

**REGRAS COMUNS DE LEGÍSTICA NOS ESTADOS E REGIÕES  
LUSÓFONAS – UMA ABORDAGEM SOBRE A LEGÍSTICA  
FORMAL EM MOÇAMBIQUE \*POR PAULO ASSUBUJI**

---

Em Moçambique, de acordo com o artigo 183 da Constituição, têm iniciativa de lei, os deputados, as bancadas parlamentares, as comissões da Assembleia da República, o Presidente da República e o Governo. Acrescem a este lote, os actos próprios do Governo (Decretos), os Avisos do Governador do Banco de Moçambique, os actos dos ministros (diploma ministerial)... há, portanto, uma panóplia de regras jurídicas. Tal pressupõe um conjunto de regras uniformes que oriente a elaboração desses actos.

Ora, Moçambique não adoptou formalmente até ao momento, algum diploma legal que substancialmente estabeleça as regras de legística formal, quer para os actos normativos do Governo, quer para os actos normativos da Assembleia da República. Acresce a esta situação, o facto de o país não dispor de uma Lei-formulário.

Os únicos diplomas que dispõem sobre a feitura de leis são o Regimento da Assembleia da República – cujas regras são de carácter eminentemente procedimental - e a Lei nº 6/2003 (Lei da *Vacatio Legis*).

Manda também a verdade dizer que, há semelhança de alguns outros países, Moçambique herdou legislação produzida antes da independência, que ia sendo alterada aqui e ali, mas que manteve as técnicas de legística...por outro lado, durante muitos anos, principalmente, após a adopção de Constituição de 1990, que introduziu alterações de fundo no ordenamento jurídico nacional (ex: economia de mercado, multipartidarismo, entre outros), foi aprovada muita legislação inspirada na legislação portuguesa, aplicada quase na íntegra *mutatis mutandi*.

Entretanto, algumas iniciativas no sentido de produzir normas sobre legística formal foram sendo adoptadas, podendo ser apontadas a título de exemplo as seguintes:

- ☐ Projecto de Lei sobre Feitura de Leis, da autoria de uma das comissões especializadas da Assembleia da República – a Comissão dos Assuntos Jurídicos, Direitos Humanos e Legalidade<sup>1</sup> - que não chegou avançar na própria Assembleia da República;
- ☐ Resolução Interna do Conselho de Ministros que estabeleceu as regras mínimas e procedimentos para elaboração e apreciação dos actos normativos pelo Governo;
- ☐ Presentemente o Ministério da Justiça, Assuntos Constitucionais e Religiosos teve a iniciativa de preparar um esboço duma Proposta de Lei sobre legística formal, mas ainda se encontra numa fase algo embrionária.

Permitam-me, então, numa abordagem eminentemente prática, trazer alguns aspectos que foram fazendo parte do dia-adia da legística formal em Moçambique ao longo do tempo:

- **Quanto às menções formulárias iniciais (forma e conteúdo dos preâmbulos)**

Durante muito tempo verificou-se o uso indistinto de Preâmbulos longos e curtos. Por exemplo, as primeiras leis, tais como a Lei de Terras<sup>2</sup>, a Lei de Minas<sup>3</sup>, a Lei das Empresas Estatais<sup>4</sup> e o Estatuto-tipo das empresas estatais<sup>5</sup>, continham Preâmbulos longos.

---

<sup>1</sup> Esta Comissão de acordo com o novo Regimento da Assembleia da República, aprovado pela Lei nº 17/2013, de 12 de Agosto, passou a designar-se Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos Humanos e Legalidade, ou seja 1ª Comissão.

<sup>2</sup>Lei nº6/79, de 3 de Julho.

<sup>3</sup>Lei nº 2/86, de 16 de Abril.

<sup>4</sup>Lei nº 2/81, de 10 de Setembro.

<sup>5</sup>Decreto-Lei nº 17/77, de 28 de Abril.

A possível justificação para estes casos é que os diplomas legais estruturantes careciam de uma explicação e clarificação sobre a sua razão de ser e conteúdo principal e por isso tinham Preâmbulos mais longos e detalhados.

Já instrumentos como o primeiro Estatuto dos Magistrados Judiciais<sup>6</sup> e o diploma sobre a administração das SARL e das sociedades civis<sup>7</sup>, apresentavam-se com Preâmbulos curtos, contendo por vezes não mais do que dois parágrafos.

Presentemente foi tomada a decisão de que, qualquer que seja o tipo de diploma legal, os Preâmbulos devem ser curtos e sintéticos. São exemplo disso a própria Constituição da República de 2004; a Lei de Bases de Organização e Funcionamento da Administração Pública<sup>8</sup>; Lei das Empresas Públicas<sup>9</sup>; Lei da Organização Judiciária<sup>10</sup>; Lei da Probidade Pública<sup>11</sup>; e a nova Lei Orgânica do Ministério Público<sup>12</sup>.

A propósito dos preâmbulos, uma nota importante que deve ser feita está relacionada com o aparente desencontro entre o preâmbulo e o conteúdo da Lei. A título de exemplo, o Preâmbulo da primeira Lei das Empresas Públicas<sup>13</sup>, expressamente dizia que o modelo das empresas estatais já estava ultrapassado e por isso se adoptava um novo modelo – o das empresas públicas.

No entanto, esta Lei, estando a trazer um novo paradigma de organização e empresarial do estado, não chegou sequer a revogar a lei das empresas estatais<sup>14</sup>. Se se poderia, neste caso, falar em revogação tácita (?), a verdade é que uma outra lei<sup>15</sup>, que veio regular a reestruturação do

---

6Lei nº 10/91, de 30 de Julho.

7Decreto-Lei nº 13/76, de 3 de Abril.

8Lei nº 7/2012, de 8 de Fevereiro.

9Lei nº 6/2012, de 8 de Fevereiro.

10Lei nº 24/2007, de 20 de Agosto.

11Lei nº 16/2012, de 14 de Agosto.

12Lei nº 4/2017, de 18 de Janeiro.

13Lei nº 17/91, de 3 de Agosto

14Lei nº 2/81, de 10 de Setembro das empresas estatais

15 a Lei nº 15/91, de 03 de Agosto.

sector empresarial do Estado, expressamente previa a manutenção como tais das E.E., o que contraria a ideia de que o modelo das E.E. estaria ultrapassado.

- **Redacção dos artigos**

A redacção dos artigos segue, no geral, as mesmas práticas das realidades que possuem normas específicas de redacção de actos normativos, nos aspectos de divisão em números, contemplação de proémios e alíneas, bem como subalíneas.

Uma nota que se possa fazer neste domínio está relacionada com numeração do artigos que segue a forma cardinal, contrariamente a algumas realidades que seguem a via ordinal de enumeração. Portanto, tem-se em Moçambique a enumeração dos artigos em 1, 2, 3 e etc. e não 1º, 2º 3º.

- **Formas de redacção e utilização de epígrafes**

O uso de epígrafes não esta uniformizado, havendo dúvidas sobre a utilização do itálico, do negrito e dos parênteses. Por exemplo pode-se encontrar alguns actos normativos, quer da autoria da Assembleia da República, quer da autoria do Governo, epígrafes em negrito ou ainda epígrafes redigidas entre parêntesis, em itálico ou não.

Em Moçambique, quem elabora e propõe os projectos de diplomas legais são os sectores de cuja área se pretende legislar.

Contrariamente ao que acontece, por exemplo, nos países anglófonos, não existe um gabinete de redacção de actos legislativos e normativos (*Drafting office*), pelo que a legislação apresentada acaba reflectindo as características e inclinações de quem a escreve. Se por exemplo, quem redige a proposta se baseou numa legislação brasileira ou de outro país, ou se normalmente expressa “à moda das novelas”, o texto acaba tendo influências essas linguísticas, o que acaba se

reflectindo na harmonia, clareza e uniformidade que as normas devem ter e até, quiçá, no próprio sentido das mesmas (uso do gerúndio, fato *versus* facto, travesseiro *versus* almofada...).

Seria, talvez vantajoso o envolvimento de linguistas ou especialistas em língua portuguesa, mas a única experiência conhecida, ou pelo menos a mais relevante, foi no processo de reforma do Código Comercial.

- **Sobre a entrada em vigor dos diplomas legais**

Quanto a entrada em vigor dos actos normativos, em regra, por força da Lei nº 6/2003 (Lei da *Vacatio Legis*), as leis entram em vigor 15 dias após a sua publicação, salvo se as próprias leis dispuserem de forma diferente.

Em Moçambique, na quase totalidade dos casos, fixa-se a data de entrada em vigor do diploma. Geralmente, a fórmula adoptada é “*a presente lei entra em vigor \_\_\_\_\_ dias após a sua publicação.*”, quando se entende que se deve fixar a *vacatio legis*, ou ainda, “*O presente diploma entra em vigor na data da sua publicação*” Em algum momento usou-se a expressão “*o presente diploma entra imediatamente em vigor*”, mas foi sendo afastada.

- **O desafio dos diplomas de nível hierárquico inferior**

- Em Moçambique existem vários decretos aprovados no âmbito do poder regulamentar do Governo que, sendo regulamentos de leis, ou não indicam estas leis como norma habilitante, limitando-se a ir buscar a competência genérica constitucionalmente atribuída, ou indicam simultaneamente como norma habilitante os dispositivos constitucionais genéricos e a lei que visam regulamentar.

Ex1: Decreto nº 62/2009, de 8 de Setembro (Regulamento do então EGFAE – Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado), aprovado ao abrigo do artigo 3 do EGFAE e da alínea f) do

n. 1 do artigo 204 da Constituição.

- Outra questão que parece importante referir passa pela cópia nas leis ou regulamentos de dispositivos da Constituição ou das leis regulamentadas.

Ex1: O n. 1 do artigo 128 da Lei nº 7/2009, de 11 de Março (Estatuto dos Magistrados Judiciais), é cópia do artigo 220 da Constituição;

Ex2: O artigo 3 da Lei de Terras (Lei nº 17/97, de 1 de Outubro) repete o estatuído no artigo 109 da Constituição.

- **A questão da republicação dos actos normativos**

Embora se reconheça a existência desta prática e a sua previsão em outros ordenamentos jurídicos da CPLP, somente nos últimos 4 anos é que Moçambique passou a segui-la, sendo a primeira experiência ocorrida em 2013, com a alteração e republicação da Lei que aprova e Letra e Música do Hino Nacional<sup>16</sup>

Entretanto, esta prática vem sendo seguida pelo legislador moçambicano sem serem estabelecidos os critérios que podem ditar a republicação de uma lei, sendo que algumas vezes, ao invés de optar pela republicação, se prefere revogar o diploma alterado.

Veja-se o exemplo da Lei nº 4/2017, que introduziu alterações a Lei Orgânica do Ministério Público, revogou a Lei nº 22/2007 e suas alterações.

Portanto o que se verifica são situações de republicação, principalmente de leis, independentemente da natureza ou extensão da alteração. Por outro, a propósito das alterações de um acto normativo, não se encontram no ordenamento jurídico, indicações do número de alterações que um determinado acto normativo é objecto, ou seja, a identificação numérica das

---

<sup>16</sup> Lei nº 18/2013, de 12 de Agosto.

alterações, o que significa que não teremos, as seguintes referências: “*primeira alteração à lei ...*”; “*segunda alteração à lei ...*” ou ainda “*terceira alteração à lei ...*”.

- **Revogações**

Moçambique herdou uma grande quantidade de diplomas legais do tempo colonial, à qual se veio juntar toda a uma avalanche legislativa produzida após a independência, de tal forma que ninguém sabe qual a legislação que existe e está em vigor. Assim, ao se aprovar um novo diploma legal, é muito difícil introduzir uma norma revogatória clara indicando o que se está a revogar. Assim, frequentemente revoga-se em abstracto os actos normativo, com recurso à expressão inócua que acabou se tornando célebre “ *é revogada toda a legislação contraria ao presente diploma*”....

- **Definições**

Pode notar-se um falta de uniformização no que diz respeito ao tratamento das definições. Em alguns diplomas opta-se por incluir as definições no articulado; noutros casos, a opção é aprovar um glossário em anexo ao diploma.

- **Anexos**

Em relação aos anexos, não há critérios claros de quando, em que circunstâncias se usa os anexos, verificando-se por vezes o tratamento das matérias no próprio articulado do diploma e noutros casos, a aprovação dum lei preambular a aprovar anexos que dela são parte integrante. Por vezes chega a propor-se anexos dos anexos.

---

Estas e outras questões têm se vindo a colocar no processo legiferante em Moçambique justificam uma maior atenção e cuidados, mesmo por causa da importância das leis no

estabelecimento dum Estado de Direito. Assim, a adopção de regras claras, uniformes acaba tornando-se num imperativo.

Não basta que os textos legais sejam tecnicamente bem redigidos e organizados, mas devem também ser conhecíveis, claros e inteligíveis para o universo de interpretes e aplicadores.

Nessa perspectiva, os resultados do presente Projecto revestem-se de grande importância, principalmente para países que ainda estão em fases primárias do estabelecimento de regras de legística formal.

- **Perspectivas**

Não há, no país formação sistemática em legística e a matéria ainda não é atractiva maioria das instituições de ensino e formação aos vários níveis.

No entanto, tem aumentado a procura de cursos de formação (esporádica) em legística.

Como se viu supra, estão em preparação uma lei sobre feitura de leis e uma lei sobre o funcionamento do Conselho de Ministros, o que conjugado com o aumento da procura de formação em legística, indicia claramente uma tendência muito favorável ao estabelecimento de regras que orientem o processo legislativo em Moçambique.

**MUITO OBRIGADO!**