



República de Moçambique

CONSELHO CONSTITUCIONAL

***Acórdão n. ° 07/CC/2008
de 28 de Agosto***

Processo n° 2/CC/08

Acordam os Juízes Conselheiros do Conselho Constitucional:

I

Relatório

Delimitação do objecto do pedido

Ao abrigo do disposto nas disposições combinadas dos artigos 244, n° 1 e 245, n°2, alínea c), ambos da Constituição, e do artigo 61, n° 1 da Lei n°6/2006, de 2 de Agosto, oitenta e seis Deputados da Assembleia da República vieram requerer ao Conselho Constitucional a apreciação e declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade da Lei n° 5/2007, de 9 de Fevereiro.

Na sua petição é posta em causa a constitucionalidade dos n°s 1 e 2 do artigo 34 da citada Lei n° 5/2007, na medida em que admitem a dissolução das Assembleias Provinciais pela Assembleia da República,

sob proposta do Conselho de Ministros, quando elas não aprovem, pela segunda vez e em tempo útil, as propostas do Plano e do Orçamento por razões imputáveis às mesmas (nº 1 do artigo 34) ou, em caso de se verificar obstrução ou interferências persistentes no funcionamento dos outros órgãos locais de Estado ou das autarquias locais (nº 2 do mesmo artigo 34).

Os Deputados fundamentam o seu pedido, em síntese, nos seguintes termos:

- os nºs 1 e 2 do artigo 204 da Constituição estabelecem as competências do Conselho de Ministros que não incluem as competências agora deferidas pela Lei nº 5/2007, pelo que esta Lei “extravasa as competências constitucionais”;
- consideram inaceitável que, em regime democrático, órgãos não eleitos democraticamente, como sejam os órgãos locais do Estado, a pretexto de o seu funcionamento sofrer obstruções ou interferências, possam propor, através do Conselho de Ministros, a dissolução de uma Assembleia Provincial eleita;
- os órgãos de representação democrática, eleitos nos termos da Constituição, só podem ser dissolvidos nos termos da referida Constituição, como são os casos previstos na alínea e) do artigo 159, conjugado com o artigo 188, ambos da Constituição, assim como o artigo 277 da Constituição, conjugado com os artigos 98 e 99 da Lei nº 2/97, de 18 de Fevereiro;
- a acontecer nos termos previstos no artigo 34 da citada Lei nº 5/2007, o papel fiscalizador da Assembleia Provincial ficaria

diminuído, reduzindo a sua credibilidade perante os seus eleitores e a comunidade;

- o mesmo artigo 34, ao atribuir competência à Assembleia da República está para além das competências conferidas ao mesmo Órgão pelo artigo 179 da Constituição e atribuições regimentais;

- a lei ordinária a que se refere o nº 3 do artigo 142 da Constituição deve limitar-se à composição, organização, funcionamento e demais competências das Assembleias Provinciais, o que a Lei nº 5/2007 não fez, contrariando aquela disposição constitucional.

Concluem, pois, que o artigo 34 da Lei nº 5/2007 viola o artigo 2, nºs 3 e 4, o artigo 3, o artigo 142, nº 3, o artigo 179 e o artigo 204, todos da Constituição da República.

Admitido o pedido pelo despacho de fls. 15, foi notificada, nos termos do artigo 51 da Lei nº 6/2006, de 2 Agosto, a Assembleia da República para, no prazo de vinte dias, se pronunciar, querendo, sobre o pedido apresentado.

A Assembleia da República pronunciou-se através da Resolução nº 1/2008, de 10 de Março, enviada a coberto do ofício junto a fls. 35, Resolução que adoptou o parecer emitido pela Comissão dos Assuntos Jurídicos, Direitos Humanos e da Legalidade.

Nesse parecer, a referida Comissão da Assembleia da República, depois de equacionar o problema suscitado, sintetizando os argumentos constantes do pedido de apreciação de constitucionalidade, toma posição contrária à existência da inconstitucionalidade, invocando as seguintes razões tomadas pela maioria dos Deputados da mesma Comissão:

- A Constituição estabelece, nos seus artigos 188 e 189, o princípio da dissolução da Assembleia da República, o que faz para regular o

funcionamento do órgão com legitimidade democrática, que é questão essencial de efectivo exercício do poder de Estado, uma vez que, não

sendo aprovado o programa do Governo, se inviabiliza o próprio funcionamento do Estado;

- Na mesma coerência constitucional está o número 4 do artigo 277 da Constituição que permite a dissolução dos órgãos autárquicos, coerência essa que, associada a uma interpretação sistemática da Constituição, levou a que se legislasse nos termos da citada Lei nº 5/2007, e, nomeadamente, no seu artigo 34;

- Esse dispositivo permite operacionalizar “o Governo provincial que tem uma ingente responsabilidade de criar e impulsionar as iniciativas para a resolução dos problemas que afectam as populações”;

- A Assembleia da República legislou nos termos em que o fez no exercício das suas competências genéricas referidas no nº 1 do artigo 179 da Constituição, conferindo o poder instrutório da dissolução ao Conselho de Ministros, não se vislumbrando no acto legislativo qualquer vício de inconstitucionalidade.

Contra esta posição, os Deputados da mesma Comissão pertencentes à Bancada da Renamo-União Eleitoral, perfilham outro entendimento sustentado no seguinte:

- A inconstitucionalidade do artigo 34 da citada Lei nº 5/2007 tem mérito, pois aquele artigo, nos seus nºs 1 e 2, contraria o disposto no artigo 2, nºs 3 e 4, artigo 142, nº 3, artigo 179 e artigo 204, todos da Constituição;

- O artigo 142 da Constituição, no seu nº 3, não faz qualquer referência à dissolução das Assembleias Provinciais, conceito que não

se enquadra nas expressões composição, organização, funcionamento ou competências usadas no mesmo dispositivo constitucional;

- Defendem os referidos Deputados, pois, a existência da inconstitucionalidade invocada.

Em conclusão, a Comissão dos Assuntos Jurídicos, Direitos Humanos e de Legalidade afirma que a citada Lei nº 5/2007 decorre de um imperativo constitucional, e que a Assembleia da República, no uso do seu pleno poder, inscreveu o procedimento relativo à dissolução das Assembleias Provinciais, não havendo, por isso, lugar à declaração de inconstitucionalidade suscitada.

Votaram vencidos os Deputados da Bancada da Renamo-União Eleitoral na mesma Comissão pelos fundamentos já anteriormente mencionados.

II

Fundamentação

O pedido de apreciação e declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 5/2007 foi formulado por quem tem legitimidade para o fazer, nos termos da alínea c) do nº 2 do artigo 245 da Constituição, e o Conselho Constitucional é o órgão competente para decidir, de acordo com os artigos 244, nº 1, alínea a) e 245, nº 1, ambos da Constituição.

Apresentado pelo Presidente do Conselho Constitucional o Memorando a que se refere o artigo 63, junto a fls. 343 a 349 dos autos, foi o mesmo discutido e fixada a orientação do Conselho, dando-se cumprimento ao disposto no artigo 65, todos da sua Lei Orgânica.

Como não existem questões prévias que importe conhecer, e nada obsta ao conhecimento do pedido, cumpre decidir sobre o seu mérito.

Apreciação do mérito do pedido:

As normas da Lei Fundamental que os requerentes consideram terem sido violadas pela Lei n.º 5/2007, de 19 de Fevereiro, são os artigos 2, n.º 3 e 4, 142, n.º 3, 179 e 204.

Uma correcta análise do problema da constitucionalidade ou inconstitucionalidade da Lei n.º 5/2007, justifica uma abordagem sobre os antecedentes que estarão na origem do tratamento dado, no artigo 142 da Constituição, às Assembleias Provinciais, pelo que se julga útil indicar, de uma forma sintética, as etapas percorridas desde a independência nacional.

Antecedentes históricos

A Constituição de 1975 previa, no seu artigo 58, a existência, em cada Província, de uma Assembleia Provincial.

Estas Assembleias foram logo declaradas, em 1976, como o mais alto órgão de Estado na Província, mas elas devem ser enquadradas no sistema monopartidário e de centralismo democrático (de democracia popular) então consagrado constitucionalmente, que se traduzia numa organização vertical e hierarquizada das Assembleias do Povo.

Assim,

- as Assembleias do Povo de escalão inferior subordinavam-se às de escalão superior (art. 37 da Constituição alterada pela Lei n.º 11/78, de 15 de Agosto);

- a Assembleia Popular podia revogar as deliberações das Assembleias do Povo inconstitucionais ou ilegais (alínea i) do art. 43 da Constituição alterada pela mesma Lei);

- a Lei nº 1/77, de 1 de Setembro, no seu art. 6, previa a dissolução das Assembleias por decisão fundamentada da Assembleia do escalão imediatamente superior.

Foi, pois, de acordo com este quadro legal muito sinteticamente referido, que funcionaram as Assembleias Provinciais em Moçambique durante o sistema monopartidário após a independência e até à aprovação da Constituição de 1990.

A Constituição de 90 foi extremamente cautelosa e contida ao tratar esta matéria, limitando-se a dizer, no artigo 115:

“1. Podem ser criados, a nível provincial, órgãos de representação democrática.

2. A lei regula a organização, a composição, as competências e o funcionamento dos órgãos referidos no número anterior”.

Na primeira tentativa de revisão da Constituição, em 1998, o respectivo anteprojecto não continha qualquer referência a órgãos de representação democrática a nível provincial.

O projecto de Revisão da Constituição da Comissão Ad Hoc, de Abril de 2004, que foi levado a debate público, continha já (art. 137), e salvo pequenas alterações praticamente formais, a proposta de texto que veio a ser consagrada no artigo 142 da Constituição de 2004.

E não subsistem dúvidas que foi alcançado um consenso inovador e de ruptura com o sistema das Assembleias do Povo que se veio a traduzir na formulação dada ao citado artigo 142 da Constituição.

Questões a analisar

O problema a analisar situa-se em interpretar o mesmo artigo 142 da Constituição, e em confrontá-lo com o artigo 34 da Lei n° 5/2007, de

9 de Fevereiro, para se decidir da eventual inconstitucionalidade deste último. Ou seja, a decisão a tomar pelo Conselho cinge-se ao seguinte:

- a dissolução das Assembleias Provinciais é matéria que só pode ser objecto de tratamento constitucional, o que determina a inconstitucionalidade formal do art. 34 da Lei n. ° 5/2007?
- a correcta interpretação e aplicação do artigo 142 da Constituição legitima a adopção, por lei, de regras relativas à dissolução das Assembleias Provinciais, daí resultando que o citado artigo 34 não é inconstitucional?

Qualquer resposta a uma destas questões passa por uma reflexão sobre as competências de dois órgãos de soberania invocados na petição pelos requerentes, a saber, da Assembleia da República e do Governo, em matéria de dissolução das Assembleias Provinciais.

A – Sobre a competência da Assembleia da República:

Segundo o n° 1 do artigo 169 da Constituição “A Assembleia da República é o mais alto órgão legislativo na República de Moçambique”. Conforme o n° 2 do mesmo artigo 169 “A Assembleia da República determina as normas que regem o funcionamento do Estado e a vida económica e social através de leis e deliberações de carácter genérico”.

Resulta destas disposições que a AR é o órgão de soberania a quem a Constituição atribui, a título principal e ao mais alto nível, a função legislativa.

A disposição do citado n.º 2 do artigo 169 da Constituição habilita a AR a legislar sobre todas as matérias que se prendem com o funcionamento do Estado (domínio da vida política) e a vida económica e social do país, assumindo para o efeito, e dentro dos parâmetros definidos pela Constituição, o poder de revisão constitucional ou o poder legislativo ordinário, isto é, aprovar leis constitucionais ou leis ordinárias.

No n.º 1 do seu artigo 179, disposição que deve ser conjugada com o n.º 2 do artigo 169, a Constituição procede a uma enunciação genérica da competência da AR, que é “...Legislar sobre as questões básicas da política interna e externa do país”.

O n.º 2 do citado artigo 179 enuncia especificamente um rol de matérias da competência exclusiva da AR incluindo de natureza legislativa, não se tratando, portanto, de esgotar todas as matérias sobre as quais compete ao Órgão legislar.

Partindo da interpretação conjugada dos n.ºs 2 e 3 do artigo 179 e do n.º 2 do artigo 169, ambos da Constituição, pode entender-se que a competência legislativa da AR abrange, para além das matérias especificadas no n.º 2 do artigo 179, outras matérias dos domínios do funcionamento do Estado, da vida económica e social e da política interna e externa do país.

Em relação a tais outras matérias, ao invés de legislar ela própria, a AR tem, ao abrigo n.º 3 do artigo 179 da Constituição, a prerrogativa de autorizar o Governo a fazê-lo por decreto-lei, autorização que pode ser entendida como delegação de competência legislativa no Governo.

Neste sentido, negar a competência da AR nesse campo, seria admitir que o mais alto órgão legislativo pudesse delegar no Governo poderes legislativos que não tem.

Algumas das matérias compreendidas nas competências não exclusivas da AR encontram as suas especificações em diversas disposições do próprio texto constitucional, designadamente nas normas não exequíveis por si mesmas, ou seja, normas cuja execução carece de mediação do legislador ordinário.

Não há, pois, qualquer dúvida que a própria AR, no uso da sua competência legislativa genérica, pode legislar sobre matérias não inseridas no conjunto definido pelo nº 2 do artigo 179 da Constituição.

B - Sobre a competência do Governo:

O artigo 204 da Constituição enuncia as competências do Conselho de Ministros não de forma taxativa, o que se depreende da fórmula usada no seu nº 1: “Compete, nomeadamente, ao Conselho de Ministros:”.

Assim, deve entender-se que, além das competências fixadas naquele artigo 204 da Constituição, o Conselho de Ministros pode exercer outras competências que a lei lhe atribuir.

Importa referir que, em qualquer dos casos, a admissibilidade de atribuição de competências por via de lei está limitada pelo princípio da separação de poderes estabelecido no artigo 134 da Constituição.

C - Sobre a dissolução das Assembleias Provinciais:

A dissolução constitui o acto pelo qual o mandato de uma assembleia é interrompido, antes do seu termo, através de uma decisão de um órgão habilitado.

A leitura sistemática da Constituição revela um princípio geral da possibilidade de dissolução, verificados determinados pressupostos, dos órgãos colegiais democraticamente eleitos.

Com efeito, a Constituição prevê:

- ✓ a dissolução da AR pelo Presidente da República caso rejeite, após debate, o Programa do Governo nos termos do artigo 188, conjugado com o artigo 159, alínea e);
- ✓ a “dissolução dos órgãos autárquicos, ainda que resultantes de eleições directas”, a qual “só pode ter lugar em consequência de acções ou omissões legais graves previstas na lei e nos termos por ela estabelecidos” – artigo 277, n° 4.

Note-se que, em relação à dissolução da AR, a Constituição regula o instituto em pormenor. No caso dos órgãos autárquicos limita-se a enunciar genericamente os motivos da dissolução “acções ou omissões legais graves”, remetendo para a lei a especificação dessas causas e os termos em que se procede à dissolução.

Esta remissão constitucional para a lei infirma a alegação sustentada pelos requerentes de que a dissolução de órgãos democraticamente eleitos só pode ocorrer nos termos que a própria Constituição estabelece, pois, como no caso dos órgãos autárquicos aqui referidos, a Constituição manda o legislador ordinário regular esses termos.

A questão que se suscita é a de saber se o facto de o legislador constitucional não ter previsto expressamente a possibilidade de dissolução das Assembleias Provinciais deve ser entendido como obstando a que, por via de lei, se estabeleça a dissolução desses órgãos, o que na prática, resultaria na sua indissolubilidade.

A interpretação do n.º 3 do artigo 142, tendo em conta o espírito do sistema constitucional, parece apontar para uma resposta negativa à questão suscitada.

Vejamos:

A citada disposição constitucional autoriza o legislador a fixar a competência, composição, organização, funcionamento e demais competências das Assembleias Provinciais. Foi ao abrigo daquele n.º 3 do artigo 142 da Constituição que a Assembleia da República aprovou a Lei n.º 5/2007, de 9 de Fevereiro, em cujo artigo 34 regulou a dissolução das Assembleias Provinciais, estabelecendo as causas e os procedimentos para o efeito.

O que se pode questionar é em que medida, ao regular a dissolução das Assembleias Provinciais, o legislador ordinário ultrapassou ou não o âmbito do objecto de regulação definido no n.º 3 do artigo 142 da Constituição.

A dissolução das Assembleias Provinciais insere-se no espírito da Constituição e não se pode dele isolar este instituto, mas antes, analisá-lo como elemento de um corpo complexo que é o nosso sistema constitucional.

O Conselho Constitucional entende, por isso, que, neste caso, o legislador não extravasou o domínio de regulamentação definido pelo citado n.º 3 do artigo 142 da Constituição, pois, embora o artigo 34, com a epígrafe “Dissolução”, da Lei n.º 5/2007, apareça inserido no Capítulo III (Composição, dissolução e competências...) e não no Capítulo V (Funcionamento), a dissolução da Assembleia Provincial cabe no âmbito do seu funcionamento.

O legislador não ultrapassou os limites traçados pelo constituinte nem desvirtuou a natureza que a Constituição lhe fixa.

Os motivos que, nos termos daquele artigo 34 da Lei, podem servir de fundamento para a dissolução de uma Assembleia Provincial são:

- ✓ a não aprovação, pela segunda vez consecutiva e em tempo útil, das propostas do Plano e do Orçamento por razões que lhe são imputáveis;
- ✓ obstrução ou interferência persistentes no funcionamento dos outros órgãos locais do Estado ou das autarquias locais.

Assim, pode concluir-se que estes motivos se geram no processo de funcionamento da Assembleia. Corrobora este entendimento a simples observação de que a Constituição regula, sistematicamente, a dissolução da Assembleia da República no Capítulo III (Organização e funcionamento) do Título VII (Assembleia da República).

Além disso, convém acentuar que o Estado moçambicano é unitário — artigo 8 da Constituição.

O Estado unitário é entendido como aquele que possui apenas uma esfera de poder legislativo, executivo e judiciário, podendo, no entanto, configurar uma descentralização para permitir maior agilidade e eficiência na administração territorial, conferindo-se aos entes territoriais personalidade jurídica própria e transferindo competências administrativas. E quanto mais competências forem transferidas, mais ágil e mais democrática se torna a administração.

E a unidade do Estado exprime-se na unidade da Constituição e tem a configuração que esta última lhe confere.

A descentralização pode ser política ou administrativa. É política quando o ente descentralizado exerce atribuições próprias que não decorrem do ente central e decorrem directamente da Constituição. É administrativa quando o ente descentralizado exerce atribuições que decorrem do ente central que empresta a sua competência administrativa constitucional a um dos entes para a prossecução dos

seus serviços públicos – Maria Sylvia Zanela Di Pietro, Direito Administrativo, 1997, 8ª edição, pág. 296 e segs.

E o processo de descentralização que vem ocorrendo no nosso País fundamenta-se não apenas na evolução da democracia e na busca de maior eficiência e celeridade dos serviços públicos em curso, mas também na busca da manutenção da unidade territorial do Estado.

A opção constitucional é claramente no sentido de que a descentralização deve ser administrativa; não há autonomias provinciais; a autonomia do poder local é a das autarquias locais (artigos 8 e 272, nº1 da Constituição).

A dissolução vai, assim, resultar de uma crise de funcionamento de um desses órgãos do Estado, as Assembleias Provinciais, representando um mecanismo institucional de recondução à normalidade do seu funcionamento. Uma interrupção com vista a garantir a unidade da ordem jurídica e o respeito da legalidade democrática.

Não a admitir equivaleria a dar às Assembleias Provinciais um estatuto mais privilegiado do que o da própria Assembleia da República e introduzir uma desarmonia no sistema que pode ter repercussões graves no seu normal e adequado funcionamento a nível provincial.

Impõe-se, pois, uma interpretação sistemática da Constituição, devendo a questão da dissolução das Assembleias Provinciais ser interpretada em conformidade com o restante texto constitucional.

A dissolução das Assembleias Provinciais constitui um dos elementos do sistema constitucional visto como um conjunto de mecanismos jurídicos ligados entre si e que concorrem para a tal unidade constitucional. A natureza do nosso sistema constitucional pressupõe

a existência do instituto da dissolução, no qual o constituinte quis criar, a vários níveis, esta figura, conferindo-lhe uma certa função e efeitos.

O sistema constitucional moçambicano tem uma lógica própria, expressa pelo conjunto de mecanismos jurídicos e diferentes componentes que o integram e da combinação dos procedimentos que caracterizam a repartição dos poderes e competências de cada órgão constituído em cada escalão.

De facto, a Constituição prevê um único modelo, marco constitucional a partir do qual se devem interpretar e aplicar as disposições nela contidas.

Com efeito, quer os documentos que corporizam o projecto de revisão da Constituição de 2004 consultados quer os trabalhos preparatórios da Lei nº 5/2007, juntos aos autos a fls.49 e segs, revelam a intenção do constituinte em integrar no sistema constitucional o essencial sobre as Assembleias Provinciais.

É manifesto que o legislador constituinte legislou, no artigo 142, aquilo que considerou essencial legislar (ou aquilo que julgou necessário e em que foi possível obter consenso), e deixou tudo o resto, no nº 3, para o domínio da lei, no qual se inclui o funcionamento, sendo que dissolver tem tudo a ver com funcionamento.

A solução adoptada no referido artigo 34 consiste em consagrar o poder de dissolução como medida sancionatória, isto é, estamos perante uma dissolução-sanção.

O problema trazido à consideração do Conselho Constitucional é, em grande parte, uma consequência tardia do inconcluso debate político que se desenvolveu aquando da aprovação da Constituição de 2004, e

da solução de compromisso que culminou na redacção final do artigo 142 da mesma Constituição.

Sem querer resvalar para domínios que não são da sua competência, por constituírem opções eminentemente políticas, o Conselho Constitucional não pode deixar de referir que o legislador constituinte, ao introduzir as Assembleias Provinciais como órgãos de representação democrática, eleitos por sufrágio directo e universal, não cuidou de proceder, em termos constitucionais como se impunha, à sua clara e adequada configuração institucional, limitando-se a definir algumas competências genéricas (alíneas a) e b) do no 2 do citado artigo 142) e remetendo para a lei (*ibidem*) todos os demais aspectos a elas relativos.

Deixou-se, assim, ao legislador ordinário um espaço de definição demasiado amplo, susceptível de se tornar até mesmo invasor de caracterizações que deveriam pertencer apenas ao domínio da produção de normas constitucionais.

Entende, pois, o Conselho Constitucional assinalar que, em futura revisão constitucional, esta matéria das Assembleias Provinciais carece de cuidadoso debate e aprofundamento, para que, da própria Constituição, possa emergir com clareza o que se pretende com a instituição destas Assembleias, nomeadamente o tipo e o grau de descentralização, tudo no quadro de um Estado unitário.

Não fica também sem reparo o pouco rigor dos critérios utilizados no nº 2 do artigo 34 da citada Lei nº 5/2007, que pode ter como consequência abrirem-se amplas zonas de subjectivismo e arbitrariedade na aplicação das leis, em prejuízo da segurança jurídica.

Esse subjectivismo e arbitrariedade têm de ser superados de forma a evitar intervenções da Assembleia da República decretando a dissolução de uma Assembleia Provincial, sem adoptar o princípio da

proporcionalidade na tomada desta decisão que se justificará, como intervenção extrema e excepcional, se passar pelo crivo das suas três fases lógicas – adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

III

Decisão

Nestes termos, com os fundamentos expostos, o Conselho Constitucional decide não dar provimento ao pedido de declaração de inconstitucionalidade do artigo 34 da Lei n.º 5/2007, de 9 de Fevereiro.

Registe, notifique e publique-se.

Rui Baltazar dos Santos Alves, Lúcia F.B. Maximiano do Amaral, Orlando António da Graça, Teodato Mondim da Silva Hunguana (vencido nos termos da declaração de voto que segue) e João André Ubisse Guenha.

Declaração de Voto

Votei vencido fundamentalmente pelas seguintes razões:

O Acórdão assenta no entendimento de que a dissolução é uma questão relativa ao funcionamento da Assembleia e, como tal, estaria compreendida na remissão ao legislador ordinário feita no n.º 3 do artigo 142 da Constituição.

Diferentemente defendo que a dissolução não se prende necessariamente com o funcionamento. Nos dois casos de dissolução de Assembleias previstos expressamente na Constituição, e de onde se procura retirar um princípio geral, estamos perante conceitos distintos.

Com efeito, quanto ao caso de dissolução da Assembleia da República, trata-se de uma norma de arbitragem do eventual conflito entre dois órgãos de soberania: a Assembleia da República e o Governo. Esse eventual conflito resulta do normal funcionamento de ambos os órgãos no exercício das suas respectivas atribuições. Portanto não se trata de regular o seu funcionamento, antes se trata de regular a eventualidade de uma crise no relacionamento entre os dois órgãos, crise resultante precisamente do seu normal funcionamento. A arrumação sistemática desta matéria no Capítulo "Organização e funcionamento", artigos 188 e 189 da Constituição, não pode constituir argumento exclusivo, determinante e definitivo quanto à definição do conceito de dissolução.

Sustento portanto que a Constituição, relativamente às Assembleias Provinciais, não se ocupou desta matéria nem a remeteu ao legislador ordinário.

Quanto à dissolução dos órgãos autárquicos, ela consubstancia o conceito de tutela administrativa, trata-se de uma dissolução –

sanção, e, esta sim, prende-se com uma questão de funcionamento, de mau funcionamento, traduzido em “acções ou omissões legais graves”, como especifica o nº 4 do artigo 277 da Constituição.

Embora a Constituição nada estabeleça, as Assembleias Provinciais poderiam eventualmente ser sujeitas ao mesmo regime de tutela administrativa. Porém o que a Lei nº 5/2007, de 9 de Fevereiro, estabelece no seu artigo 34 não é um princípio de tutela administrativa. Senão vejamos:

-Por um lado o nº 1 do artigo 34 adopta e adapta para as Assembleias Provinciais a norma da alínea f) do artigo 159 da Constituição, dissolvendo-se estas e não o Governo Provincial. Torna-se difícil compreender a *ratio legis* desta norma uma vez que o que deve ser o conteúdo ou alcance do “programa do Governo Provincial”, referido na alínea b) do nº2 do artigo 142, é algo a ser definido pela Assembleia, ao abrigo, nomeadamente dos artigos 40 e 41 da Lei nº 5/2007, ou então pelo Conselho de Ministros, atenta a natureza unitária do Estado Moçambicano consagrada no artigo 8 da Constituição. Afora o disposto nos referidos artigos, as demais competências das Assembleias Provinciais são ou de fiscalização e controle ou meramente consultivas. Não me parece que do normal exercício dessas competências possam resultar crises de relacionamento só solucionáveis por via de dissolução.

-Por outro lado o nº 2 do artigo 34, ao prever que as Assembleias Provinciais possam ser dissolvidas quando “se verificar obstrução ou interferência persistentes no funcionamento dos outros órgãos locais do Estado ou das autarquias locais.”, inviabiliza ou esvazia de conteúdo a vocação principal que a Constituição atribui a estas Assembleias, qual seja, precisamente a de órgãos de fiscalização e controle. Pois não se pode conceber o exercício da função de fiscalizar

e de controlar sem no mínimo “incomodar” ou “interferir” nos órgãos objecto dessa fiscalização e controle. Ainda menos se compreende que fique ao critério dos órgãos fiscalizados ou controlados decidir da

frequência ou intensidade da fiscalização e do controle a que estão sujeitos.

Portanto este nº 2 do artigo 34 não só contraria o espírito do estabelecido no artigo 142 da Constituição, como põe em causa o princípio da legalidade em que deve assentar o Estado de Direito, bem como o relacionamento entre os diversos órgãos do Estado, mormente aqueles resultantes do sufrágio universal directo dos cidadãos. É que até mesmo a tutela administrativa, que pende sobre as autarquias, está sujeita ao princípio da legalidade, não se podendo traduzir em subjectivismo ou em incontrolável arbitrariedade.

Em suma, o artigo 34 poderá não ser inconstitucional por prever a dissolução das Assembleias Provinciais (quando a Constituição não prevê expressamente tal dissolução e nem está necessariamente compreendida na remissão do nº 3 do artigo 142), uma vez que o legislador ordinário poderia eventualmente estender a elas o regime da tutela administrativa. Mas já é inconstitucional pelo concreto regime de dissolução que estabelece, particularmente no seu nº2, um regime alheio ao princípio da legalidade, a ser actuado por um órgão eminentemente político, como é a Assembleia da República. Assim, sobre as Assembleias Provinciais recairia um regime de tutela política, contrário ao estabelecido no artigo 142 da Constituição e incompatível com o Estado de Direito Democrático.

Em conclusão, é meu entendimento que o artigo 34 da Lei nº 5/2007, de 9 de Fevereiro, deve ser declarado inconstitucional, não pelos fundamentos arrolados pelos requerentes no pedido, mas pelas razões que acabo de expender, ao abrigo do estabelecido no artigo 52 da Lei nº 6/2006, de 2 de Agosto, Lei Orgânica do Conselho Constitucional.

Ass) Teodato Mondim da Silva Hunguana