

**SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE PROCESSOS ELEITORAIS NO
CONTINENTE AFRICANO**

Observatório Eleitoral

Centro Internacional de Conferências Joaquim Chissano - 06 e 07 de Junho de 2012

**EVOLUÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO CONSELHO
CONSTITUCIONAL NO CONTEXTO DA GESTÃO DOS
PROCESSOS ELEITORAIS EM MOÇAMBIQUE**

Por

GILLES CISTAC

**Professor Catedrático
da Universidade Eduardo Mondlane
Moçambique
gilles.cistac@uem.mz**

INTRODUÇÃO

De 2003 a 2012, o Conselho Constitucional proferiu 70 decisões em matéria eleitoral¹. Este universo de decisões constitui uma base de dados jurídicos suficientemente consistente para delinear a evolução da Jurisprudência do Conselho Constitucional em matéria de gestão dos processos eleitorais em Moçambique.

Regra geral, a compreensão da Jurisprudência do Conselho Constitucional é facilitada pela própria postura da referida jurisdição, que sempre redigiu as suas decisões de uma forma muito pedagógica. Apenas para tomar um exemplo recente, no Acórdão n.º 04/CC/2011, de 22 de Dezembro sobre a *Validação e Proclamação dos Resultados das Eleições Autárquicas Intercalares* de 7 de Dezembro de 2011², o Conselho Constitucional reiterou as observações críticas que tem vindo a expender nos acórdãos anteriores do processo de validação e proclamação de resultados eleitorais quanto, à necessidade de se evitar a sobreposição de prazos dos diversos actos do processo eleitoral previstos no calendário do sufrágio, sob pena de virem a repetir-se, em futuros processos eleitorais, de maior complexidade, os mesmos problemas que a experiência passada revelou³. Estes apelos foram, sempre feitos numa forma “educativa” e, algumas vezes, muito suave⁴, embora, raras vezes de forma directa⁵.

¹ Sobre a análise das decisões proferidas entre 2003 e 2009, vide, CISTAC G., *Manual Prático de Jurisprudência Eleitoral*, Maputo, Ed. Escolar Editora, 2011.

² Em, <http://www.cconstitucional.org.mz/Jurisprudencia/4CC2011>

³ Idem, pp. 5-6.

⁴ No referido Acórdão se percebe muito bem a crítica dirigida pelo Conselho Constitucional ao Secretariado Técnico da Administração Eleitoral (STAE) em relação ao método utilizado por esta instituição no que concerne ao processo de actualização do recenseamento eleitoral de 2011: “A mesma apreciação mostra que o universo eleitoral apurado na actualização do presente ano, por cada município, resulta da soma do total bruto dos eleitores inscritos até 2009 e dos totais dos eleitores correspondentes a novas inscrições e transferências para as circunscrições territoriais dos municípios. O procedimento usado neste caso para determinar o universo eleitoral actualizado sugere que naqueles municípios não se registou até 2010 qualquer alteração do número total dos eleitores inscritos até 2009. Porém, trata-se numa hipótese dificilmente verificável, tendo em conta diversas vicissitudes que poderão ter ocorrido, nomeadamente, óbitos e transferências de eleitores para fora das circunscrições territoriais dos referidos municípios. A conclusão que se extrai da análise dos dados de actualização do recenseamento de 2011 é a de que o Secretariado Técnico da Administração Eleitoral não procedeu à eliminação de inscrições nos cadernos de recenseamento eleitoral, contrariamente ao previsto nos números 1 e 2 do artigo 32 da Lei n.º 9/2007. Deste modo, permaneceram inscritos nesses cadernos provavelmente inexistentes, situação incompatível com o princípio da actualidade do recenseamento eleitoral, expressamente consagrado no artigo 2 da Lei n.º 9/2007”, Ibid., pp. 8-9.

⁵ É, em particular, o caso das eleições intercalares de 2011, no Município de Cuamba, em que, o Conselho Constitucional precisou: “Apesar desta avaliação positiva, em termos globais, o Conselho Constitucional não pode deixar passar sem o devido reparo os episódios reportados por alguns órgãos de comunicação social no Município de Cuamba, revelando a utilização de viaturas do Estado, de forma ostensiva ou camuflada, por certos apoiantes do candidato do Partido FRELIMO, para fins de campanha eleitoral. Esta conduta contraria a norma do n.º 1 do artigo 44 da Lei n.º 18/2007, que proíbe, expressamente, a utilização de bens públicos em campanha eleitoral pelos partidos políticos, coligações de partidos e demais candidaturas. Por isso, tal comportamento não pode prevalecer e merece ser desencorajado pelas entidades competentes, nos termos da lei”, CC, Acórdão n.º 04/CC/2011, de 22 de Dezembro, pp. 10-11. Esta forma de proceder foi, também, utilizada em relação ao Ministério Público. No referido Acórdão, o Conselho Constitucional afirmou: “Contudo, importa neste capítulo distinguir com clareza o contencioso dos ilícitos eleitorais. Enquanto a função do contencioso consiste em permitir a impugnação, perante

Além disso, pode-se distinguir duas categorias de “jurisprudência”. A primeira que poderia chamar-se de “jurisprudência jurídica” que é constituída pelos acórdãos do Conselho Constitucional que dirimem um litígio meramente jurídico; por exemplo, o facto de saber se uma decisão da Comissão Nacional de Eleições (CNE) é ou não conforme ao Direito. A segunda pode ser qualificada de “jurisprudência prática” porque não tem por objectivo controlar a legalidade de um acto jurídico praticado pela CNE mas de aconselhar ou orientar os órgãos eleitorais sobre a adopção de uma conduta mais adequada; o referido exemplo da não sobreposição de prazos dos diversos actos do processo eleitoral constitui uma boa referência prática neste sentido. Assim, quaisquer que sejam as decisões proferidas, – “jurisprudência jurídica” ou “jurisprudência prática”, todas essas decisões contribuem para a consolidação do processo eleitoral mais justo e transparente.

Do ponto de vista metodológico, a questão principal é como organizar com clareza o conteúdo dessas decisões para poder ter uma vista panorâmica sobre a evolução da Jurisprudência do Conselho Constitucional no contexto da gestão dos processos eleitorais⁶. Apesar dessas numerosas decisões em matéria eleitoral, pode-se destacar duas correntes: em primeiro lugar, o Conselho Constitucional procedeu à consolidação de uma jurisprudência nascente em matéria eleitoral (I); e em segundo lugar, a jurisdição eleitoral suprema, consagrou novas soluções bastante ponderadas, permitindo, assim, responder a novos desafios nesta matéria (II).

I. A CONSOLIDAÇÃO DE UMA JURISPRUDÊNCIA NASCENTE EM MATÉRIA ELEITORAL

O processo de consolidação da jurisprudência eleitoral manifestou-se em duas vertentes: a consolidação da jurisprudência em matéria processual e procedimental (A); e a consolidação dos aspectos substantivos desta (B).

as diversas instâncias legalmente estabelecidas, de decisões dos órgãos eleitorais pelos respectivos destinatários, eventualmente inconformados com as mesmas, os ilícitos eleitorais são estabelecidos com vista a sancionar as condutas como tal tipificadas na lei eleitoral, cabendo ao Ministério Público desencadear a perseguição dos respectivos agentes, oficiosamente ou mediante participação de quem delas tiver conhecimento. Na verdade, certas condutas, apontadas como irregulares neste e noutros Acórdãos do Conselho Constitucional, indiciam a ocorrência reiterada de ilícitos eleitorais, mas os factos parecem legitimar a conclusão de que até ao presente momento a ilicitude eleitoral ainda goza de impunidade” e o Conselho Constitucional de concluir, “Os ilícitos eleitorais, quando ocorrem e ficam impunes, podem prejudicar seriamente a credibilidade dos processos eleitorais e, de certo modo, depreciar todo o esforço e empenho tanto dos órgãos de administração, para garantir eleições justas, livres e transparentes, como dos cidadãos eleitores que cumprem com zelo o seu direito e deve cívicos de participar nesses processos eleitorais”, CC, Acórdão n.º 04/CC/2011, de 22 de Dezembro, pp. 15-16. Vide, também, em relação à Polícia da República de Moçambique, CC, Acórdão n.º 04/CC/2011, de 22 de Dezembro, p. 12.

⁶ Entender-se-á por “processo eleitoral” o conjunto de acções estabelecidas na lei necessárias à eleição dos eleitos quaisquer que sejam esses: Presidente da República, deputados à Assembleia da República, Presidente de Conselho Municipal, membros da Assembleia Municipal e membros da Assembleia Provincial. Do ponto de vista material, como referiu o Conselho Constitucional, “O processo eleitoral não se esgota no acto da votação. Ele abrange o recenseamento, a marcação das eleições, a apresentação de candidaturas, a votação, o apuramento parcial e geral e o contencioso eleitoral”, CC, Acórdão n.º 12/CC/2009, de 28 de Setembro. Atinente à reclamação eleitoral apresentada pelo Movimento Democrático de Moçambique (MDM) relativo à realização do sorteio pela Comissão Nacional de Eleições, Conselho Constitucional, Acórdãos e Deliberações, Vol. IV, 2009, Conselho Constitucional, Maputo, 2011, p. 174.

A. Consolidar a Jurisprudência em matéria processual e procedimental

Sem pretender a exaustas, destacar-se-á quatro aspectos deste processo de consolidação: o princípio de impugnação prévia (a), o prazo de interposição de recurso das deliberações da Comissão Nacional de Eleições (b), a actualização contínua e permanente dos cadernos eleitorais (c) e a prevenção da sobreposição de prazos dos diversos actos do processo eleitoral (d).

a) O princípio de impugnação prévia

“*O princípio da impugnação prévia*” impõe que as irregularidades ocorridas no decurso da votação, no apuramento parcial e nacional, podem ser apreciadas em recurso contencioso desde que hajam sido objecto de reclamação ou protesto apresentados no acto em que se verificaram, foi afirmado, com regularidade, pelo Conselho Constitucional, até as últimas eleições gerais, desde o início da sua actividade jurisdicional⁷ e constitui um dos pilares fundamentais do contencioso eleitoral⁸.

Nesta matéria o Conselho Constitucional sentenciou: “... *tratando-se de um recurso sobre o apuramento geral (...) os factos alegados devem dizer respeito unicamente a essa fase e terão, necessariamente, que ter sido objecto de impugnação prévia pelos Recorrentes. Não o tendo feito, este Conselho Constitucional não se pode pronunciar sobre um acto inexistente*” (o sublinhado é nosso)⁹. É de reparar que “*A ausência de impugnação prévia e da consequente decisão não podem ser supridas a posteriori*”¹⁰.

b) O prazo de interposição de recurso das deliberações da Comissão Nacional de Eleições

O respeito pelos prazos estabelecidos na legislação eleitoral foi reiterado de uma forma constante pelo Conselho Constitucional; como referiu a jurisdição eleitoral suprema desde 2003, “... *a legislação eleitoral apresenta características no sentido de imprimir celeridade ao processo eleitoral*”¹¹. Em particular, esses prazos são bastante exíguos em matéria de

⁷ Vide, CC, Deliberação n.º 3/CC/2005, de 12 de Janeiro. Recurso interposto pelo PIMO – Partido Independente de Moçambique e o seu candidato, Jacob Neves Salomão Sibindy, Conselho Constitucional, Deliberações e Acórdãos, Vol. I, 2003-2006, Ministério da Justiça, Conselho Constitucional, CFJJ, Maputo, 2007, p. 224; publicada no B.R., I Série, n.º 3, de 19 de Janeiro de 2005; CC, Deliberação n.º 5/CC/2005, de 19 de Janeiro. Validação e proclamação dos resultados das eleições gerais presidenciais e legislativas, de 1 e 2 de Dezembro de 2004, Conselho Constitucional, Deliberações e Acórdãos, Vol. I, 2003-2006, Ministério da Justiça, Conselho Constitucional, CFJJ, Maputo, 2007, p. 244; CC, Acórdão n.º 02/CC/2009, de 15 de Janeiro. Valida e proclama os resultados das eleições dos órgãos das autarquias locais, realizadas no dia 19 de Novembro de 2008, Conselho Constitucional, Acórdãos e Deliberações, Vol. IV, op. cit., p. 18; CC, Acórdão n.º 28/CC/2009, de 30 de Novembro. Concernente ao recurso interposto pelo Partido Renamo-Resistência Nacional Moçambicana e o seu candidato ao cargo de Presidente da República, B.R., 15 de Dezembro de 2009, 6º Suplemento, I Série – N.º 49, p. 60; Conselho Constitucional, Acórdãos e Deliberações, Vol. IV, op. cit., p. 336. Vide, em particular, sobre o recurso do apuramento geral, CC, Acórdão n.º 28/CC/2009, de 30 de Novembro, p. 61.

⁸ CISTAC G., *Manual Prático de Jurisprudência Eleitoral*, op. cit., pp. 65-66.

⁹ CC, Acórdão n.º 28/CC/2009, de 30 de Novembro, p. 61.

¹⁰ CC, Acórdão n.º 3/CC/2009, de 17 de Março. Aprova a acta e o edital dos resultados da segunda volta da eleição do Presidente do Conselho Municipal de Nacala-Porto, ocorrida a 11 de Fevereiro de 2009, B.R., 23 de Abril de 2009, Suplemento, I Série – N.º 16; Conselho Constitucional, Acórdãos e Deliberações, Vol. IV, op. cit., p. 47.

¹¹ CC, Deliberação n.º 1/CC/03, de 17 de Novembro. Recurso interposto pelo Partido Frelimo, Conselho Constitucional, Deliberações e Acórdãos, Vol. I, 2003-2006, Ministério da Justiça, Conselho Constitucional, CFJJ, Maputo, 2007, p. 11; publicada no B.R., I Série, n.º 47, de 19 de Novembro de 2003.

interposição de recurso das deliberações da Comissão Nacional de Eleições para o Conselho Constitucional¹². Seis anos depois da referida decisão, os acórdãos n.ºs 24/CC/2009, de 2 de Outubro¹³, e 26/CC/2009, de 28 de Setembro¹⁴, entre outros, confirmam, também, essas características do prazo de interposição de recursos em matéria eleitoral.

c) A actualização contínua e permanente dos cadernos eleitorais

Em vários acórdãos o Conselho Constitucional teve a ocasião de precisar as características dos cadernos eleitorais¹⁵. Em particular, a referida jurisdição eleitoral defendeu, desde 2004, a utilização de “... um caderno de recenseamento único actualizado”¹⁶. Além disso, “É desde modo, imperiosa a actualização contínua da base de dados dos eleitores, combinando-se os diversos cadernos existentes e procedendo-se à sua integração regular no sistema informático dos órgãos eleitorais”¹⁷. Por outras palavras, “Deve, pois, institucionalizar-se um sistema eficaz que garanta actualização permanente e sistemática dos dados do recenseamento eleitoral de forma a garantir a observância do disposto no artigo 4 da Lei do Recenseamento Eleitoral”¹⁸.

Cinco anos depois, o Conselho Constitucional insistiu, de novo, sobre este aspecto, declarando que “O Conselho Constitucional reitera, assim, a recomendação feita na sua Deliberação n.º 16/CC/04, no sentido de se organizar em cada mesa de assembleia de voto um caderno de recenseamento único informatizado, combinando-se os diversos dados existentes e procedendo-se à sua integração regular no sistema informático dos órgãos eleitorais”¹⁹.

d) A prevenção da sobreposição de prazos dos diversos actos do processo eleitoral

Uma calendarização eleitoral rigorosa e o seu cumprimento fiel por todos os intervenientes (entidade de direcção e supervisão, partidos políticos e candidatos) constituem o “pressuposto”²⁰ de uma boa organização e implementação do processo eleitoral. Por outras

¹² CISTAC G., *Manual Prático de Jurisprudência Eleitoral*, op. cit., p. 62 e s.

¹³ CC, Acórdão n.º 24/CC/2009, de 2 de Outubro. Não conhece da reclamação do Movimento Democrático de Moçambique, por ter sido apresentada intempestivamente, Conselho Constitucional, Acórdãos e Deliberações, Vol. IV, op. cit., p. 315.

¹⁴ CC, Acórdão n.º 26/CC/2009, de 28 de Setembro. Não conhece da reclamação do Partido Conservador Democrático (PCD), por ter sido apresentada intempestivamente, Conselho Constitucional, Acórdãos e Deliberações, Vol. IV, op. cit., p. 322.

¹⁵ CC, Deliberação n.º 13/CC/04, de 2 de Janeiro. Recurso interposto pela Coligação Renamo-União Eleitoral, Conselho Constitucional, Deliberações e Acórdãos, Vol. I, 2003-2006, Ministério da Justiça, Conselho Constitucional, CFJJ, Maputo, 2007, p. 43; publicada no B.R., II Série, n.º 2, de 14 de Janeiro de 2004; CC, Deliberação n.º 16/CC/04, de 14 de Janeiro. Validação e proclamação dos resultados das eleições autárquicas de 19 de Novembro de 2003, Conselho Constitucional, Deliberações e Acórdãos, Vol. I, 2003-2006, Ministério da Justiça, Conselho Constitucional, CFJJ, Maputo, 2007, p. 65; publicada no B.R., I Série, n.º 3, de 26 de Janeiro de 2004, 3º Suplemento.

¹⁶ Deliberação n.º 16/CC/04, de 14 de Janeiro, p. 65

¹⁷ Deliberação n.º 5/CC/2005, de 19 de Janeiro. Validação e proclamação dos resultados das eleições gerais presidenciais e legislativas, de 1 e 2 de Dezembro de 2004, Conselho Constitucional, Deliberações e Acórdãos, Vol. I, 2003-2006, Ministério da Justiça, Conselho Constitucional, CFJJ, Maputo, 2007, p. 235; publicada no B.R., I Série, n.º 3, de 19 de Janeiro de 2005, Suplemento.

¹⁸ Deliberação n.º 5/CC/2005, de 19 de Janeiro, p. 235

¹⁹ CC, Acórdão n.º 02/CC/2009, de 15 de Janeiro, p. 27.

²⁰ CC, Deliberação n.º 16/CC/04, de 14 de Janeiro, p. 58.

palavras, a calendarização do processo deve garantir que as sucessivas fases em que se desdobra, desde o recenseamento, a apresentação de candidaturas, campanha eleitoral, votação, apuramento, até à validação, se cumpram e se esgotem no tempo que lhes é fixado na lei, sem extravasar e sem sobreposições. Por isso, tanto a lei como a calendarização são dominadas pela necessidade fundamental de apertada celeridade²¹, que não admite perdas de tempo, delongas de actos ou dilações inaceitáveis²².

Devido a importância deste “pressuposto”, o Conselho Constitucional tomou um cuidado muito particular em formular algumas orientações práticas no sentido de assegurar a qualidade deste processo²³. Em particular, desde 2004, o Conselho insistiu sobre o facto de: “... *excluir, à partida, toda e qualquer sobreposição de prazos ou de etapas do iter eleitoral. Assim, nem os órgãos eleitorais podem estar, numa fase ulterior, a praticar actos de uma fase já consumada ou consolidada, nem podem os partidos ou os candidatos pretender reclamar ou recorrer depois de expirados os prazos legais. Num e outro caso estaremos perante actos irremediavelmente inválidos e nulos. Por outro lado, só o estrito respeito da calendarização e dos prazos pelos órgãos eleitorais e pelos partidos políticos torna possível que o Conselho Constitucional delibere cada recurso dentro do respectivo prazo e em tempo útil, e possa deliberar sobre a validação e proclamação dentro do prazo legalmente previsto*”²⁴. A observância estrita dos prazos estabelecidos por lei para a prática dos actos eleitorais, “... *constitui um imperativo para todos os intervenientes dos processos eleitorais, sejam órgãos do Estado competentes sejam entidades concorrentes*”²⁵. Como sentenciou, ainda, o Conselho Constitucional: “*Todos os actores nos processos eleitorais devem estar cientes e assumir que a fixação de prazos eleitorais por via da lei tem em vista não só disciplinar, ordenar cronologicamente e harmonizar a prática, em condições de segurança jurídica, dos diversos actos do processo eleitoral, mas também, e sobretudo, salvaguardar determinados interesses públicos prosseguidos através das eleições*”²⁶. Esta orientação foi reiterada em 2005²⁷ e 2009²⁸ e mais recentemente em 2011, o Conselho Constitucional reiterou essas observações críticas, insistindo, em particular, sobre o facto de que: “*A sobreposição do período de verificação da regularidade das candidaturas com o período do respectivo contencioso não se harmoniza com a lei, porquanto, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 20, 24 e 25 da Lei n.º 18/2007, cabe recurso para o Conselho constitucional das deliberações da Comissão Nacional de Eleições, quer as que admitam quer as que rejeitem candidaturas, sendo evidente que tais deliberações são notificadas aos interessados e publicadas findo o processo de verificação das candidaturas, regulado nos*

²¹ CC, Deliberação n.º 5/CC/2005, de 19 de Janeiro, p. 244.

²² CC, Deliberação n.º 5/CC/2005, de 19 de Janeiro, pp. 242-243.

²³ CISTAC G., *Manual Prático de Jurisprudência Eleitoral*, op. cit., p. 35 e s.

²⁴ CC, Deliberação n.º 16/CC/04, de 14 de Janeiro, p. 58.

²⁵ CC, Deliberação n.º 17/CC/04, de 3 de Junho. Validação e proclamação dos resultados eleitorais da eleição intercalar do Presidente do Conselho Municipal da Cidade de Xai-Xai, Conselho Constitucional, Deliberações e Acórdãos, Vol. I, 2003-2006, Ministério da Justiça, Conselho Constitucional, CFJJ, Maputo, 2007, p. 147; publicada no B.R., I Série, n.º 24, de 18 de Junho de 2004.

²⁶ CC, Deliberação n.º 17/CC/04, de 3 de Junho, p. 149.

²⁷ CC, Deliberação n.º 5/CC/2005, de 19 de Janeiro, p. 243.

²⁸ Em particular, no Acórdão n.º 30/CC/2009, de 27 de Dezembro, o Conselho Constitucional realizou uma análise minuciosa da calendarização elaborada pela CNE e fez um levantamento exaustivo das imprecisões e anomalias contidas neste acto (superposição de prazos, prazos “irrealistas”, situações incoerentes, omissão de procedimento, etc.), CC, Acórdão n.º 30/CC/2009, de 27 de Dezembro. Valida e proclama os resultados das eleições Presidenciais, Legislativas e das Assembleias Provinciais, de 28 de Outubro de 2009, B.R., 28 de Dezembro de 2009, Suplemento, I Série – N.º 51, p. 1; Conselho Constitucional, Acórdãos e Deliberações, Vol. IV, op. cit., p. 363 e s.

artigos 18 e 19 da mesma Lei. É igualmente necessário considerar os prazos legais de tramitação dos recursos no Conselho Constitucional, previstos nos números 2 e 3 do artigo 25 e no número 1 do artigo 26 da Lei n.º 18/2007, conjugados com os artigos 117 e 118 da Lei Orgânica do Conselho Constitucional, na nova redacção dada pela Lei n.º 5/2008, de 9 de Julho”²⁹.

B. Consolidar a Jurisprudência nos seus aspectos substantivos

O processo de consolidação jurisprudencial não se restringe a questões meramente processuais ou procedimentais mas abarca, também, temáticas de fundo. Assim, o Conselho Constitucional tomou posição no que concerne o regime jurídico do princípio da universalidade e igualdade em matéria eleitoral (a) e o princípio de aquisição progressiva dos actos eleitorais (b).

a) A relatividade do princípio da universalidade e igualdade

Desde 2004, o Conselho Constitucional teve a ocasião de se pronunciar sobre o significado do princípio de igualdade em relação ao direito de voto dos cidadãos moçambicanos residentes no estrangeiro³⁰. Os factos são conhecidos. A questão que se colocava era de saber se o facto de organizar uma eleição geral que não abrangia os cidadãos moçambicanos residentes no estrangeiro violava o princípio constitucional de igualdade de todos os cidadãos moçambicanos perante a lei do qual decorre que todos eles gozam dos mesmos direitos e estão sujeitos aos mesmos deveres. Depois de ter afirmado que “... é óbvio que os cidadãos moçambicanos no estrangeiro têm o direito de votar e ser eleitos...”³¹, o Conselho Constitucional consagrou, da seguinte forma, a relatividade do princípio de igualdade: “... o princípio constitucional da igualdade dos cidadãos perante a lei não deve nem pode ser interpretado em termos absolutos, impedindo que a lei discipline diversamente quando diversas são as situações que o seu dispositivo visa regular”³². Assim, para os cidadãos moçambicanos residentes no estrangeiro, o seu recenseamento eleitoral só tem lugar se a Comissão Nacional de Eleições verificar que estão criadas as condições materiais e os mecanismos de controlo, acompanhamento e fiscalização dos referidos actos em regiões ou região que constituem o posto ou unidade geográfica de recenseamento eleitoral³³. “O que quer dizer”, referiu o Conselho Constitucional, “que os moçambicanos na diáspora, apesar de gozarem dos mesmos direitos que os seus concidadãos a residir em território nacional, só podem ser recenseados e, em consequência, votar, se a Comissão Nacional de Eleições decidir conforme preceitua o dispositivo legal atrás citado”³⁴.

²⁹ CC, Acórdão n.º 04/CC/2011, de 22 de Dezembro, p. 6.

³⁰ CC, Deliberação n.º 19/CC/04, de 11 de Agosto. Recurso interposto pela Renamo-União Eleitoral, Conselho Constitucional, Deliberações e Acórdãos, Vol. I, 2003-2006, Ministério da Justiça, Conselho Constitucional, CFJJ, Maputo, 2007, p. 160; publicada no B.R., I Série, n.º 36, de 8 de Setembro de 2004. Vide, também, CISTAC G., *Manual Prático de Jurisprudência Eleitoral*, op. cit., p. 18 e s.

³¹ CC, Deliberação n.º 19/CC/04, de 11 de Agosto, p. 163.

³² CC, Deliberação n.º 19/CC/04, de 11 de Agosto, p. 164.

³³ CC, Deliberação n.º 22/CC/04, de 26 de Outubro. Recurso interposto pela Renamo-União Eleitoral, Conselho Constitucional, Deliberações e Acórdãos, Vol. I, 2003-2006, Ministério da Justiça, Conselho Constitucional, CFJJ, Maputo, 2007, p. 179; publicada no B.R., I Série, n.º 50, de 20 de Dezembro de 2004, Suplemento.

³⁴ CC, Deliberação n.º 19/CC/04, de 11 de Agosto, p. 164.

É de salientar que a criação de condições para o recenseamento eleitoral no estrangeiro compete ao Governo. À CNE apenas compete verificar que tais condições foram criadas³⁵. A fraca aderência ao recenseamento dos cidadãos moçambicanos na diáspora não traduz, necessariamente, a inexistência de condições materiais e de mecanismos de controlo, acompanhamento e fiscalização³⁶.

Esta afirmação será expressamente confirmada no Acórdão n.º 12/CC/2009, de 28 de Setembro no qual o Conselho Constitucional afirmou: *“O princípio da igualdade previsto nas disposições normativas que o reclamante invoca, importa excepções e a sua aplicação não é nem absoluta nem automática. O princípio da universalidade e igualdade previsto no artigo 35 da Constituição não diz o que é igual, apenas determina que o que é igual seja tratado igualmente, pelo que o que não é igual deva ser também tratado de forma desigual. Não é, por isso, um princípio absoluto, mas antes deve ser aplicado tendo em conta a situação real e concreta de cada caso. Não se pode impor os mesmos deveres e conferir os mesmos direitos a todos os indivíduos sem fazer quaisquer distinções. O princípio da universalidade e igualdade é violado sempre que situações iguais são tratadas de forma desigual usando critérios arbitrários e sem fundamento, o que não é o caso dos presentes autos”*³⁷. Decorre desta “relatividade” que no referido acórdão, o Conselho Constitucional decidiu que: *“... no caso do sorteio em análise, os concorrentes foram agrupados com base em dados concretos: (i) a nível nacional concorrer em todos os círculos, por um lado (ii) ou concorrer apenas em um ou alguns círculos, por outro lado. Os que concorreram em todos os círculos formaram um grupo, cujo sorteio foi realizado em primeiro lugar e os restantes formaram outro grupo, cujo sorteio foi realizado em segundo lugar. Este procedimento fez-se sem tratamento discriminatório ou arbitrário, mas apenas baseado em dados factuais, apurados pela CNE, como lhe compete nos termos das alíneas g) e p) do n.º 1 do artigo 7 da Lei n.º 8/2007, de 26 de Fevereiro. Pelo que não existiu nenhuma ilegalidade e muito menos inconstitucionalidade na realização do sorteio de 7 de Setembro de 2009”*³⁸.

b) O princípio de aquisição progressiva dos actos eleitorais

O processo eleitoral rege-se pelo *princípio da aquisição progressiva dos actos*, por forma a que as diversas etapas do processo consumadas e não contestadas no tempo útil para tal concedido, não podem ulteriormente, quando já se percorre uma fase diferente desse processo, virem a ser impugnados³⁹. Este princípio foi afirmado muito cedo pelo Conselho Constitucional como juiz supremo eleitoral. No Acórdão n.º 30/CC/2009, de 27 de Dezembro, o Conselho Constitucional teve a oportunidade de sintetizar o seu pensamento sobre esta noção *“... que*

³⁵ Idem

³⁶ CC, Deliberação n.º 22/CC/04, de 26 de Outubro, p. 180. Vide, HUNGUANA T., "Gestão e Administração do Processo Eleitoral: Reflexão Jurídica", em *Moçambique: Eleições 2004*, direcção BRAZÃO MAZULA, Editor: OBSERVATÓRIO ELEITORAL, Imprensa Universitária 2006, p. 194 e s.

³⁷ CC, Acórdão n.º 12/CC/2009, de 28 de Setembro, p. 177.

³⁸ CC, Acórdão n.º 12/CC/2009, de 28 de Setembro, pp. 177-178.

³⁹ CC, Deliberação n.º 3/CC/2005, de 12 de Janeiro, p. 225; CC, Deliberação n.º 4/CC/2005, de 15 de Janeiro. Recurso interposto pela Renamo-União Eleitoral e o seu candidato, Afonso Macacho Marceta Dhlakama, Conselho Constitucional, Deliberações e Acórdãos, Vol. I, 2003-2006, Ministério da Justiça, Conselho Constitucional, CFJJ, Maputo, 2007, p. 228; publicada no B.R., I Série, n.º 3, de 19 de Janeiro de 2005; CC, Acórdão n.º 9/CC/2008, de 13 de Novembro. Processo n.º 7/CC/2008, Conselho Constitucional, Deliberações e Acórdãos, Vol. III, 2008, Ministério da Justiça, Conselho Constitucional, CFJJ, Maputo, 2009, p. 87; publicada no B.R., I Série, n.º 52, de 30 de Dezembro de 2008. CC, Acórdão n.º 2/CC/2009, de 15 de Janeiro, p. 37.

*implica que o processo eleitoral decorre em cascata. Significa isto que os actos praticados numa determinada fase do processo eleitoral, já encerrada, consideram-se adquiridos e consolidados, desde que não tenham sido impugnados no prazo legal, não podendo vir a sê-lo numa fase posterior, salvo em casos extraordinários*⁴⁰.

II. A AFIRMAÇÃO DE NOVAS SOLUÇÕES PONDERADAS

Para além da consolidação de uma jurisprudência nascente, o Conselho Constitucional proferiu, recentemente, algumas decisões inovadoras, respondendo, assim, ao surgimento de novos desafios. Dividir-se-á essas soluções em função da sua natureza processual e procedimental (A) ou de fundo (B).

A. A afirmação de novas soluções ponderadas em matéria processual

Dois exemplos serão sumariamente apresentados para aclarar esta tendência: a tolerância de ponto (a) e a posição do Conselho Constitucional como órgão jurisdicional de última instância (b).

a) A tolerância de ponto

O Conselho Constitucional teve a oportunidade de responder a uma questão de prazo de interposição de recurso no caso em que o último dia do prazo termina num dia de tolerância de ponto (muito raro na prática!) e, assim, se pronunciar sobre a natureza deste evento e o seu enquadramento legal. O Conselho Constitucional considerou que a tolerância de ponto deve ser equiparada a feriado, pelo que o prazo passa para o primeiro dia útil o que tornou o recurso tempestivo contrariamente ao ponto de vista da CNE⁴¹.

b) A propósito da posição do Conselho Constitucional como órgão jurisdicional de última instância

O objecto do recurso é qualquer deliberação da Comissão Nacional de Eleições; como refere o Conselho Constitucional na Deliberação n.º 6/CC/03, de 27 de Novembro: “*É prática desta instituição que os recursos têm de ser interpostos das deliberações da Comissão Nacional de Eleições, funcionando o Conselho Constitucional como última instância*”⁴². O facto de ser a “*última instância*” em matéria de contencioso eleitoral tem implicações na própria determinação do objecto do recurso e o Conselho Constitucional precisou algumas consequências, decorrendo desta posição em matéria de contencioso eleitoral. Com efeito, como determinou o Conselho Constitucional no Acórdão n.º 1/CC/2009, de 9 de Janeiro: “... *sendo o Conselho Constitucional*

⁴⁰ CC, Acórdão n.º 30/CC/2009, de 27 de Dezembro, p. 3.

⁴¹ CC, Acórdão n.º 1/CC/2009, de 9 de Janeiro. Não conhece do recurso interposto pelo Partido UNAMO – União Nacional dos Moçambicanos, da Deliberação n.º 135/CNE/2008, de 29 de Novembro, da Comissão Nacional de Eleições, por ter sido apresentado intempestivamente, Conselho Constitucional, Acórdãos e Deliberações, Vol. IV, 2009, Conselho Constitucional, Maputo, 2011, p. 21.

⁴² Deliberação n.º 6/CC/03, de 27 de Novembro. Recurso interposto pela Coligação Renamo-União Eleitoral, Conselho Constitucional, Deliberações e Acórdãos, Vol. I, 2003-2006, Ministério da Justiça, Conselho Constitucional, CFJJ, Maputo, 2007, p. 20.

*a última instância em matéria de contencioso eleitoral, não pode uma questão nova ser introduzida directamente perante este órgão sem que tenha sido antes introduzida e decidida pela Comissão Nacional de Eleições*⁴³.

B. A afirmação de novas soluções ponderadas em matéria de fundo

É no âmbito das questões de fundo em matéria eleitoral que o Conselho Constitucional foi mais inovador. Em particular no que concerne a definição da “lista definitiva” (a), os aspectos essenciais da publicação (b) e o princípio da proibição do excesso (c).

a) O que é uma “lista definitiva”?

Uma questão estrategicamente fundamental no decurso do processo eleitoral, é a de saber o que é uma lista definitiva e quais são as suas consequências⁴⁴. O Conselho Constitucional, nos acórdãos n.ºs 2/CC/2009, de 15 de Janeiro, 9/CC/2009, de 28 de Setembro⁴⁵, 10/CC/2009, de 28 de Setembro⁴⁶, 16/CC/2009, de 28 de Setembro⁴⁷ e 21/CC/2009, de 28 de Setembro⁴⁸ teve a ocasião de trazer úteis precisões sobre esses aspectos até então não desenvolvidos pela referida jurisdição eleitoral.

Por um lado, o Conselho Constitucional precisou que as listas definitivas apenas podem inserir “*as candidaturas admitidas*”, ou seja, aquelas em relação às quais a CNE tenha concluído que reúnem todos os requisitos legais para concorrer às eleições⁴⁹, conclusão que deve necessariamente traduzir o encerramento da fase de verificação, suprimento de irregularidades e substituição de candidaturas ou de candidatos. O Conselho Constitucional foi mais rigoroso, considerando que não deve considerar-se como apresentação de candidatos a simples entrega de uma relação de nomes desacompanhada de todos os elementos fixados por lei, não sendo, por isso, considerados como nomes de candidatos propostos⁵⁰. O Conselho Constitucional foi mais longe considerando que quando uma relação de nomes entregue na CNE não estiver completa, não há lista de candidatura. Não se trata da existência de uma lista ferida de irregularidade; trata-se, sim, da inexistência da própria lista. Se uma lista inexistente, não pode existir irregularidade, nem irregularidade suprimível. Em particular, no que concerne as listas dos candidatos à eleição dos deputados à Assembleia da República, o Conselho Constitucional insistiu sobre o facto de o

⁴³ CC, Acórdão n.º 1/CC/2009, de 9 de Janeiro, p. 22.

⁴⁴ CISTAC G., *Manual Prático de Jurisprudência Eleitoral*, op. cit., p. 28 e s.

⁴⁵ CC, Acórdão n.º 9/CC/2009, de 28 de Setembro. Atinente a reclamação eleitoral apresentada pelo Partido Movimento Democrático de Moçambique (MDM), Conselho Constitucional, Acórdãos e Deliberações, Vol. IV, op. cit., p. 110 e s.

⁴⁶ CC, Acórdão n.º 10/CC/2009, de 28 de Setembro. Atinente a reclamação eleitoral apresentada pelo Partido Ecologista Movimento da Terra (PEC-MT), Conselho Constitucional, Acórdãos e Deliberações, Vol. IV, op. cit., p. 141 e s.

⁴⁷ CC, Acórdão n.º 16/CC/2009, de 28 de Setembro. Atinente a reclamação eleitoral apresentada pela Coligação União Democrática (UD), Conselho Constitucional, Acórdãos e Deliberações, Vol. IV, op. cit., p. 215 e s.

⁴⁸ CC, Acórdão n.º 21/CC/2009, de 28 de Setembro. Atinente a reclamação eleitoral apresentada pelo Partido Unido de Moçambique da Liberdade Democrática (PUMILD), Conselho Constitucional, Acórdãos e Deliberações, Vol. IV, op. cit., p. 289 e s.

⁴⁹ Os referidos requisitos devem verificar-se no acto de apresentação das candidaturas, CC, Acórdão n.º 14/CC/2009, de 28 de Setembro. Atinente a reclamação eleitoral apresentada pelo Partido Coligação União Eleitoral (EU), Conselho Constitucional, Acórdãos e Deliberações, Vol. IV, op. cit., p. 197.

⁵⁰ CISTAC G., *Manual Prático de Jurisprudência Eleitoral*, op. cit., p. 32.

partido ou coligação de partidos políticos que queira concorrer à eleição legislativa num dado círculo eleitoral apresente uma lista de candidatos efectivos em número suficiente para disputar todos os mandatos atribuídos ao mesmo círculo; *“Ou seja, tal partido ou coligação de partidos deve disputar, querendo, ou tudo ou nada, pois a lei não permite que num círculo eleitoral se concorra parcialmente. Este imperativo legal visa prevenir a ocorrência do sufrágio, num círculo eleitoral, que não permita esgotar os mandatos aí disponíveis, nas situações em que as preferências da esmagadora maioria dos eleitores recaiam sobre uma lista de tal sorte que venha a ganhar todos os assentos, o que teria como consequência um défice originário de deputados impeditivo da constituição da Assembleia da República”*⁵¹. O Conselho Constitucional fundamentou o carácter imperativo desta disposição na natureza do próprio sistema eleitoral para a eleição dos deputados da Assembleia da República que obedece ao sistema de representação proporcional; como refere o Conselho Constitucional: *“A razão de fundo da imperatividade desta norma prende-se com o sistema eleitoral para a eleição dos deputados da Assembleia da República estabelecido pela Constituição, ao estipular, no n.º 2 do artigo 135, que o apuramento dos resultados das eleições obedece ao sistema de representação proporcional”*⁵².

Por outro lado, a definitividade das listas implica, nomeadamente, *“... o impedimento legal da sua modificação pela Comissão Nacional de Eleições, salvo quando ocorram as circunstâncias extraordinárias que a própria Lei Eleitoral prevê...”*⁵³.

b) Os aspectos essenciais da “publicação”

É no Acórdão n.º 04/CC/2011, de 22 de Dezembro, que o Conselho Constitucional tomou, pela primeira vez, um cuidado particular para precisar alguns aspectos essenciais relacionados com os actos de publicação e a sua importância em matéria eleitoral. Partindo do facto de que *“... os dados da actualização, comunicados à Comissão Nacional de Eleições pelo Secretariado Técnico da Administração Eleitoral a nível central, só foram publicados após a realização das eleições em 14 de Dezembro, como consta do Boletim da República n.º 50, I Série”*⁵⁴, o Conselho Constitucional aproveitou a ocasião para trazer algumas precisões extremamente úteis para delinear a função da publicidade, em matéria eleitoral. Como referiu o Conselho Constitucional: *“A pertinência desta observação decorre do entendimento de que a publicação obrigatória no Boletim da República de certos actos jurídicos dos órgãos de administração eleitoral, determinada por lei ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 144 da Constituição, embora não traduza sempre um requisito de eficácia, desempenha uma função de capital importância, pois concorre para a transparência que se exige da actuação daqueles órgãos. No caso em apreço, a publicidade dos dados do recenseamento eleitoral é, igualmente essencial, porque, como já foi dito, constitui condição sine qua non da observância, pelos potenciais concorrentes nas eleições, de um dos requisitos legais de validade das candidaturas,*

⁵¹ CC, Acórdão n.º 9/CC/2009, de 28 de Setembro, p. 133.

⁵² CC, Acórdão n.º 11/CC/2009, de 28 de Setembro, p. 169.

⁵³ CC, Acórdão n.º 02/CC/2009, de 15 de Janeiro, p. 30. Em particular para as eleições autárquicas, a morte ou incapacidades dos candidatos para as candidaturas a Presidente de Conselho Municipal ou rejeição de candidato por inelegibilidade superveniente, morte ou doença, desistência do candidato para as candidaturas a membros de Assembleias Municipais.

⁵⁴ CC, Acórdão n.º 04/CC/2011, de 22 de Dezembro, p. 7.

qual seja o do apoio oferecido por assinaturas de pelo menos um por cento do universo dos cidadãos eleitores recenseados na respectiva autarquia”⁵⁵.

c) O princípio da proibição do excesso

A defesa do princípio da proibição do excesso pelo Conselho Constitucional aparece com muita clareza no Acórdão n.º 04/CC/2011, de 22 de Dezembro. Quais são os factos que deram a ocasião ao Conselho Constitucional de se pronunciar sobre o regime jurídico deste princípio? É na fase do apuramento parcial realizado nas mesas das assembleias de voto nas eleições intercalares do Município de Quelimane que o Conselho Constitucional reparou que: *“Não obstante alguns órgãos de comunicação social reportarem situações de actuação excessiva da polícia, designadamente de agentes da Força de Intervenção Rápida, em locais de funcionamento de assembleias de voto no Município de Quelimane, aquando das operações de apuramento parcial*”⁵⁶.

Depois desta exposição factual, o Conselho Constitucional começa a sua lição: *“A Polícia da República de Moçambique tem a incumbência geral de garantir a ordem e tranquilidade públicas e, no caso vertente, também nos locais onde funcionam as assembleias de voto. Porém, os agentes policiais, quando destacados para efeito, devem executar essa tarefa em estrita observância da lei e de acordo com critério de isenção e imparcialidade, tendo como fim último assegurar que os cidadãos eleitores exerçam, efectivamente, o seu direito político do sufrágio, reconhecido nos termos do artigo 73 da Constituição, em condições de plena liberdade e pluralismo de expressão*”⁵⁷. Como se pode verificar, o discurso do Conselho Constitucional constitui, neste caso, um verdadeiro *Manual de Procedimentos* a favor da Polícia da República de Moçambique explicitando os seus deveres e as suas obrigações durante o apuramento dos resultados, lembrando que as forças policiais, quaisquer que sejam, devem respeitar a lei. A outra parte do discurso do Conselho Constitucional deve ser louvada pela sua profundidade. Com efeito, a jurisdição eleitoral suprema vai desenvolver uma verdadeira teoria do princípio da proibição do excesso o que tem por consequência de considerar os respectivos desenvolvimentos como susceptíveis de se aplicar para além do caso das eleições intercalares do Município de Quelimane. A teoria afirmada aplicar-se-ia ao caso específico das eleições quelimaneses. No que concerne o primeiro aspecto, o Conselho Constitucional afirma: *“O Estado de Direito, consagrado no artigo 3 da Lei Fundamental, rege-se pelo princípio da proibição do excesso, cujo escopo é limitar a actuação dos poderes públicos, no sentido de que a mesma, sobretudo quando se traduza em intervenções passíveis de condicionar o exercício de direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, deve justificar-se pela necessidade e pautar-se pela adequação dos meios empregues aos fins visados*”⁵⁸. *“Assim enunciado”,* prossegue o Conselho Constitucional, *“o princípio da proibição do excesso acha-se implicitamente consagrado no artigo 88 da Lei n.º 18/2007, que define os parâmetros da presença e actuação da força armada nos locais de reunião das assembleias de voto. De acordo com a supracitada disposição, a regra consiste na proibição da presença da força armada nos referidos locais e num raio de trezentos metros. Este comando normativo admite excepção apenas no caso em que for necessário pôr termo a tumultos ou obstar a agressões, quer no local da assembleia de voto quer na sua proximidade,*

⁵⁵ Id., ibid.

⁵⁶ CC, Acórdão n.º 04/CC/2011, de 22 de Dezembro, p. 12.

⁵⁷ Id., ibid.

⁵⁸ Idem.

ou ainda no caso de desobediência às ordens do presidente da mesa da assembleia de voto” e, o Conselho Constitucional precisou: “Nestes casos excepcionais, a presença da força de manutenção da ordem pública no local da assembleia de voto efectiva-se quando requisitada pelo presidente da respectiva mesa. Aqui, a lei admite igualmente uma excepção, a da intervenção da força de manutenção da ordem pública no local da assembleia de voto, por iniciativa do seu comandante, desde que se verifiquem indícios de se estar a exercer coacção física ou psicológica sobre os membros da mesa da assembleia de voto que impeça o presidente de proceder à respectiva requisição. O princípio da proibição do excesso, que aflora nos enunciados anteriores, entremostra-se, ainda mais, quando o artigo 88 da Lei n.º 18/2007 impõe ao presidente da mesa o dever de mencionar na acta as razões da requisição e o período da presença da força armada no recinto da assembleia de voto, e quando a mesma disposição exige a retirada imediata da mencionada força por determinação do presidente da mesa ou quando a sua presença já não se justificar”⁵⁹. Na sua conclusão, o Conselho Constitucional afirma: “Na esteira do princípio da proibição do excesso, o emprego de forças especiais para a manutenção da ordem pública nos processos eleitorais, no caso presente, da Força de Polícia de Intervenção Rápida, deve revestir carácter excepcional, apenas se justificando quando houver comprovada impossibilidade da Polícia de Protecção para manter a ordem e disciplina face a circunstâncias concretas e claramente definidas, conforme se extrai do disposto no n.º 1 do artigo 27 do Estatuto Orgânico da Polícia da República de Moçambique, aprovado pelo Decreto n.º 27/99, de 24 de Maio”⁶⁰.

CONCLUSÃO

O Direito Eleitoral é feito, fundamentalmente, de procedimentos, mais ou menos complexos, que os partidos, candidatos ou coligações de partidos devem seguir escrupulosamente. O CC não pode, como guardião da Constituição e da Lei, adaptar ou flexibilizar a Constituição e a Lei com as circunstâncias de facto; o CC não é legislador e a máxima latina *Dura lex, sed lex* encontra terreno em toda a sua substancia e rigor no Direito Eleitoral, talvez, mais do que nos outros ramos do Direito. Sabendo isto os partidos, candidatos ou coligações de partidos bem como os órgãos da Administração Eleitoral devem ter agentes muito bem formados em Direito Eleitoral e, ainda, conhecedores da Jurisprudência do Conselho Constitucional, em matéria eleitoral sob pena de não poder restabelecer o direito violado quando ocorrem este tipo de situações com as consequências, às vezes, dramáticas, de perder uma eleição quando podia ter vencido. É por isso que a questão da dominação do Direito Eleitoral é um elemento altamente estratégico para os partidos, candidatos ou coligações de partidos que querem competir nas eleições a sério. A aquisição deste conhecimento permitiria, pelo menos lutar contra o que o Conselho Constitucional, no Acórdão n.º 30/CC/2009, de 27 de Dezembro, chamou de “*deficiente cultura de legalidade democrática*”⁶¹.

⁵⁹ CC, Acórdão n.º 04/CC/2011, de 22 de Dezembro, p. 13.

⁶⁰ CC, Acórdão n.º 04/CC/2011, de 22 de Dezembro, pp. 13-14.

⁶¹ CC, Acórdão n.º 30/CC/2009, de 27 de Dezembro, p. 373.