

Acórdão n.º 06/CC/2022  
de 25 de Agosto

Processo n.º 01/CC/2022

Fiscalização Sucessiva Abstracta da Constitucionalidade e da Legalidade

Acordam os Juízes Conselheiros do Conselho Constitucional:

**I**

**Relatório**

1. Dois mil cidadãos, devidamente identificados nos autos e regularmente representados pelo Dr. Alexandre Baltazar, advogado com carteira profissional n.º 502, requereram, ao abrigo do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 244 da Constituição da República de Moçambique (CRM), que o Conselho Constitucional aprecie a conformidade com a Constituição e/ou Lei, os artigos 1 a 13 do Decreto n.º 85/2021, adiante designado “Decreto”, que redefine as áreas de jurisdição portuária de Mocímboa da Praia, Ilha de Moçambique e Lumbo, Quelimane, Nacala, Beira, Inhambane, Maputo e Matola e cria as áreas de jurisdição portuária de Metangula, Angoche, Pebane e Chinde, publicado no *Boletim da República*, n.º 200, I Série, de 18 de Outubro, por alegada violação da Lei Fundamental, nos n.ºs 3 e 4 do artigo 2, artigo 3, n.º 2 do artigo 6, n.º 3 do artigo 7, n.º 2 do artigo 209, artigos 286 e 288; e de diversa legislação ordinária, nomeadamente, a Resolução n.º 3/81, de 2 de Setembro, que descreve e estabelece os limites da Cidade da Beira e outras cidades do país; o n.º 2 do artigo 2, n.º 2 do

artigo 7 e artigo 8 da Lei n.º 6/2018, de 03 de Agosto (Lei das Autarquias Locais); o artigo 3 da Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro (Lei do Sistema Tributário Autárquico); artigo 6, n.º 1 alínea d) do artigo 8, n.º 4 do artigo 9 e artigos 21 e 22 da Lei n.º 19/2007, de 18 de Julho (Lei do Ordenamento Territorial); artigos 6, 7 e 8 da Lei n.º 19/97, de 01 de Outubro (Lei de Terras); e artigo 8 da Lei n.º 20/2019, de 8 de Novembro (Lei do Mar), respectivamente.

2. O pedido dos peticionários foi sustentado nos seguintes fundamentos:

2.1. O Conselho de Ministros, ancorando-se na competência prevista na alínea f) do n.º 1 do artigo 203 da CRM, de *promover e regulamentar a actividade económica e dos sectores sociais*, aprovou o Decreto em análise. Ao proceder assim, entendem os peticionários que o Governo extrapolou as suas competências, visto que o diploma não trata somente da promoção da actividade económica, mas também da redefinição de limites geográficos da Cidade da Beira e outras áreas do país, sob o pretexto de criar áreas de jurisdição portuária.

2.2. Com efeito, o n.º 5 do artigo 3 do Decreto redefiniu a abrangência da área de jurisdição portuária da Cidade da Beira, assim reduzindo os limites da superfície geográfica da Cidade da Beira. Por sua vez, o artigo 6 do Decreto definiu novas competências exclusivas da administração portuária em todos os aspectos de técnica portuária e marítima, de estuários, portos e litorais (n.º 1) e conferiu-lhe poderes funcionais de conceder licenças para o exercício de qualquer actividade ou obras na zona de exploração dos portos (n.º 3), retirando, desta feita, ao Município da Beira, as competências de gestão do solo urbano.

2.3. Assim, concluem os peticionários, o Decreto viola a Resolução n.º 3/81, de 2 de Setembro, da Comissão Permanente da Assembleia Popular, que, ao aprovar as superfícies geográficas das Cidades da Beira, Nampula, Chimoio, Quelimane, Xai-Xai, Tete, Pemba, Lichinga, Nacala e Chókwè, determinou que a Cidade da Beira possui uma superfície de 633 km<sup>2</sup>.

2.4. O Decreto viola igualmente a Lei n.º 6/2018, de 3 de Agosto, relativa ao quadro jurídico-legal de implantação das autarquias locais. Segunda este diploma, só a lei pode fixar outras categorias de autarquias superiores ou inferiores à circunscrição territorial de município ou povoação (n.º 4 do artigo 2) e a respectiva área só pode ser alterada depois de consulta aos órgãos autárquicos e desde que observados os critérios definidos no n.º 2 do respectivo artigo 7.

2.5. Ocorre que, alegam os peticionários, o Decreto terá sido aprovado em ambiente de secretismo violando a Lei n.º 19/2007, de 18 de Julho, atinente ao Ordenamento Territorial, cujo artigo 6, que estipula que o Estado e as autarquias devem promover, orientar, coordenar e monitorar, de forma articulada, o ordenamento do território, é complementado pelo artigo 22 que consagra um direito de participação e prévia apreciação pública prescrevendo a necessidade de tais processos serem transparentes, submetidos a consulta, apreciação ou participação pública. *Todos os cidadãos, comunidades locais e pessoas colectivas, públicas e privadas têm direito à informação completa dos conteúdos, bem como das alterações dos instrumentos de ordenação territorial* (artigo 21 da Lei do Ordenamento Territorial).

2.6. Desta feita, o exercício pleno das atribuições das autarquias locais (artigo 8 da Lei n.º 6/2018, de 3 de Agosto) foi coarctado e a sua autonomia administrativa, financeira e patrimonial, definida nos artigos 9 da Lei n.º 6/2018, de 3 de Agosto e artigo 3 da Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro, foi diminuída pelo referido Decreto.

2.7. Nos termos do n.º 4 do artigo 2 e artigo 142, todos da Constituição, os diplomas legais seguem a seguinte ordem hierárquica: Constituição; Leis e Resoluções elaboradas pela Assembleia da República; Decretos-Lei emitidos pelo Governo; Decretos do Conselho de Ministros; Decretos Presidenciais; Diplomas Ministeriais; e Resoluções Ministeriais. Nesse pressuposto, “as normas reguladas na Resolução n.º 3/81, de 2 de Setembro, prevalecem sobre as normas do Decreto n.º 85/2021, de 18 de Outubro”.

2.8. Ainda “numa clara afronta ao postulado constitucional da hierarquia das leis”, o artigo 13 do Decreto consagra “uma norma derogatória (...), derogando os diplomas normativos aí elencados e toda demais legislação que lhe seja antípoda, *in casu*, a Resolução n.º 3/81, de 02 de Setembro, da Comissão Permanente da Assembleia Popular”.

2.9. Por força dos números 3 e 4 do artigo 5, conjugados com o artigo 12, todos do Decreto, a Empresa Portos e Caminhos de Ferro de Moçambique E.P. (CFM), à qual é conferida, competência transitória de Administração Portuária, passa a autorizar, licenciar e controlar as actividades exercidas na zona portuária para fins específicos, incluindo os de interesse público e privado.

2.10. Porém, e sendo certo que as competências de elaborar os planos de ordenamento, de autorizar o direito de uso e aproveitamento da terra, de licenciar actividades económicas e de controlar ou fiscalizar o impacto ambiental são atribuídas aos conselhos autárquicos e ao Ministério do Ambiente e não ao Ministério dos Transportes e Comunicações, entidade a que a Empresa CFM se subordina, como pode a entidade subordinada ter poderes que extravasam a competência do órgão tutelar?

2.11. Assim, por conta da “incompatibilidade das competências do Ministério dos Transportes, a norma referida no n.º 3 do artigo 5 do Decreto n.º 85/2021, de 18 de Outubro, deve ser ilegal e, como tal, anulada, nos termos do artigo 131 da Lei n.º 14/2011, de 10 de Agosto”.

2.12. A isto acresce que a área de jurisdição portuária dos CFM, referida nos números 3 e 4 do artigo 5 do Decreto, viola as áreas do domínio público, cujas concessões ou disposições são matéria exclusivamente reservadas à lei.

2.13. A área portuária afectará zonas de risco em relação às quais o Conselho Municipal da Beira tem um plano de gestão cuja implementação – por ser de carácter urgente – não deve depender da autorização da Empresa CFM.

2.14. Se, como resulta do artigo 8 da Lei n.º 20/2019, de 8 de Novembro, “a alteração dos limites dos domínios públicos apenas pode ser feita por lei” e com os fundamentos aí indicados, então o Conselho de Ministros, ao estatuir, através do Decreto, redefinindo e ampliando as áreas de jurisdição portuária e submetendo ao regime do direito público marítimo as áreas existentes e as novas áreas criada, “regulou sobre matérias que estão exclusivamente reservadas à lei, usurpou, flagrantemente, a competência material, unicamente conferida à Assembleia da República”. Isto por um lado.

2.15. Por outro lado, “ao estabelecer que as áreas de jurisdição portuária, submetidas ao regime do domínio público, abrangem 200 metros da faixa costeira da linha de máxima preia-mar, extravasou os limites da extensão do domínio público marítimo sob a soberania e jurisdição do Estado Moçambicano, ao abrigo do artigo 10, alínea a), conjugado com o artigo 12, ambos da Lei n.º 20/2019, de 8 de Novembro”.

2.16. Assim, no que respeita à criação, regime, gestão e conservação das áreas de domínio público, apenas a Constituição e a lei são aplicáveis, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 98 da CRM. E no que respeita à criação, extinção e alteração das autarquias locais, o artigo 288 da Constituição impõe que tais situações sejam reguladas por lei “devendo a alteração da respectiva área ser precedida de consulta aos seus órgãos”.

2.17. Mas, e porque a consulta ao Poder local nunca aconteceu, o Governo “extravasou-se na sua competência, porquanto, de estrita reserva de lei”, em conformidade com os artigos 6, 7 e 288, todos da CRM.

3. A tramitação do presente processo de fiscalização sucessiva e abstracta da constitucionalidade e da legalidade seguiu as seguintes fases:

3.1. A acção de inconstitucionalidade deu entrada neste Órgão de Justiça Constitucional no dia 21 de Março de 2022. No dia 23 de Março de 2022, a Veneranda Juíza Presidente do

Conselho Constitucional proferiu despacho de regularização da petição inicial por esta carecer da identificação das normas cuja apreciação se requer, da procuração de designação de mandatário judicial e da autenticação das cópias dos bilhetes de identidade dos assinantes da petição, nos termos do n.º 3 do artigo 66 da Lei n.º 2/2022, de 21 de Janeiro, Lei Orgânica do Conselho Constitucional (LOCC).

3.2. Dentro do prazo designado (de 10 dias), os Autores supriram as deficiências identificadas e, conseqüentemente, o pedido foi admitido e autuado no dia 11 de Abril de 2022.

3.3. Nos termos do disposto no artigo 55 da LOCC, foram notificados a Assembleia da República e o Governo de Moçambique, na qualidade de requerentes das normas em juízo, respectivamente, a Resolução n.º 3/81, de 2 de Setembro, da Comissão Permanente da Assembleia Popular e o Decreto n.º 85/2021, de 18 de Outubro.

3.4. Por Ofício n.º 234/GPAR/2022, de 30 de Maio, a Assembleia da República remeteu a Deliberação n.º 249/2022, de 26 de Maio, na qual se abstém de se pronunciar com o fundamento de não ter “(...) constatado os elementos necessários requisitados pelo Conselho Constitucional para a instrução e decisão do processo (...), e por ser parte ilegítima por não ser o órgão que emanou o acto normativo (...), sob pena de influir na soberana decisão que compete ao Conselho Constitucional enquanto órgão jurisdicional nesta matéria”.

3.5. Por seu turno, através do Ofício n.º 73/PM/003/2022, de 29 de Junho, o Governo veio oferecer o merecimento dos autos, nos seguintes termos:

- i. As áreas de Jurisdição Portuária (AJP's) nacionais foram fixadas inicialmente por Portaria, de Abril de 1965 e, posteriormente, pelo Decreto n.º 412/70, de 12 de Setembro, instrumentos actualmente desajustados e, havendo, hoje, áreas por criar.
- ii. O Decreto n.º 412/70, de 12 de Setembro, sem revogar as Portarias anteriores, definia de forma geral as AJP's como sendo “toda a faixa costeira, correspondente ao domínio

público marítimo, os estuários dos rios e todos os portos de Moçambique, devendo ser demarcados”.

- iii. O Governo, visando ajustar as AJP's à demanda da logística que decorre dos projectos de desenvolvimento económico, ao longo do território nacional e do tráfego portuário internacional, ao abrigo do disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 203 da CRM, promoveu a redefinição das áreas de jurisdição portuária de Mocímboa da Praia, Ilha de Moçambique e Lumbo, Quelimane, Nacala, Beira, Inhambane, Maputo e Matola, e criou as áreas de jurisdição portuária de Metangula, Angoche, Pebane e Chinde, conforme os mapas e respectivas coordenadas constantes do Decreto n.º 85/2021, de 18 de Outubro.
- iv. A redefinição e criação de novas áreas de jurisdição portuária resultou i) da necessidade de fazer concessões, arrendamentos portuários e controlo dos usos conexos; ii) corrigir as discrepâncias nas AJP's das concessões portuárias que vem fazendo desde 2000 e iii) aprovar as AJP's de uma forma global, conveniente e prioritária para a defesa dos interesses do Estado.
- v. E o articulado do Decreto n.º 85/2021, de 18 de Outubro, foi cautelosamente vertido da estrutura e conteúdo regulamentativo do Decreto-mãe n.º 412/70, de 12 de Setembro, cujo artigo 5, n.º 2, assim como o artigo 1 do Decreto n.º 20/2000, de 25 de Julho referem que: “As zonas portuárias compreenderão a zona de exploração e a zona de expansão, ficando deste modo definida a área de jurisdição portuária”.
- vi. No caso específico da Cidade da Beira, a área objecto de redifinição é manifestamente inferior à área prevista na Portaria n.º 18.607, de 8 de Abril de 1965.
- vii. E o Governo, através dos CFM – enquanto autoridade portuária e representante do Governo –, articulou com o Município da Beira sobre a reserva de áreas necessárias dentro do panorama para o crescimento portuário já existente, mas dentro das premissas e contexto da formulação do *Masterplan* do Município.

- viii. Durante o processo de elaboração do *Masterplan* da Beira, os CFM alertaram o Município acerca da necessidade de respeitar os limites da área de jurisdição portuária, bem como da sua zona de expansão. Porém, apesar de ter assumido que iria respeitar esses limites e áreas, o Município da Beira nada fez, tendo atribuído direitos de uso e aproveitamento da terra e licenças sobre áreas que não estavam sob sua jurisdição.
- ix. Além do Município da Beira, os CFM alertaram os concessionários de direitos, como a SDU, que havia concessões sobre áreas de jurisdição portuária. Mesmo assim, o Município da Beira nada fez para não comprometer o desenvolvimento das actividades dos CFM, colocando dois direitos em sobreposição.
- x. O Governo tem competência para definir áreas de jurisdição portuária através do Decreto n.º 85/2021, de 18 de Outubro. Trata-se de um acto do Estado moçambicano, através do Governo. E não de um acto imputável à Administração Portuária.
- xi. E, a possibilidade de o diploma em referência afectar direitos subjectivos de certas pessoas, é uma vicissitude inerente ao fenómeno de sucessão de leis no espaço e no tempo, a qual deve ser temperada pela salvaguarda, nos termos da lei, de direitos adquiridos. Porém, no caso em análise, “eventuais direitos a favor dos [Reclamantes] são posteriores à delimitação dessas áreas de jurisdição portuária”.
- xii. Na verdade, “O diploma em alusão apenas veio redefinir uma situação natural que já decorria dos diplomas que o antecediam não tendo havido, por conseguinte, nenhuma nova limitação a qualquer direito de propriedade ou de outra natureza”. Ou seja, antes da entrada em vigor do Decreto, eram já proibidas actividades privadas distintas das que regularmente são consideradas adstritas à função económica dos portos.
- xiii. E o eventual conflito entre os direitos reais de gozo (mormente direito de propriedade, considerando que “o património das reclamantes está numa zona de jurisdição

portuária”) dos Reclamantes e do Estado é resolvido com a prevalência deste último, sem que os direitos dos particulares fiquem prejudicados, em absoluto.

- xiv. Quanto à questão de saber se, o Conselho de Ministros pode, através de Decreto, submeter as áreas de jurisdição a portuária ao regime de domínio público, a Constituição define, no seu artigo 98, quais os bens que integram o domínio público do Estado, das autarquias locais e comunitário. “Pese embora a enumeração constante deste artigo seja exemplificativa, do mesmo artigo resulta também, e de forma bastante acentuada, que a qualificação de quaisquer outros bens integrantes do domínio público, como poderia ser o de zonas portuárias, estaria sujeito ao princípio de reserva de lei ordinária ou Decreto do Conselho de Ministros”.
- xv. A qualificação das zonas portuárias como integrantes do domínio público deve fazer-se por “via de um instrumento legislativo”. Isto não significa, porém, que deva fazer-se por “via da Assembleia da República” porquanto, no ordenamento jurídico moçambicano, outros órgãos de soberania também produzem actos normativos, como é o caso do Governo.
- xvi. Assim, o acto praticado pelo Conselho de Ministros insere-se nas competências definidas no artigo 203, n.º 1, alínea a) da CRM, não havendo necessidade de intermediação de uma lei ordinária.
- xvii. É, pois, da competência do Governo definir as áreas de jurisdição portuária, cabendo-lhe regulamentar tudo o que está relacionado com o domínio público, podendo, neste âmbito, acrescentar outras áreas para além das que estão indicadas na lei. Desde o período anterior à independência, as áreas de jurisdição portuária sempre estiveram definidas, não tendo havido nenhuma revogação das disposições ao caso aplicáveis. Com a redifinição da área de jurisdição portuária da Beira, esta ficou 7,54 vezes menor do que a área delimitada de acordo com os diplomas legais anteriores.

xviii. O Autor do Decreto termina afirmando que não existe um direito que assiste aos Reclamantes uma vez que as concessões de direito de uso e aproveitamento de terras e de licenças foram feitas pelo Município da Beira à revelia da legislação existente; também “não se pode considerar que o Decreto n.º 85/2021, de 18 de Outubro, seja ilegal ou inconstitucional, justamente porque i) não houve nenhuma expropriação, ii) é competência do Governo definir Áreas de Jurisdição Portuária, iii) não houve um aumento da área de jurisdição portuária mas, apenas, um reajuste tendo em conta a organização que se pretende para o desenvolvimento do Porto da Beira”.

3.6. Discutido o memorando apresentado pelo Venerando Juiz Presidente-Substituto, nos termos dos n.ºs 1 e 2, ambos do artigo 67 da LOCC, cumpre formular a decisão em conformidade com a orientação fixada pelo Conselho Constitucional.

## II

### Fundamentação

4. A acção de fiscalização da constitucionalidade e da legalidade foi intentada por quem tem legitimidade para o efeito, ao abrigo do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 244 da CRM. o Conselho Constitucional é, de acordo com o prescrito na alínea a) do n.º 1 do artigo 243 da CRM, órgão competente para conhecer do pedido e não há nulidades que cumpra conhecer.

#### **5. Objecto da acção de inconstitucionalidade/ou de ilegalidade:** *pedido e causa de pedir*

5.1. Segundo os requerentes, integram o objecto de declaração da inconstitucionalidade e/ou ilegalidade:

- i. todo o Decreto n.º 85/2021, de 18 de Outubro, emanado pelo Conselho de Ministros, com excepção do artigo 14, que respeita às disposições de início de vigência, por violar os artigos 2, n.º 3 e 4 do artigo 6, n.º 2 do artigo 7, n.º 3 do artigo 209, n.º 2 do artigo 286 e o artigo 288, todos da CRM;

- ii. todo o Decreto n.º 85/2021, de 18 de Outubro, emanado pelo Conselho de Ministros, porque segundo o disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 203 da CRM a prerrogativa de “promover e regulamentar a actividade económica e dos sectores sociais” não inclui a competência de redefinir as áreas de jurisdição portuária, visto que colide e se sobrepõe à Resolução n.º 3/81, de 2 de Setembro, da Comissão Permanente da Assembleia Popular, que aprova as superfícies geográficas e os limites das Cidades da Beira, Nampula, Chimoio, Quelimane, Xai-Xai, Tete, Pemba, Lichinga, Nacala e Chókwè;
- iii. todo o Decreto n.º 85/2021, de 18 de Outubro, emanado pelo Conselho de Ministros, “porque contraria e viola flagrante e contundentemente um conjunto de legislação ordinária, redundando em ilegalidade, a saber: a Resolução n.º 3/81, de 2 de Setembro, que descreve e estabelece os limites da Cidade da Beira e outras cidades do país; os n.ºs 2, 7 e 8 do artigo 2 da Lei n.º 6/2018, de 3 de Agosto, que estabelece o quadro jurídico-legal para a implantação das autarquias locais; o artigo 3 da Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro, Lei do Sistema Tributário Autárquico; os artigos 6, 8 [n.ºs 1, alínea d)], artigo 9, n.º 4 e artigos 21 e 22 da Lei n.º 19/2007, de 18 de Julho, Lei do Ordenamento Territorial; os artigos 6, 7 e 8 da Lei n.º 19/97, de 1 de Outubro, Lei de Terras e o artigo 8 da Lei n.º 20/2019, de 8 de Novembro, Lei do Mar”.

5.2. No primeiro caso, vislumbra-se um pedido de declaração de inconstitucionalidade material; no segundo, de declaração de inconstitucionalidade orgânica e, eventualmente, formal; e no terceiro caso, a declaração de ilegalidade do Decreto em apreciação.

5.2.1. Haverá *inconstitucionalidade material*, quando o acto normativo é desconforme com o conteúdo de uma norma ou princípio constitucional, com o qual se deve compaginar. Portanto, olhando para o caso em apreço, trata-se de o Conselho Constitucional verificar se a substância ou a matéria vertida em todo o articulado do Decreto n.º 85/2021, de 18 de Outubro, emanado pelo Governo, viola ou não as normas ou princípios constantes dos artigos 2, n.º 3 e 4, artigo 6, n.º 2, artigo 7, n.º 3, o artigo 209, n.º 2, o artigo 286 e o artigo 288, todos da CRM.

5.2.2. Reputa-se haver *inconstitucionalidade orgânica*, quando o órgão de que emana o acto normativo carece de competência para o efeito, seja por falta absoluta de fundamentos constitucionais para, no caso em apreço, aprovar o Decreto; seja por ter usurpado o poder pertencente a outro órgão do Estado ou por invasão da competência alheia no âmbito do exercício da mesma função. No caso de *inconstitucionalidade formal*, o órgão que emitiu o acto normativo não seguiu o formalismo exigido para a elaboração da norma, o que acaba afectando a sua forma de exteriorização<sup>1</sup>.

5.2.3. No caso do pedido de apreciação da ilegalidade, que é o terceiro, trata-se de confrontar o Decreto com as leis ordinárias que se impõe respeitar, quer porque o Decreto estabeleceu uma disciplina incompatível com o estatuído na lei; quer porque a matéria que constitui objecto do Decreto extravasou o âmbito da lei, se esta for regulamentar.

5.3. No caso em apreço, cumulam-se três pedidos. Com efeito, é preciso estabelecer a ordem da sua apreciação. Como se pode notar, a eventual declaração de inconstitucionalidade orgânica (e formal) prejudica, desde logo, a apreciação dos restantes pedidos de declaração de inconstitucionalidade material e de ilegalidade.

Por isso, a apreciação da inconstitucionalidade orgânica deve ser feita em primeiro lugar, sendo que é o passo que se segue.

## **6. Apreciação da inconstitucionalidade orgânica (e formal) do Decreto n.º 85/2021, de 18 de Outubro**

6.1. Uma das questões quesitadas tem a ver com o facto de se entender que o Governo, ao aprovar o Decreto n.º 85/2021, de 18 de Outubro, que redifine as áreas de jurisdição portuária de Mocímboa da Praia, Ilha de Moçambique e Lumbo, Quelimane, Nacala, Beira, Inhambane, Maputo e Matola e cria as áreas de jurisdição portuária de Metangula, Angoche, Pebane e Chinde, no caso particular da Cidade da Beira, sobrepôs-se à Resolução n.º 3/81, de 2 de Setembro, da Comissão Permanente da Assembleia Popular, que aprova as superfícies e os limites das Cidades da Beira, Nampula, Chimoio, Quelimane, Xai-Xai, Tete, Pemba,

---

<sup>1</sup> Ver, no direito moçambicano, RIBEIRO, Lúcia da Luz, *Fiscalização abstracta da constitucionalidade e da legalidade no direito moçambicano*, Escolar Editora, Maputo, 2021, pp. 64-67.

Lichinga, Nacala e Chókwè. Isto é, altera, por “abocanhamento”, as áreas de jurisdição municipal, o que só pode ser feito por um instrumento idêntico ao que definiu a área da Cidade da Beira, no caso a Resolução da Assembleia Popular.

Ora, qual é a natureza da Resolução n.º 3/81, de 2 de Setembro, da Comissão Permanente da Assembleia Popular?

6.2. Nos termos do artigo 45.º da Constituição da República de 1975, “Compete à Comissão Permanente da Assembleia Popular assumir as funções da Assembleia Popular no intervalo entre as sessões deste órgão, submetendo os seus actos legislativos à ratificação na reunião seguinte da Assembleia Popular”.

Este normativo confirma a tese segundo a qual, no interregno das sessões plenárias da Assembleia Popular, a Comissão Permanente substituíra aquele órgão no exercício da função legislativa, o que equivale dizer que a Resolução n.º 3/81, de 2 de Setembro, da Comissão Permanente da Assembleia Popular, tem o valor jurídico de um acto legislativo, sob forma de lei. Portanto, a Resolução n.º 3/81 é, e permanecerá, na ordem jurídica, como lei.

Consequentemente, as superfícies e os limites das Cidades da Beira, Nampula, Chimoio, Quelimane, Xai-Xai, Tete, Pemba, Lichinga, Nacala e Chókwè foram definidas por lei, em sentido formal, só podendo ser alteradas por um instrumento de igual valor jurídico.

6.3. Determinada a natureza da Resolução n.º 3/81, de 2 de Setembro, é, então, preciso saber se o Governo, ao aprovar o Decreto n.º 85/2021, de 18 de Outubro, estaria a imiscuir-se na função legislativa de definição das superfícies e limites territoriais prevista na alínea c) do artigo 178 da CRM, segundo a qual “É da exclusiva competência da Assembleia da República: c) *deliberar sobre a divisão territorial*”; e no n.º 2 do artigo 7 da CRM, “*A definição das características dos escalões territoriais, assim como a criação de novos escalões e o estabelecimento de competências no âmbito da organização político-administrativa é fixada por lei*”?

Para se responder a esta questão, necessário se torna olhar de relance para o objecto e/ou objectivo do Decreto n.º 85/2021, de 18 de Outubro.

6.4. Mas, primeiro, olhemos para dois aspectos prévios, nomeadamente, o «princípio da reserva de lei» preconizado pelos n.ºs 2 e 3 dos artigos 178 e 7, respectivamente, ambos da CRM, e o conteúdo da «divisão territorial».

6.4.1. A Constituição moçambicana estrutura os órgãos do Estado segundo o princípio de separação de poderes expresso através da terminologia «órgãos de soberania», no artigo 133. Ao mesmo tempo, esta separação horizontal de poderes corresponde à divisão de funções entre os vários órgãos de soberania: função política (Presidente da República, Assembleia da República e Governo), função executiva/governativa (Presidente da República e Governo), função legislativa (Assembleia da República e Governo) e função judicial (Conselho Constitucional e tribunais).

No tocante à função legislativa, no artigo 168, n.º 1 da CRM, a Assembleia da República aparece como sendo o mais alto órgão legislativo, com as funções de determinar as normas que regem o funcionamento do Estado e a vida económica e social através de leis e deliberações de carácter genérico (n.º 2). De acordo com esta norma, a Assembleia da República exerce o poder legislativo por natureza e por preponderância<sup>2</sup>, aparecendo o Governo a exercer a mesma função por delegação da Assembleia da República em todas as matérias que não integram a sua competência exclusiva (n.º 3 do art.º 178 da CRM), ou nos casos em que uma norma constitucional isolada tenha expressamente remetido a sua densificação à lei no sentido formal, isto é, a produzir pelo Parlamento, como é o caso do n.º 2 do artigo 7.

Portanto, a Constituição, em certos casos, declara expressamente a quem pertence a competência para legislar sobre determinada matéria, excluindo, por conseguinte, outros órgãos do exercício da faculdade legislativa nessa matéria, incluindo o poder regulamentar. A isto se diz reserva exclusiva legislativa a favor da Assembleia da República, não podendo esta delegar estas matérias ao Governo, nem este pode estatuir sobre estas matérias através de Decretos, isto é, do seu poder regulamentar independente.

---

<sup>2</sup> Cfr. MACIE, Albano, *Manual de Direito Administrativo*, vol. 2, Escolar Editora, Maputo, 2021, pp. 189-190.

Constitui um desses casos de reserva exclusiva legislativa as matérias de definição da «divisão territorial» e das «características dos escalões territoriais, assim como a criação de novos escalões».

Olhemos para o conteúdo desta competência de organização territorial.

6.4.2. É a Constituição que estatui sobre a organização territorial e administrativa de Moçambique. Com efeito, nos termos do artigo 7 da CRM, Moçambique organiza-se territorialmente em províncias, distritos, postos administrativos, localidades e povoações. As zonas urbanas estruturam-se em cidades e vilas.

Ao lado da organização territorial, contrapõe-se a organização administrativa das autarquias locais. Com efeito, as autarquias locais dividem-se em municípios e povoações. Os municípios correspondem à circunscrição territorial das cidades e vilas e as povoações à circunscrição da sede dos postos administrativos (art.º 287 da CRM).

Da análise resulta que as autarquias locais assentam na organização territorial: *Os municípios nas zonas urbanas de cidades e vilas e as povoações nas “zonas urbanizadas” das sedes dos postos administrativos. Portanto, não existe uma organização territorial “a se” das autarquias locais.*

Portanto, a Constituição, nos artigos 178, n.º 2, alínea c) e n.º 2 do artigo 7, reservou à Assembleia da República a competência de criar unidades territoriais, de redefinir as existentes, de definir as características destas unidades territoriais, respeitando a sua organização territorial em províncias, distritos, postos administrativos, localidades e povoações e nas zonas urbanas, as cidades e vilas.

Ora, com a aprovação do Decreto n.º 85/2021, de 18 de Outubro, terá o Governo definido, criado unidades territoriais ou traçado novas características das unidades territoriais existentes, para se confirmar a tese avançada de ter violado a competência orgânica da Assembleia da República?

6.5. O objecto do Decreto n.º 85/2021 é “redefinir as áreas de jurisdição portuária de Mocímboa da Praia, Ilha de Moçambique e Lumbo, Quelimane, Nacala, Beira, Inhambane,

Maputo e Matola e *criar as áreas de jurisdição portuária* de Metangula, Angoche, Pebane e Chinde” (artigos 1 e 2 do Decreto).

O artigo 1.º do Decreto n.º 412/70, de 12 de Setembro, que cria as *áreas de jurisdição portuária*, define-as como sendo “... toda a faixa costeira correspondente ao domínio público marítimo, os estuários dos rios e todos os portos de cada província”. Dentro das áreas de jurisdição portuária incluir-se-ão *as zonas portuárias*, que “corresponderão à zona de exploração e à zona de expansão” (art.º 5.º, n.º 1 do Decreto n.º 412/70).

A *zona de exploração* destinar-se-á, especialmente, às operações de exploração económica correspondentes às necessidades de tráfego actuais ou previsíveis a médio prazo (até dez anos), entendendo-se por exploração económica de um porto o conjunto de actividades nele exercidas com finalidade comercial ou industrial, quer por prestação de serviços, fornecimentos à navegação ou concessão de licenças, quer por utilização de qualquer parcela da sua esfera (n.º 3 do art.º 5.º do Decreto n.º 412/70). A *zona de expansão* constituirá uma área de reserva, destinada a acorrer às necessidades de desenvolvimento do porto previsíveis a longo prazo (até trinta anos) – n.º 4 do art.º 5.º do Decreto n.º 412/70.

O Decreto n.º 85/2021 veio actualizar o conteúdo do Decreto n.º 412/70, em particular, no que tange aos limites temporais de médio e longo prazos.

6.6. Neste contexto legal, as áreas de jurisdição portuárias compõem-se de duas zonas, a de exploração e a de expansão. Estas áreas de jurisdição portuária incidem sobre a zona costeira.

Ao abrigo do artigo 12 da Lei n.º 20/2019, de 8 de Maio, Lei do Mar, a *zona costeira* “constitui a faixa terrestre compreendida entre o limite das águas interiores marítimas, no mar, que inclui a faixa da orla marítima e no contorno de ilhas, baías e estuários, medida da linha das máximas preia-mares até 100 metros para o interior do território, salvo nos casos em que a extensão maior esteja casuisticamente estabelecida por lei”.

6.7. Deste excuro, é possível estabelecer as seguintes conclusões sobre a questão da inconstitucionalidade orgânica (formal) do Decreto n.º 85/2021, de 18 de Outubro:

6.7.1. A divisão territorial, ou a definição da organização territorial e administrativa de Moçambique em unidades territoriais, nomeadamente, províncias, distritos, postos administrativos, localidades e povoações, bem como em zonas urbanas, que consistem em cidades e vilas, é da exclusiva competência da Assembleia da República, no sentido de que cabe a ela unicamente definir, classificar e criar os escalões das unidades territoriais do país.

6.7.2. As autarquias locais, que podem ser municípios e povoações, assentam nas unidades territoriais definidas pela Assembleia da República no exercício da competência de «dividir e organizar territorialmente o país», nomeadamente nas cidades e vilas (para municípios) e nas sedes dos postos administrativos (para o caso das povoações).

6.7.3. As áreas de jurisdição portuária têm como território onde assentam as zonas costeiras, que não integram a divisão territorial, nem administrativa do país. Como se depreendeu, as áreas de jurisdição portuária respondem a um objectivo ligado à realização das actividades económicas e industriais desenvolvidas no âmbito portuário, que incidem dentro do espaço físico das unidades territoriais definidas como províncias, distritos, postos administrativos, localidades, povoações, cidades e vilas.

Portanto, o Governo, ao redefinir ou criar áreas de jurisdição portuária não está a criar, modificar ou extinguir unidades territoriais definidas por lei, em particular, a Resolução n.º 3/81, de 2 de Setembro, da Assembleia Popular, que fixa a divisão territorial das cidades e vilas.

Por este facto, a forma de exteriorização do acto jurídico do Conselho de Ministros (Decreto) não é incompatível com o n.º 2 do artigo 209 da CRM.

Pelo que, não se verifica a aludida inconstitucionalidade orgânica (formal) do Decreto n.º 85/2021, de 18 de Outubro, que redifine as áreas de jurisdição portuária de Mocímboa da Praia, Ilha de Moçambique e Lumbo, Quelimane, Nacala, Beira, Inhambane, Maputo e Matola e cria as áreas de jurisdição portuária de Metangula, Angoche, Pebane e Chinde, abrindo-se espaço para a apreciação dos restantes dois pedidos, nomeadamente: *a inconstitucionalidade material e a ilegalidade do diploma em análise*.

## **7. Apreciação da inconstitucionalidade material do Decreto n.º 85/2021, de 18 de Outubro**

7.1. O Decreto n.º 85/2021, de 18 de Outubro, é aprovado tendo como suporte a alínea f) do n.º 1 do artigo 203 da CRM, que dispõe que “Compete, nomeadamente, ao Conselho de Ministros: f) *promover e regulamentar a actividade económica e dos sectores sociais*”. Ora, dizem os Autores da acção de inconstitucionalidade que “(...) o Governo extrapola as suas competências, pois não se trata tão-somente de promoção da actividade económica, mas sim, de uma redefinição de limites geográficos da Cidade da Beira e de outras áreas da República de Moçambique, sob pretexto de criar áreas de jurisdição portuária”.

O Decreto em análise redefine ou cria áreas de jurisdição portuária, entendidas como zonas de administração portuária destinadas, especialmente, às operações de exploração económica correspondentes às necessidades de tráfego actuais ou previsíveis. As operações de exploração económica são definidas como sendo as actividades desenvolvidas num porto com a finalidade comercial ou industrial, quer por prestação de serviços, fornecimentos à navegação ou concessão de licenças, quer por utilização de qualquer parcela da sua área (art.º 5.º, n.º 3 do Decreto n.º 412/70).

7.2. Portanto, trata-se de regulamentar uma actividade económica da Administração Pública Portuária, o que, materialmente, não interfere nas competências exclusivas da Assembleia da República de definir a divisão territorial, conforme demonstrado (*Ver supra n.º 9*).

7.3. Quanto à aludida violação do artigo 288 da CRM, que dispõe que “A criação e extinção das autarquias locais são reguladas por lei, devendo a alteração da respectiva área ser precedida de consulta aos seus órgãos”.

Neste ponto, syndica-se objectivamente a “alteração das áreas das autarquias”. Mas é ponto assente que a superfície territorial das autarquias foi definida constitucionalmente através do critério de correspondência com as cidades, vilas e sedes dos postos administrativos (números 2 e 3 do art.º 287 da CRM). A Constituição ao proceder deste modo fez corresponder as áreas das autarquias à organização ou divisão territorial prevista no seu artigo 7, sendo esta fixada pela Assembleia da República, através de lei.

7.4. Em relação à Cidade da Beira, a sua área foi definida pela Resolução da Comissão Permanente da Assembleia Popular n.º 3/81, de 2 de Setembro, com natureza de lei no sentido formal. Esta divisão permanecerá a mesma enquanto não for modificada a respectiva lei. Ora, as áreas de jurisdição portuária não são unidades territoriais, mas zonas integradas nas unidades territoriais, que se dedicam à realização de actividades económicas e comerciais das entidades portuárias, sendo que nestas áreas as autoridades autárquicas têm somente limitações no exercício das suas actividades económicas e industriais.

O que pode, efectivamente, acontecer é o Decreto ter extravasado o limite da actuação das entidades portuárias ao redefinir as suas áreas de jurisdição. Mas esta é uma questão legal e não constitucional, pois as áreas de jurisdição portuária têm como base as zonas costeiras marítimas e os estuários dos rios, áreas definidas e delimitadas por leis.

Esta questão será respondida no terceiro quesito que é colocado a este órgão jurisdicional.

7.5. Em conclusão, a aprovação do Decreto n.º 85/2021, de 18 de Outubro, com fundamento na alínea f) do número 1 do artigo 203 da CRM não põe em causa a competência da Assembleia da República de definir a divisão territorial, nem de definir novos escalões territoriais, pois tratou-se de promover e regulamentar a actividade económica, comercial e industrial das autoridades portuárias e o seu campo de actuação económica, salvaguardando interesses próprios do Estado

## **8. Apreciação da ilegalidade do Decreto n.º 85/2021, de 18 de Outubro**

8.1. Os autores da acção de ilegalidade aduzem que o Decreto n.º 85/2021, de 18 de Outubro, “... contraria e viola flagrante e contundentemente um conjunto de legislação ordinária, redundando em ilegalidade, a saber: o número 2 do artigo 2, o artigo 8 da Lei n.º 6/2018, de 3 de Agosto, que estabelece o quadro jurídico-legal para a implantação das autarquias locais; o artigo 3 da Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro, Lei do Sistema Tributário Autárquico; os artigos 6, 7 e 8 da Lei n.º 19/97, de 1 de Outubro, Lei de Terras e o artigo 8 da Lei n.º 20/2019, de 8 de Novembro, Lei do Mar”.

A análise deste pedido será feita ponto por ponto.

## **8.2. A pretensa violação do número 2 do artigo 2 e do artigo 8 da Lei n.º 6/2018, de 3 de Agosto, que estabelece o quadro jurídico-legal para a implantação das autarquias locais.**

8.2.1. Em relação ao artigo 2 da Lei n.º 6/2018, que versa sobre as categorias das autarquias locais, nomeadamente, municípios e povoações, e estas, respectivamente, em cidades, vilas e povoações, vale, *in toto*, a fundamentação vertida no ponto 9 supra. O que vale dizer que a organização administrativa territorial das autarquias locais incide sobre a divisão territorial estabelecida no artigo 7 da CRM, sendo a sua definição integrada no regime de reserva exclusiva do legislador. Este facto não tem, por isso, nenhuma conexão com a redefinição ou criação das áreas de jurisdição portuária, pois esta tem efectivamente efeitos económicos e comerciais e não de divisão territorial do país. Isto é, a definição das áreas de jurisdição portuária não cria unidades territoriais administrativas, daí, por exemplo, situar-se esta zona no território da Cidade da Beira, sem alterá-lo, nem o desnaturar.

Não há, conseqüentemente, que se confrontar o Decreto n.º 85/2021, de 18 de Outubro, com o artigo 2 da Lei n.º 6/2018, por falta de elementos relacionais.

8.2.2. Quanto ao artigo 8 da Lei n.º 6/2018, que versa sobre as atribuições das autarquias locais, nomeadamente, o desenvolvimento económico e social local, meio ambiente, saneamento básico e qualidade de vida, saúde, educação, cultura, tempos livres e desporto, polícia da autarquia, urbanização, construção e habitação, há que referir que o ponto de contacto com o Decreto n.º 85/2021, de 18 de Outubro, pode residir nas áreas de construção, desenvolvimento económico local, meio ambiente e abastecimento público, visto que nestas matérias incumbe ao Conselho Municipal conceder licenças dentro do espaço territorial da Cidade ou Vila, mas o Decreto veio, nas áreas de jurisdição portuária (zona de exploração e de expansão), conferir às autoridades portuárias as competências de:

- emitir licenças para o exercício de quaisquer actividades ou obras (n.º 4 do art.º 6 do Decreto n.º 85/2021);
- emitir licenças de ocupação a título precário (art.º 7 do Decreto n.º 85/2021).

Como resolver esta sobreposição?

Embora as áreas de jurisdição portuária se situem na divisão territorial administrativa da localidade, do posto administrativo, do distrito, da província ou de cidade e vila, no espaço da sua actuação conservam as competências administrativas de autorizar qualquer tipo de licenças, desde que sejam áreas de jurisdição dos portos em plena utilização.

Tem-se entendido actualmente, e é essa a evolução noutros ordenamentos<sup>3</sup>, que nas zonas de jurisdição portuária sem utilização portuária reconhecida ou exclusiva, as competências devem ser transferidas para as autoridades municipais, visando a sua exploração económica, conservação e desenvolvimento nos múltiplos aspectos de ordem económica, financeira e patrimonial, precedida de um protocolo a celebrar entre a autoridade portuária e o município respectivo.

Contudo, por este facto, não se pode concluir que seja ilegal a atribuição de competências de concessão de licenças para o exercício de quaisquer actividades ou obras e para autorizar ocupações a título precário às autoridades portuárias, desde que tais poderes funcionais incidam sobre a zona costeira e entregues à jurisdição portuária.

### **8.3. A alegada violação do artigo 3 da Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro, Lei do Sistema Tributário Autárquico**

O artigo 3 da Lei n.º 1/2008, que se alega ser posto em causa pelo Decreto n.º 85/2021, estabelece que “1. As autarquias locais gozam de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, possuindo finanças e património próprios geridos autonomamente pelos respectivos órgãos. 2. O regime de autonomia financeira e patrimonial das autarquias locais compreende, nomeadamente, os poderes de: a) elaborar, aprovar e executar planos de actividades e orçamentos; b) dispor de receitas próprias e arrecadar quaisquer outras que por lei lhes sejam destinadas; c) ordenar e processar as despesas orçamentais; d) realizar investimentos públicos; e) elaborar e aprovar as respectivas contas de gerência; f) gerir o

---

<sup>3</sup> Cfr, por exemplo, no caso Português, a Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto, que autoriza o Governo a transferir as competências de gestão portuária para as entidades municipais, concretizada através do Decreto-Lei n.º 72/2019, de 28 de Maio, relativo à transferência de competências para os órgãos municipais relativas à gestão das áreas afectas às actividades de náutica de recreio e dos portos ou instalações de apoio (...) e gestão de áreas sob jurisdição portuária sem utilização portuária reconhecida ou exclusiva e de áreas urbanas de desenvolvimento turístico e económico não afectas à actividade portuária.

património autárquico; g) contrair empréstimos, nos termos da Lei. 3. A autonomia patrimonial das autarquias locais consiste em ter património próprio para a prossecução das suas atribuições. 4. A tutela administrativa que recai sobre a gestão patrimonial e financeira das autarquias locais é exercida em conformidade com os princípios e normas estabelecidos na lei da tutela administrativa, bem como nos termos da presente Lei”.

A descentralização, ao criar as comunidades locais, outorga-lhes personalidade jurídica e lhes confere, conseqüentemente, a autonomia. A autonomia visa evitar as interferências do Estado nas áreas de competências dos órgãos das entidades descentralizadas, criando uma capacidade decisória própria, nos termos da lei. Portanto, a autonomia é uma garantia institucional e constitucional das entidades descentralizadas, vista como poder de desenvolver uma acção política própria, entendida, esta, no sentido rigorosamente científico, como a possibilidade de estabelecer, relativamente a uma determinada esfera de interesse, uma linha de acção própria ou um programa administrativo próprio, programa cuja definição e implementação estão ao dispor da liberdade conformadora das autarquias locais, através dos seus órgãos democraticamente eleitos<sup>4</sup>.

Ora, em que medida a redifinição e criação de áreas de jurisdição portuária pode colocar em causa o princípio da autonomia das autarquias locais?

Haveria colisão se o Decreto n.º 85/2021 retirasse competências próprias das autarquias locais a favor das autoridades portuárias nas zonas que não sejam entregues a fins comerciais e industriais das autoridades administrativas portuárias, isto é, nas zonas de exploração e de expansão portuária, que se circunscrevem nas áreas que constituem a zona costeira. Mas, as zonas portuárias destinam-se especialmente às operações de exploração económica correspondentes às necessidades de tráfego, nomeadamente, o conjunto de tarefas ou actividades executadas nestas zonas com a finalidade comercial ou industrial, quer por prestação de serviços, fornecimentos à navegação ou concessão de licenças, quer por utilização de qualquer parcela da área de jurisdição portuária.

---

<sup>4</sup> Cfr. MACIE, Albano, *Descentralização em Moçambique: Filosofia da reforma, o presente e o futuro*, Escolar Editora, 2021, p. 36.

Deste enunciado resulta que, apesar de a área de actuação das autoridades administrativas autárquicas ou governamentais abranger toda a divisão territorial do distrito, província, cidade ou vila, onde se encontram implantadas as áreas de jurisdição portuária (zona de exploração e de expansão), enquanto não houver a transferência de competências para as entidades estaduais ou descentralizadas, as autoridades portuárias serão sempre competentes para gerir ou administrar todas as actividades que ocorram nessas zonas, desde que ligadas às suas actividades económicas e comerciais. Aliás, as zonas portuárias concretizam e manifestam uma das áreas de actuação do próprio Estado. Portanto, existirá sempre um espaço de operatividade dentro do território onde actuam as autarquias e outras entidades descentralizadas ou governamentais, a favor das entidades portuárias, sem que isso signifique fazer uma delimitação territorial a cargo da Assembleia da República. Mas tal espaço não pode ser de tal modo que retire, por corrosão, o espaço de actuação autárquica, daí a sua delimitação através da noção de «zona costeira», nos termos do artigo 8 da Lei do Mar, embora nestas zonas se reservem competências próprias às entidades autárquicas, que, nomeadamente, não integram a actividade industrial e comercial portuária, áreas que, embora integrem a zona portuária, lhes seja reconhecida a sua susceptibilidade de aproveitamento para fins turísticos e económicos, neste último caso não ligadas à actividade portuária.

Portanto, não se pode concluir que a delimitação das áreas de jurisdição portuária, por si só, se sobrepõe ou reduz a autonomia das entidades descentralizadas, em particular, das autarquias locais.

#### **8.4. A pretensa violação do artigo 8, da alínea a) do artigo 10, conjugado com o artigo 12, todos da Lei n.º 20/2019, de 8 de Novembro, Lei do Mar**

Os autores da acção alegam que o Decreto n.º 85/2021 viola os artigos 8, alínea a) do artigo 10, conjugado com o artigo 12 da Lei n.º 20/2019, de 8 de Novembro, Lei do Mar, que dispõem o seguinte:

- Artigo 8, «Alteração dos limites dos domínios públicos»: *Os limites das faixas que orlam as águas marítimas, lacustres e fluviais a que se referem os artigos 6 e 7 da presente Lei podem*

*ser alterados por lei, com fundamento em razões específicas conexas aos interesses económicos, culturais, ambientais, incluindo a diversidade biológica e a protecção de ecossistemas associados, ou por outros motivos ponderosos”.*

- Alínea a) do artigo 10, «Enumeração»: *“O espaço marítimo sob soberania e jurisdição do Estado moçambicano compreende as seguintes zonas marítimas: a) zona costeira”;*

- Artigo 12, «Extensão»: *“A zona costeira constitui a faixa terrestre compreendida entre o limite das águas interiores marítimas, no mar, que inclui a faixa da orla marítima e no contorno de ilhas, baías e estuários, medida da linha das máximas preia-mares até 100 metros para o interior do território, salvo nos casos em que extensão maior esteja casuisticamente estabelecida por lei”.*

Do enunciado normativo atrás aludido, resulta, em primeiro lugar, que a delimitação das áreas pertencentes à zona marítima, em particular, à zona costeira, é feita por lei no sentido formal. Por outro, a alteração dos limites demarcados por lei seguirá o princípio do paralelismo da forma, isto é, será efectuada por via de lei a aprovar pela Assembleia da República. Deste modo, não pode um instrumento inferior à lei modificar a faixa costeira, sob pena de ilegalidade.

Ora, prescreve o n.º 7 do artigo 3, «Abrangência» do Decreto n.º 85/2021, que *“As áreas de jurisdição portuária nos termos do presente Decreto abrangem: 7. A área de Jurisdição Portuária de Maputo e Matola – toda a faixa costeira, correspondente ao domínio público marítimo, os estuários dos rios (...). A sul, na Ka Tembe, seguirá pela faixa costeira incluindo os 200 metros de área seca, a montante da linha de máximo de preia-mar (...)”.*

O n.º 7 do artigo 3 do Decreto n.º 85/2021, ao incluir uma delimitação da zona costeira em uma medida de 200 metros *de área seca, a montante da linha de máximo de preia-mar*, superior à medida da linha das máximas preia-mar até 100 metros para o interior do território, prevista como limite máximo no artigo 12 da Lei do Mar, extravasa materialmente o poder regulamentar do Governo, no âmbito da regulamentação prevista na alínea f) do n.º 1 do artigo 203 da CRM, o que torna a norma ilegal. Aliás, a parte final do artigo 12 da Lei do Mar dispõe que a medida da linha das máximas preia-mares até 100 metros para o interior só

pode ser superada “... nos casos em que extensão maior esteja casuisticamente estabelecida por lei”, o que não é o caso.

A palavra «lei» utilizada pelo Legislador tem necessariamente o seu enquadramento no leque dos actos legislativos, no caso, a lei aprovada pela Assembleia da República, no exercício do poder legislativo. Isto explica o princípio do paralelismo de forma. Tendo a definição da zona costeira sido feita por lei formal, então, a sua alteração seguirá o mesmo ritual.

Os restantes números 1 a 6 e 8 a 11 do artigo 3 do Decreto n.º 85/2021, ora sindicados por pretensa ilegalidade, não se referem à medida da linha das máximas preia-mares. Neste sentido, havendo uma definição legal do máximo da medida da linha costeira preia-mares, de 100 metros para o interior do território, deve entender-se que é esta a medida aplicável, não sendo imperioso a sua repetição no Decreto em análise. Por esta razão, os números 1 a 6 e 8 a 11 do artigo 3 do Decreto n.º 85/2021, de 18 de Outubro, não são ilegais, pois conformam-se com o postulado no artigo 12 da Lei do Mar.

#### **8.5. A alegada violação dos artigos 6, 7 e 8 da Lei n.º 19/97, de 1 de Outubro, Lei de Terras**

Os artigos 6, 7 e 8 da Lei n.º 19/97, de 1 de Outubro, prescrevem que são do domínio público, as zonas de protecção total e parcial. São zonas de protecção total, as áreas destinadas a actividades de conservação ou preservação da natureza e de defesa e segurança do Estado, e são de protecção parcial, “... o leito das águas interiores, do mar territorial e da zona económica exclusiva; a plataforma continental, a faixa da orla marítima e no contorno das ilhas, baías ..., a faixa de terreno até 100 metros ...”, respectivamente.

Os autores da acção não dizem e nem explicam de que forma o Decreto n.º 85/2021 viola estas normas de categoria de lei. Contudo, a delimitação das áreas de domínio público de protecção total ou parcial visa afastar a atribuição de direito de uso e aproveitamento de terra, por serem zonas exclusivas de protecção do interesse público primário. Algumas destas áreas coincidem com a área de jurisdição portuária, daí afastar-se a atribuição do direitos de uso e aproveitamento da terra, senão licenças especiais para o exercício de actividades determinadas e a título precário.

Deste modo, compreende-se que, nas zonas de jurisdição portuária, conforme dispõe o artigo 7 do Decreto n.º 85/2021, de 18 de Outubro, sejam passadas somente licenças de ocupação, com natureza especial e não o direito de uso e aproveitamento da terra, por, exactamente, pertencerem às zonas de protecção total ou parcial e serem, portanto, destinadas à realização das actividades comerciais e industriais do Estado, através da sua Administração Portuária, a qual se pode submeter à gestão pública ou privada, esta última feita através de integração no sector empresarial do Estado ou de concessões a privados.

9. Concluindo, a este Conselho Constitucional foram colocados três pedidos fundamentais, sendo que:

9.1. Em relação ao primeiro, o da declaração de inconstitucionalidade orgânica do Decreto n.º 85/2021, de 18 de Outubro, esta não se verifica, porque o Governo, ao redefinir ou criar áreas de jurisdição portuária não está a criar, modificar ou extinguir unidades territoriais definidas por lei, não se colocando a hipótese de usurpação da função legislativa nestas matérias prevista no n.º 3 do artigo 7 e na alínea c) do n.º 2 do artigo 178 da CRM.

9.2. Em relação à inconstitucionalidade material, há que dizer que a aprovação do Decreto n.º 85/2021, de 18 de Outubro, com fundamento na alínea f) do número 1 do artigo 203 da CRM não põe em causa a competência exclusiva da Assembleia da República de definir as unidades territoriais, pois naquele caso, trata-se de regulamentar a actividade exercida na zona portuária, nomeadamente, a actividade comercial e industrial, por prestação de serviços, fornecimento à navegação ou concessão de licenças.

9.3. Em relação ao pedido de declaração de ilegalidade, este Conselho constata que o n.º 7 do artigo 3 do Decreto n.º 85/2021, de 18 de Outubro, extrapolou os limites do poder regulamentar do Governo, ao colocar a medida da linha das máximas preia-mares acima de 100 metros para o interior do território, o que só pode ser feito por um instrumento normativo com valor igual ou superior ao da lei no sentido formal.

### **III**

#### **Decisão**

*Acórdão nº 6/CC/2022, de 25 de Agosto*

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:

a) não declarar a inconstitucionalidade orgânica do Decreto n.º 85/2021, que redefine as áreas de jurisdição portuária de Mocímboa da Praia, Ilha de Moçambique e Lumbo, Quelimane, Nacala, Beira, Inhambane, Maputo e Matola e cria as áreas de jurisdição portuária de Metangula, Angoche, Pebane e Chinde, publicado no *Boletim da República*, n.º 200, I Série, de 18 de Outubro;

b) não declarar a inconstitucionalidade material dos artigos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 13 do mesmo Decreto n.º 85/2021;

c) declarar a ilegalidade do n.º 7 do artigo 3 do mencionado Decreto n.º 85/2021, por violar o artigo 12 da Lei n.º 20/2019, Lei do Mar, publicada no *Boletim da República*, n.º 216, I Série, de 8 de Novembro, na parte que ultrapassa a medida da linha das máximas preia-mares de 100 metros para o interior do território;

d) não declarar a ilegalidade das restantes normas do já referido Decreto n.º 85/2021.

Registe, notifique e publique-se.

Dê-se cumprimento ao disposto no artigo 57 da Lei n.º 2/2022, de 21 de Janeiro, Lei Orgânica do Conselho Constitucional, na parte que declara a ilegalidade.

**Maputo, 25 de Agosto de 2022.**

Manuel Henrique Franque, Albano Macie (**Relator**), Domingos Hermínio Cintura, Mateus da Cecília Feniassa Saize, Ozias Pondja