentam”.

4.2. “(...) a alínea b) do n.º 3 do artigo 145 [do EGFAE] da Lei n.º 10/2017, de 1 de Agosto, define as condições de reingresso do funcionário que, por iniciativa e impulso próprio, decidiu desvincular-se da administração pública. A lei tratou de fixar e estabelecer as regras, termos e condições para materializar o direito ao exercício da profissão, sem com isto impedir, proibir, limitar ou cercear tal direito. A Lei não proíbe ou impede que o funcionário que se tenha exonerado regresse à administração pública, mas que cumpra, tão-somente, um *período de nojo ético* de 4 anos que deve ser observado para que regresse à administração pública”.

4.3. “O legislador não pretende coartar o direito à livre escolha da profissão, mas tão-somente preservar a disciplina laboral dos seus servidores públicos, a ética e a probidade pública, pois a exoneração (fim do vínculo do trabalho) é solicitada pelo funcionário e constitui o desejo extremo de ruptura da relação jurídico-laboral com a Administração Pública e não o de interrupção da mesma. Em abono da verdade, se a lei não estabelecesse as condições de reingresso do funcionário exonerado se instalaria a desordem e o caos na administração pública (...)”.

4.4. “Pela *ratio* do Requerente, se considerarmos a inconstitucionalidade fundada no facto de que o acesso à função pública deve obedecer *estritamente aos requisitos de mérito e a capacidade dos interessados*, teríamos que considerar inconstitucional a idade laboral como condição de ingresso (18 anos), na medida em que todos que tivessem mérito e capacidade deviam ingressar na função pública independentemente da idade, o que não seria viável”.

4.5. “O Requerente faz um juízo interpretativo da palavra “*estritamente*” confundindo-a com “*unicamente*” ou “*somente*”, pois o legislador constituinte ao se referir nestes termos quis que se tomasse por elementos essenciais ou principais na avaliação dos cidadãos (i) o mérito e (ii) a capacidade, sem descurar dos demais elementos de ponderação para o acesso à função

pública. A exoneração é uma medida extrema e manifesta do servidor público de romper ou cessar a relação laboral com o Estado, pois havendo necessidade de suspensão temporária da relação laboral a lei confere outros mecanismos legais, como, por exemplo, a licença sem remuneração”.

A Assembleia da República termina, reafirmando a sua posição inicial de que “a norma da alínea b) do n.º 3 do artigo 145 do EGFAE não está inquinada de vício de inconstitucionalidade porque não viola, nem limita o direito à livre escolha da profissão, nem o direito de os cidadãos ingressarem ou desvincularem-se, mediante exoneração por iniciativa própria (...)”.

5. Discutido o memorando, nos termos dos n.ºs 1 e 2, ambos do artigo 63 da LOCC, cumpre formular a decisão em conformidade com a orientação fixada pelo Conselho Constitucional.

II

Fundamentação

6. A acção de fiscalização da constitucionalidade foi pedida por quem tem legitimidade, ao abrigo do disposto na alínea f) do n.º 2 do artigo 244 da CRM, conjugado com a alínea d) do n.º 1 do artigo 15 da Lei n.º 7/2006, já citada, e a alínea f) do n.º 2 do artigo 60 LOCC; o Conselho Constitucional é competente, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 243 da CRM, para conhecer do pedido e não há nulidades que cumpra conhecer.

II.1. Objecto e causa de pedir

7. Constitui objecto do pedido de declaração da inconstitucionalidade a norma contida na alínea b) do n.º 3 do artigo 145 do EGFAE, tendo como causa de pedir ou o fundamento jurídico a violação dos preceitos previstos nos n.ºs 3 e 4 do artigo 2; artigo 3, *in fine*; n.ºs 1 e 2 do artigo 84 e no n.º 1, parte final, do artigo 250, todos da CRM, bem como por pôr em causa a Jurisprudência desta Casa expressa no Acórdão n.º 6/CC/2015, de 9 de Setembro.

8. As normas alegadas pelo Requerente, como constituindo também a causa de pedir, nomeadamente os «n.ºs 3 e 4 do artigo 2; artigo 3, *in fine*», ambos da CRM, não podem exercer tal função, visto que constituem, por um lado, a directriz geral do poder constituinte formal, implicando a supremacia da Constituição no ordenamento jurídico, que se revela em todos os casos em que o resultado da análise conclui pela declaração da inconstitucionalidade, pois aí se impõe, conforme os n.ºs 3 e 4 do artigo 2, quando prescrevem que: “O Estado subordina-se à Constituição e funda-se na legalidade” e “as normas constitucionais prevalecem sobre todas

as restantes normas do ordenamento jurídico”, respectivamente; e, por outro, define-se no artigo 3 a estrutura da identidade axiológica da Constituição, nomeadamente a ideia de direito subjacente à ordem jurídica, a de traduzir a República de Moçambique como Estado de Direitos Humanos, quando se prescreve que: “A República de Moçambique é um Estado de Direito, baseado no respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do Homem”.

9. Em relação ao Acórdão n.º 6/CC/2015, de 9 de Setembro, que se pretende jurisprudência dominante e se afirme como *stare decisis et non quieta movere*, há que fazer dois reparos.

9.1. O primeiro é relativo ao seu conteúdo, que declara a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da norma do n.º 2 do artigo 187, do Regulamento do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado, aprovado pelo Decreto n.º 62/2009, de 8 de Setembro, ao estipular que “É vedado o reingresso no Aparelho do Estado ao funcionário exonerado por iniciativa própria”, que é diferente do que se pretende aquilatar neste Acórdão.

É evidente que aquela norma constante do n.º 2 do artigo 187, do já revogado Regulamento do EGFAE, estava ferida de inconstitucionalidade material por se mostrar contrária à determinação dos n.ºs 1 e 2 do artigo 84 da CRM, porque inserindo-se o direito ao trabalho no âmbito dos direitos, deveres e liberdades fundamentais, o qual pressupõe como uma das formas da sua concretização a liberdade de profissão, bem como o direito de prática de actos jurídicos de desvinculação de relações de trabalho, a proibição de reingresso do funcionário no aparelho do Estado, exonerado por iniciativa própria, traduzia uma absoluta proibição ou sanção ilimitada e indeterminada, incompatível com os valores constitucionais. Adicionalmente, a norma em controvérsia mostrava-se eivada de ilegalidade decorrente do vício do conteúdo de que é portadora, traduzido pela violação das regras de hierarquia normativa: o REGFAE foi aprovado por um Decreto, oportunamente mencionado, enquanto o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado, EGFAE, a sua aprovação tinha tido maior dignidade, através da Lei n.º 14/2009, de 17 de Março. É esta Lei que, ao regular sobre a matéria estabeleceu, no seu artigo 136, n.º 1, que «A exoneração pode ser por iniciativa do Estado ou do funcionário», sem adição de qualquer medida cominatória ilimitada, como aquela que se contém na contestada norma².

9.2. O segundo reparo, é que o Juiz Constitucional só reitera a sua Jurisprudência, quando a *ratio decidendi* da decisão anterior tenha correspondência com o ora decidindo. No caso em

² Cfr. Acórdão n.º 6/CC/2015, de 9 de Setembro.

exame, impõe-se a *overriding* do Acórdão n.º 6/CC/2015, de 9 de Setembro, visto que o Juiz Constitucional terá de conceber novos argumentos ou fundamentos jurídicos até então não enfrentados pelo facto de a disposição em análise consubstanciar uma nova norma e sem correspondência com a antecedente. Eis, portanto, no caso presente, as normas em causa, depois da delimitação:

- **EGFAE, artigo 145, «Exoneração», n.º 3, alínea b):** “3. O funcionário exonerado pode ser readmitido nos seguintes termos: “(...) b) tratando-se de exoneração a pedido do funcionário, passados quatro anos sobre a data da sua exoneração”.

- **Constituição da República, artigo 84, «Direito ao trabalho»:** “1. O trabalho constitui direito e dever de cada cidadão. 2. Cada cidadão tem direito à livre escolha da profissão”; **artigo 250, «Acesso e estatuto dos funcionários»:** “1. O acesso à Função Pública (...) obedece estritamente aos requisitos de mérito e capacidade dos interessados”.

10. Deste modo, a questão de fundo que este Conselho deve aquilatar é a seguinte:

- *Será que a colocação de um impedimento ainda que temporário na alínea b) do n.º 3 do artigo 145 do EGFAE, de o funcionário exonerado a seu pedido só poder reingressar no aparelho do Estado decorridos quatro anos após a sua exoneração, afronta o direito ao trabalho, a livre escolha da profissão e o acesso à Função Pública, conforme o disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 84 e a parte final do artigo 250 da CRM?*

II. Enquadramento do pedido

11. É preciso, em primeiro lugar, discorrer sobre os modelos de emprego público. Existem dois modelos de emprego na Função Pública universalmente conhecidos.

12. O primeiro modelo de emprego público é o chamado de «aberto», ou *spoil system*³, dominante no sistema de *common law*, e difundido maioritariamente nos Estados Unidos da América, que assenta na ideia de que a presença dos funcionários ou servidores públicos está voltada para a cobertura dos postos de trabalho existentes no sector público, actuando a Administração Pública como simples empregador que não tem por escopo a preocupação com

³ Ver neste sentido PARADA, Ramon, *Derecho Administrativo II, Organización y empleo público*, decimonovena edición, Marcial pons, Madrid, 2007, p. 368.

a formação de um corpo técnico permanente e actuante exclusivamente no trato da coisa pública.

Portanto, neste sistema prevalecem vínculos de contrato de trabalho sem que os funcionários públicos gozem de um estatuto funcional submetido a regime jurídico especial e diferenciado daquele comumente utilizado nas relações de emprego privado.

13. Este modelo submete os servidores públicos aos contratos de trabalho iguais aos do sector privado, fruto também da inconsistência no sistema de *common law* da *summa divisio* entre o direito público e o direito privado, o que sujeita claramente a Administração Pública a um regime jurídico igual ao das relações entre privados: o direito privado.

14. O ser do modelo tem implicações nas relações de emprego público. Com efeito, neste modelo, os vínculos laborais, sendo regidos pelo direito privado, as partes-contratantes podem, livremente e sem formalismos, fazer cessar os respectivos vínculos, através de processos normais de cessação dos contratos privados, nomeadamente, a caducidade, a denúncia, a revogação, a resolução e o despedimento, sem que isso tenha uma implicação legal numa relação futura entre os contratantes, a não ser os que decorrem da autonomia privada.

15. O segundo modelo é o chamado modelo «fechado», de carreira ou estatutário, que cria um regime diferenciado para a Função Pública. Este modelo, designado de *merits system*, assenta na noção de carreira, que garante uma progressão funcional e profissional, estimulando a experiência dos servidores públicos, sob um regime de regras gerais, imparciais e igualitárias no acesso, progressão e promoção na carreira.

16. Este modelo, baseado no sistema continental ou executivo, tem como seu escopo a diferenciação entre o direito público e o direito privado. Assim, as relações de emprego público, porque especiais, são submetidas a um conjunto de regras diferentes das do direito privado, designadamente, o Direito da Função Pública, em que o vínculo laboral entre os servidores públicos e o Estado é basicamente de natureza estatutária, sendo a aplicação do sistema de contrato de trabalho uma excepção⁴.

17. A excepção que admite os contratos de trabalho resulta da evolução social e jurídica, por não mais ser possível defender-se a ideia de uma separação radical entre os dois regimes

⁴ MACIE, Albano, *Função Pública*, Funcionários e Agentes do Estado, Vol. II, Maputo, 2013, pp. 51-52.

jurídicos de trabalho, o público e o privado, em face da visível interpenetração dos institutos originários de cada um dos sectores e da adequação recíproca das respectivas disciplinas⁵.

18. No modelo estatutário predomina o *merits system*, em que o recrutamento e selecção do pessoal para a Função Pública se baseia no critério do mérito, mediante disputa objectiva, imparcial e igualitária, visando a avaliação da capacidade e da competência dos concorrentes. Tal é o sentido do n.º 1 do artigo 250 da CRM, quando dispõe que: “O acesso à Função Pública e a progressão nas carreiras profissionais (...) obedece estritamente aos requisitos de mérito e capacidade dos interessados”.

19. Estas regras resultam do princípio da dedicação exclusiva à prossecução do interesse público a que estão submetidos os funcionários públicos. Daí que o exercício de funções públicas, como regra, é privativo, devendo o funcionário do Estado dedicar-se, com exclusividade, à prossecução do interesse público posto por lei a cargo da instituição na qual se encontra vinculado.

20. A consequência directa do modelo é a criação de uma garantia aos funcionários, através da sua integração no sistema de carreiras profissionais destinadas à especialização da Função Pública, caracterizando-se o respectivo regime pela profissionalidade e permanência do ocupante nas funções.

21. A profissionalidade justifica o facto de que o funcionário abraça o serviço público como modo de vida ao qual dedica toda a sua atenção, no qual procura fazer a carreira e donde aquire os recursos necessários para o sustento do seu lar⁶. Por isso, só é funcionário público, aquele indivíduo que exerce funções públicas que, por motivos de segurança e de interesse público, exigem um regime jurídico especial de vinculação, nomeadamente a nomeação nos quadros de pessoal da Administração Pública; sendo que os restantes servidores públicos (agentes do Estado) estariam sujeitos, como modo de vinculação, ao contrato de trabalho, seja ele regido ou não pelo direito administrativo e colocados na situação de vinculação fora do quadro de pessoal da Administração (Cfr. artigos 3, 10 e 15, todos do EGFAE).

⁵ Cfr. FERNANDES, Francisco Liberal, *Autonomia colectiva dos trabalhadores da Administração: crise do modelo clássico de emprego público*, Coimbra editora, Coimbra, 1995, p. 25.

⁶ Neste sentido ver também CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, revista e actualizada, Almedina, Coimbra, 1999, pp. 606-607.

22. A permanência explícita que o requisito essencial para se ser funcionário público, para além da profissionalidade, é a ocupação, pelo cidadão, de um lugar permanente do quadro de pessoal da Administração Pública, onde gozará do direito de promoção e progressão na carreira.

23. Pelos caracteres de emprego público e do modo de vinculação do funcionário público, resulta que a forma de extinção da respectiva relação jurídica de emprego é peculiar, pois, está em causa a salvaguarda da dedicação exclusiva deste ao interesse público, que é, por natureza, contínuo e regular.

24. Do enunciado anterior resultam duas regras importantes, quanto à forma de extinção do emprego público, entre o funcionário público e o agente do Estado (recorde-se que o primeiro é nomeado para o quadro de pessoal e o segundo é contratado fora do quadro). Com efeito, estabelece o n.º 1 do artigo 144 do EGFAE que, quanto ao funcionário público, a relação de emprego público extingue-se por morte do funcionário, aposentação, exoneração, demissão, expulsão e pela perda da nacionalidade moçambicana.

25. De modo diferente prescreve o n.º 2 do mesmo artigo 144 que a relação jurídica de emprego dos agentes do Estado extingue-se pelas mesmas formas que se extingue a relação de emprego privado, nomeadamente, o cumprimento, a denúncia, a resolução, o despedimento ou rescisão e por morte.

26. Estas regras justificam também o modo de tratamento e de interpretação do artigo 84 da CRM, quando prescreve que *“Cada cidadão tem direito à livre escolha da profissão”*.

27. A livre escolha da profissão não justifica que a desvinculação do funcionário público, por exoneração voluntária, não seja sujeita a certas consequências, por exactamente constituir um rompimento da carreira, cujos elementos caracterizadores são a profissionalidade e a permanência.

Em segundo lugar, a questão de recato que se pode solevar por rompimento voluntário da carreira pelo funcionário, através da exoneração, tem a ver com a duração das respectivas restrições ou impedimentos.

28. Na linha de interpretação do artigo 61 da CRM, analogicamente, qualquer restrição, impedimento ou limitação, quer estabelecida pela lei, quer por qualquer outro instrumento legal

de disciplina laboral e social, não pode ter carácter perpétuo, duração ilimitada, indeterminada ou indefinida.

29. Procura-se aqui salvaguardar a previsibilidade das restrições, o que contribui para a segurança jurídica e protecção da confiança entre o cidadão e o Estado.

30. Nesta linha de entendimento, será inconstitucional a alínea b) do n.º 3 do artigo 145 do EGFAE, quando dispõe que “3. *O funcionário exonerado pode ser readmitido nos seguintes termos: (...) b) tratando-se de exoneração a pedido do funcionário, passados quatro anos sobre a data da sua exoneração*”?

A resposta a esta questão é negativa.

31. Explícite-se que, quando o funcionário é exonerado a seu pedido volta a ser um particular como qualquer outro e, caso deseje, poderá candidatar-se de novo ao desempenho de funções públicas e ser provido em lugar que tenha capacidade para exercer⁷. Portanto, a exoneração não lhe acarreta impedimento para o futuro, pois, poderá reingressar decorridos quatro anos desde a data da aceitação do pedido da exoneração.

32. Não se trata de restrição ou limitação de direito ao trabalho, muito menos de limitação dos direitos à livre escolha da profissão e de acesso à Função Pública.

33. Este Conselho Constitucional tem interpretado os n.ºs 3 e 4 do artigo 56 da CRM nos seguintes moldes⁸:

“O n.º 3 do artigo 56 da CRM (...) diz que “*A lei só pode limitar os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição*”. Com efeito, a Constituição enuncia aqui uma regra geral segundo a qual, em primeiro lugar, é a Constituição que estabelece, em regra, os direitos, liberdades e garantias fundamentais, sem prejuízo de que “*Todos os direitos fundamentais consagrados na Constituição não excluem quaisquer outros constantes das leis*” (artigo 42 da CRM). Para elucidar que os direitos, liberdades e garantias fundamentais podem também ser estabelecidos pela lei, independentemente da sua consagração primária pela Constituição. Por outro, no mesmo espírito, o n.º 4 do artigo 56 da CRM prescreve que “*As restrições legais dos*

⁷ Neste sentido, CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, ob.cit., p. 797.

⁸ Acórdão n.º 6/CC/2020, de 1 de Abril.

direitos e das liberdades devem revestir carácter geral e abstracto e não podem ter efeito retroactivo”. O n.º 4 do artigo 56 da CRM explica que certos direitos, liberdades e garantias fundamentais podem ser objecto de restrições ao nível da lei ordinária, desde que tais restrições revistam um carácter geral e abstracto e não lhes sejam atribuídos efeitos retroactivos. Pois, enuncia-se aqui uma excepção à regra geral sufragada no n.º 3 do artigo 56 da CRM: *a de se admitir restrições de direitos por lei, desde que as limitações sejam gerais e abstractas e não tenham efeito retroactivo*”.

34. Quanto à exoneração, prevista na alínea b) do n.º 3 do artigo 145 do EGFAE, compreende-se que o funcionário que decida voluntariamente fazer cessar a sua relação de emprego público, cujo vínculo se dá pela nomeação, submete-se às consequências aí previstas de não poder reingressar na Função Pública antes de transcorridos quatro anos.

35. Trata-se de um período previsível, determinado e limitado. O funcionário que optar pela exoneração sabe previamente que se submeterá a um impedimento temporário, que, não implicando a perda de direitos adquiridos, coloca-o na situação de reingresso pendente, visto que o seu retorno à Função Pública fica dependente do transcurso de, pelo menos, quatro anos desde a data do despacho de aceitação da exoneração pela Administração Pública. Aliás, é como grafá a Assembleia da República, no seu pronunciamento, que “A exoneração é uma medida extrema e manifesta do servidor público de romper ou cessar a relação laboral com o Estado, pois havendo necessidade de suspensão temporária da relação laboral a lei confere outros mecanismos legais, como, por exemplo, a licença sem remuneração”, designada pelo n.º 13 do artigo 75 do EGFAE, como licença ilimitada.

36. Tal impedimento ou limitação justifica-se por duas razões de fundo:

36. 1. A primeira, o funcionário, ao pedir exoneração das suas funções, suspende a respectiva carreira e este facto não pode pôr em causa a prossecução do interesse público, pois nos termos do n.º 1 do artigo 12 do EGFAE “A realização de actividades profissionais correspondentes a necessidades permanentes é assegurada por pessoal provido em regime de carreira”.

36.2. A segunda, para que o interesse público, contínuo e regular, não fique à mercê do exonerado, o EGFAE prevê várias formas de suprir a ausência do exonerado, contando-se dentre elas a possibilidade de abertura de um procedimento administrativo devido para o provimento do lugar vago (artigo 35, n.º 1 do EGFAE).

37. Na situação de não estabelecimento de um lapso de tempo para o reingresso em caso de exoneração por iniciativa do funcionário, colocar-se-iam vários problemas, nomeadamente, a instabilidade das carreiras profissionais, a insegurança na prestação de serviço público contínuo devido ao vaivém dos que devem prestá-lo, e a satisfação das necessidades permanentes ficaria à mercê do exonerado, o que contrastaria com o carácter indisponível do interesse público.

38. É como advoga, mais uma vez, a Assembleia da República, e com razão, que “A Lei não proíbe ou impede que o funcionário que se tenha exonerado regresse à administração pública, mas que cumpra, tão-somente, um *período de nojo ético* de 4 anos que deve ser observado para que regresse à administração pública e se a lei não estabelecesse as condições de reingresso do funcionário exonerado se instalaria a desordem e o caos na administração pública”.

39. Em conclusão, a consagração na alínea b) do n.º 3 do artigo 145 do EGFAE de um impedimento futuro à exoneração, por livre vontade, do funcionário – *de não reingressar na Função Pública, antes de decorridos quatro anos desde a data da exoneração* – não está em desacordo com as normas e princípios constitucionais do direito ao trabalho, direito de livre escolha da profissão e direito de acesso à Função Pública, previstos, respectivamente, nos n.ºs 1 e 2 do artigos 84 e n.º 1 do artigo 250, ambos da CRM porque, primeiro, as leis ordinárias podem impor certas restrições aos direitos e liberdades fundamentais, desde que revistam carácter geral, abstracto e não lhes seja atribuído efeito retroactivo (n.º 4 do artigo 56 da CRM); segundo, o impedimento previsto não tem duração ilimitada, indeterminada ou indefinida e a sua função é a de garantir a estabilidade das relações de emprego público de regime estatutário, baseado na carreira profissional, que se assegura através dela, a prossecução de necessidades permanentes a cargo da Administração Pública.

Por estas razões, os fundamentos apresentados pelo Egrégio Provedor de Justiça soçobram, fazendo com que o respectivo pedido sucumba.

III

Decisão

Nos termos e pelos fundamentos expostos, 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 alínea b) do n.º 3 do artigo 145 do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado, aprovado pela Lei n.º 10/2017, de 1 de Agosto, que impõe como condição

de reingresso na Função Pública o decurso de quatro anos sobre a data do despacho do pedido de exoneração do funcionário público.

Notifique e publique-se.

Maputo, aos 28 de Maio de 2020

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