

Acórdão n.º 08/CC/2019

de 28 de Agosto

Processo n.º 12/CC/2019

Recurso Contencioso Eleitoral

Acordam os Juízes Conselheiros do Conselho Constitucional:

I

Relatório

Veio o Partido Resistência Nacional Moçambicana-RENAMO recorrer a este Conselho Constitucional da Deliberação n.º 100/CNE/2019, de 17 de Agosto, da Comissão Nacional de Eleições, atinente à aceitação e rejeição das listas plurinominais para participar às Eleições Legislativas e das Assembleias Provinciais de 15 de Outubro de 2019, ao abrigo do disposto na alínea d) do n.º 2 do artigo 243 da Constituição da República e do n.º 1 do artigo 165 da Lei n.º 3/2019, de 31 de Maio, e fundamentos seguintes:

“1. Os cidadãos das candidaturas visadas no presente recurso, não promoveram transferências de inscrições, nos termos do artigo 27 da Lei n.º 5/2013, de 22 de Fevereiro, alterada e republicada pela Lei n.º 8/2014, de 12 de Março.

2. A eleição prevista na Lei n.º 3/2019, de 31 de Maio (Eleição dos membros da Assembleia provincial e do Governo de Província) admite, nos termos do n.º 2 do artigo 3 (Direito do Sufrágio) que apenas para Eleição dos membros da Assembleia Provincial e do Governador de Província, o Sufrágio universal *é um direito dos cidadãos eleitores residentes na Província recenseados na respectiva circunscrição territorial*. Sendo que o conceito do direito do sufrágio encerra em si o direito de eleger e ser eleito, para o caso *sub Judice* – capacidade activa e passiva. Este é a trave mestra do entendimento dos termos deste recurso: em síntese, o Direito do Sufrágio significa o direito de eleger e de ser eleito.

3. Em asserção equivalente o *direito do sufrágio* corresponde ao direito de escolher e ser escolhido numa determinada eleição. Simplificando, a Lei n.º 3/2019, de 31 de Maio, no seu n.º 2 do artigo 3 está a significar que a eleição para Assembleia Provincial e Governador de Província é uma escolha cuja prerrogativa é dos cidadãos eleitores (aqui inclui-se os com capacidade activa e passiva) recenseados na respectiva província (circunscrição territorial). Sendo que a única forma de se averiguar se um determinado cidadão é eleitor numa determinada circunscrição

territorial, é o atestado de residência que consta no cartão do Eleitor e nada mais – vide alínea e) do n.º 1 do artigo 24 da Lei n.º 8/2014, de 12 de Março. Não é a naturalidade, endereço constante no BI ou domicílio nos termos do Código Civil.

4. O artigo 6 da Lei n.º 3/2019, de 31 de Maio define o círculo eleitoral da Assembleia Provincial a *província* (n.º 1) e no n.º 2 diz que para efeitos de representação democrática (...) quinze por cento dos assentos é reservado para o nível provincial pelo qual concorre o cabeça de lista. Logo, o cabeça de lista deve ser nos termos do n.º 1 deste e dos demais dispositivos citados neste recurso eleitoral (capacidade activa e passiva) do círculo eleitoral (província), concorrendo na quota dos 15%.
5. O conceito/termo *cidadão eleitor* comporta quer a capacidade eleitoral activa, quer a capacidade eleitoral passiva (...).
6. Numa determinada circunscrição, o cidadão eleitor pode ter:
 - a) Apenas capacidade eleitoral activa (a maioria dos casos);
 - b) Pode ter as duas capacidades, activa e passiva (o caso dos candidatos; contudo,
 - c) Nunca pode ter apenas a capacidade eleitoral passiva.

Se o entendimento for o contrário, além de ser *sui generis*, talvez o único no mundo, onde as pessoas podem ser eleitas sem capacidade de eleger na referida circunscrição em que concorrem, desvirtua-se o

n.º 1 do artigo 267 da Constituição que demarca o escopo da descentralização com o objectivo de organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade.

7. Muito justa e pertinentemente, uma pergunta emerge: como se pode promover a participação de uma determinada pessoa, neste caso as candidaturas visadas, para a solução dos problemas de um universo populacional concreto numa área geográfica peculiar, quando o pretense e potencial eleitor não esteja investido de capacidade de escolher o seu representante, ou a si mesmo, na circunscrição eleitoral em disputa?
8. Dito de forma equivalente, as pessoas a serem escolhidas (potenciais eleitos) para promoverem o desenvolvimento, consolidar a democracia, nem sequer, participam, no dia da votação, na escolha do manifesto eleitoral que exaltam como o mais assertivo (...).
9. A tese de que é possível ter capacidade eleitoral passiva, sem a concomitante capacidade activa numa determinada circunscrição territorial, não desvirtua a finalidade das eleições? Qual é o valor real do voto, política, filosófica e sociologicamente falando, dos cidadãos visados nas províncias onde detêm residência eleitoral, nas circunstâncias de uma eleição local? (...).
10. O conceito da *circunscrição territorial* não consta *ipsis verbis* no glossário em anexo a Lei (art. 2). Do nosso ponto de vista esta não

pode ser o território nacional, uma vez que a lei tem como seu objecto e âmbito (art. 1) – o quadro jurídico para eleição dos membros da Assembleia Provincial e do Governador de Província. E, nos termos do artigo 10 da mesma Lei (Lei n.º 3/2019, de 31 de Maio) a circunscrição territorial é a província – vide *intra*.

11. Outrossim, para o efeito, a “*circunscrição territorial*”, olhando as regras da interpretação da Lei previstas no artigo 9 do Código Civil, ela só pode equivaler ao “círculo eleitoral” (...).
12. Uma correspondência válida se denota ao nível da legislação autárquica que define circunscrição territorial a autarquia – artigos 3 e 10 da Lei n.º 7/2018, de 3 de Agosto (...).
13. As circunscrições territoriais são secantes uma vez que são determinadas em função da limitação geográfica e mandatos. Aliás, o legislador definiu no singular o âmbito da eleição da Assembleia Provincial e do Governador de Província e não por exemplo *a eleição das Assembleias Provinciais e Governadores de Províncias, como acontecia na lei revogada – Lei n.º 11/2014, de 23 de Abril*. Esta diferença entre o singular e o plural é pertinente. Por outra, quis o legislador descentralizar as províncias, permitindo a governação nos termos do artigo 276 da Constituição, por conta própria e nos limites do artigo 270 da Constituição (...).
14. Se tivermos em conta o princípio constitucional constante no artigo 267 que a descentralização visa resolver problemas

específicos de determinada comunidade, facilmente o Conselho Constitucional poderá notar que cada província deve ser tratada de forma isolada, sem romper a unidade do Estado, porém não havendo comunicação de eleitores (...).

15. *O candidato elegível nunca pode ser de outra circunscção, tendo em atenção ao localismo da eleição (...)*”.

Termina solicitando a este Conselho Constitucional que os cidadãos Júlio José Parruque, Manuel Rodrigues Alberto, Elina Judite da Rosa Victor Massengele, Francisca Domingas Tomás e Olavo Alberto Deniasse, não podem ser candidatos a membros da Assembleia Provincial e a Governadores de Província onde se candidatam porque nos termos conjugados do artigo 1, n.º 2 do artigo 3; artigos 6, 10, 12 e 13, todos da Lei n.º 3/2019, de 31 de Maio, não gozam de capacidade Eleitoral activa e passiva para serem eleitos membros das Assembleias Provinciais e a Governadores de Província, na Província de Maputo, Nampula, Niassa e Manica, respectivamente, por não terem registos eleitorais nestas circunscções territoriais.

Em cumprimento do disposto no n.º 3 do artigo 26 da Lei Eleitoral, a CNE recebeu, instruiu e remeteu o recurso do Partido Renamo a este Conselho Constitucional, tendo-se pronunciado nos seguintes termos:

1. Importa esclarecer que a Comissão Nacional de Eleições procedeu à recepção e verificação dos processos individuais de candidaturas, quanto a sua regularidade, autenticidade dos documentos que os

integram e a elegibilidade dos candidatos, nos termos do n.º 1 do artigo 22 da Lei n.º 3/2019, de 31 de Maio.

2. O presente recurso da RENAMO é cópia fiel das reclamações submetidas junto das Comissões Provinciais de Eleições e nesta petição não traz mais nada que considerações de ordem filosófica e política e menos o Direito que sustenta a alegação que possa afastar o pensamento jurídico do legislador, quando de forma categórica no artigo 10 da lei que se vem citando determina que o eleitor é quem vota e este vota na lista do partido e não especificamente no cabeça-de-lista por este apresentado e tais argumentos, em tempo útil foram objecto de análise e deliberação por parte da Comissão Nacional de Eleições e defendidos em sede da Plenária da CNE pelos membros provenientes do partido RENAMO, conforme se pode notar da declaração conjunta de voto vencido, que se junta em anexo.
3. A este propósito, a Comissão Nacional de Eleições reitera o seu entendimento vertido na Deliberação n.º 100/CNE/2019, de 17 de Agosto, sem quaisquer outros esclarecimentos adicionais, por se entender que o poder a ser exercido pelos eleitores no dia 15 de Outubro de 2019 é o que vinha sendo exercido pelo Presidente da República, ao abrigo do artigo 160 n.º 2, al. d) da Constituição da República de Moçambique de 2004, que a descentralização passa esta competência a ser exercida directamente pelos eleitores, com a possibilidade de escolherem de entre os moçambicanos, independentemente da província da sua origem aquele que garante e seja capaz de exercer o cargo.
4. Tal como se defende na Deliberação n.º 100/CNE/2019, de 17 de Agosto, os cabeças-de-lista ora constatados não perdem o direito de

votar, pois eles votam nas províncias onde efectivamente fizeram o seu registo no recenseamento eleitoral em 2018 ou em 2019, portanto o argumento de que não são eleitores não pode proceder”.

A CNE termina pedindo a este Conselho Constitucional que seja declarado improcedente o recurso do Partido Renamo por falta de fundamento legal, com as consequências legais pertinentes.

Cumpra agora apreciar e decidir.

II

Fundamentação

Compete ao Conselho Constitucional deliberar sobre os recursos apresentados pelos partidos políticos, grupos de partidos políticos e cidadãos eleitores proponentes referentes à aceitação ou rejeição definitiva das listas plurinominais a membros da Assembleia Provincial e a Governador de Província, ao abrigo do disposto na alínea d) do n.º 2 do artigo 243 da Constituição da República (CRM), do artigo 116 da Lei Orgânica do Conselho Constitucional (LOCC) e do artigo 26 da Lei n.º 3/2019, de 31 de Maio, esta última adiante designada, indistintamente, Lei Eleitoral.

O partido Renamo tem legitimidade para recorrer da Deliberação n.º 100/CNE/2019, de 17 de Agosto, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 26 e artigo 27, ambos da Lei Eleitoral.

O Partido Renamo recorreu da Deliberação n.º 100/CNE/2019, de 17 de Agosto, fundando-se no artigo 165 da Lei Eleitoral, todavia, esta disposição legal não é aplicável ao caso em concreto, porquanto regula matérias do Contencioso Eleitoral previsto no artigo 162 da já referida Lei Eleitoral.

O recurso contra a Deliberação da Comissão Nacional de Eleições (CNE), respeitante à aceitação ou rejeição definitiva das listas plurinominais para membros das Assembleias Provinciais e Governadores de Província consta do artigo 26 da Lei Eleitoral.

Posto isto e no exame ao processo, a questão da discórdia da Renamo na Deliberação n.º 100/CNE/2019, de 17 de Agosto, reside na admissão pela CNE das candidaturas de cidadãos eleitores para membros da Assembleia Provincial e Governadores provinciais, supostamente sem capacidade eleitoral passiva, nomeadamente:

- **Júlio José Parruque**, candidato e Cabeça de Lista à Assembleia Provincial da Província de Maputo, proposto pelo Partido FRELIMO;
- **Manuel Rodrigues Alberto**, candidato e Cabeça de Lista à Assembleia Provincial da Província de Nampula, proposto pelo Partido FRELIMO;
- **Elina Judite da Rosa Victor Massengele**, candidata e Cabeça de Lista à Assembleia Provincial da Província de Niassa, proposta pelo Partido FRELIMO;
- **Francisca Domingas Tomás**, candidata e Cabeça de Lista à Assembleia Provincial da Província de Manica, proposta pelo Partido FRELIMO; e

- **Olavo Alberto Deniassel**, candidato à Assembleia Provincial da província de Manica, proposto pelo Partido FRELIMO.

Pois, inscreveram-se em determinadas províncias e pretendem ser eleitos noutras sem, no entanto, terem promovido a competente transferência de inscrições do recenseamento eleitoral para obterem, simultaneamente, a capacidade eleitoral activa e passiva. Acrescenta ainda, a Renamo, que o sufrágio eleitoral regulado pela Lei n.º 3/2019, de 31 de Maio, citando o n.º 2 do artigo 3, *é um direito dos cidadãos eleitores residentes na Província recenseados na respectiva circunscrição territorial.*

Para o melhor ajuizamento da pretensão do Recorrente e dos respectivos argumentos legais, eis o conteúdo das normas relevantes contidas nos artigos 3, 4, 10 e 12, todos da Lei Eleitoral:

Lei n.º 3/2019, de 31 de Maio

(Estabelece o quadro jurídico para a eleição dos membros da Assembleia Provincial e do Governador de Província)

“Artigo 3

(Direito do sufrágio)

1. O sufrágio universal constitui a regra geral de designação dos órgãos de governação descentralizada provincial.

2. O sufrágio universal é um direito dos cidadãos eleitores residentes na província recenseados¹ na respectiva circunscrição territorial.

Artigo 4

(Órgãos electivos)

Os membros da Assembleia Provincial e o Governador de Província são eleitos por sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal, periódico pelos cidadãos eleitores residentes² na circunscrição territorial.

Capacidade eleitoral passiva

Artigo 10

(conceito de eleitor)

É eleitor, o cidadão nacional, residente na circunscrição territorial da província³, que à data da eleição, tenha idade igual ou superior a dezoito anos, regularmente recenseado e não esteja abrangido por qualquer incapacidade prevista na lei.

Artigo 12

(Capacidade eleitoral passiva)

São elegíveis à membro da Assembleia Provincial e Governador de Província os cidadãos eleitores moçambicanos de nacionalidade originária que tenham

¹ O sublinhado é nosso.

² O sublinhado é nosso.

³ O sublinhado é nosso.

completado dezoito anos de idade, estejam regularmente recenseados e não abrangidos por qualquer incapacidade eleitoral passiva⁴ prevista na presente lei”.

No exame minucioso às normas contidas nos preceitos legais acima transcritos, pode-se avançar com algumas conclusões.

Primeiro, pode se assacar da própria Lei Eleitoral, no n.º 2 do artigo 3, que o sufrágio universal é um direito titulado pelos cidadãos eleitores residentes na província. Por isso, dispõe o n.º 1 do mesmo artigo que o sufrágio universal constitui a regra geral de designação dos órgãos de governação descentralizada provincial.

Pois, a norma aí contida refere claramente ao eleitor, titular do direito do sufrágio universal, para designar (eleger por sufrágio) órgãos de governação descentralizada. Pela norma, não se alcança o entendimento de que os órgãos descentralizados para serem eleitos deverão, necessariamente, ser residentes na província onde concorrem.

Segundo, são os cidadãos eleitores residentes na circunscrição da província que elegem os órgãos de governação descentralizada. Por isso, a norma contida no artigo 4 da Lei Eleitoral dispõe de forma inequívoca que Os

⁴ O sublinhado é nosso.

membros da Assembleia Provincial e o Governador de Província são eleitos (...) pelos cidadãos eleitores residentes na circunscrição territorial⁵.

Terceiro, a capacidade eleitoral activa é conferida ao cidadão nacional, residente na circunscrição territorial da província (e não noutra), preenchendo, cumulativamente, outros requisitos previstos na lei.

O mesmo já não se passa, porém, no que se refere a capacidade eleitoral passiva. Com efeito, podem ser eleitos para os órgãos de governação descentralizada os cidadãos nacionais, com nacionalidade originária, independentemente de residirem ou não na província que concorrem. Aliás, esta solução é nova e difere daquela que o legislador anterior havia optado na Lei n.º 10/2007, de 5 de Junho, onde no artigo 12, com a epígrafe *Capacidade eleitoral passiva* estabelecia que *São elegíveis os cidadãos moçambicanos eleitores desde que residam no território da província há pelo menos seis meses*. Esta Lei foi revogada pela Lei n.º 4/2013, de 22 de Fevereiro, alterada e republicada pela Lei n.º 11/2014, de 23 de Abril, que dispunha, relativamente a capacidade eleitoral passiva, que *São elegíveis os cidadãos moçambicanos que, à data das eleições (...) residam no território da província pela qual concorrem* (artigo 13).

Paradoxalmente, estas soluções foram afastadas pelo legislador da Lei Eleitoral de 2019, ao dispor simplesmente que *São elegíveis (...) os cidadãos eleitores moçambicanos (...) não abrangidos por qualquer incapacidade eleitoral passiva prevista na presente Lei* (artigo 12). Esta é a solução legal e

⁵ O sublinado é nosso.

corresponde a nova, expressa e inequívoca vontade do legislador moçambicano, aprovada por consenso e aclamação no dia 4 de Abril de 2019.

Pode ser por simpatia da solução legal antiga e revogada que o Recorrente usa o argumento de *ser residente na província que concorre* como requisito para ser eleito (capacidade eleitoral passiva).

A nova Lei Eleitoral revogou expressamente, através do artigo 249, a Lei n.º 4/2013, de 22 de Fevereiro, alterada e republicada pela Lei n.º 11/2014, de 23 de Abril. Tal significa que a norma contida naquele diploma legal deixou de vigorar na ordem jurídica interna. Por vontade do legislador, a antiga norma inscrita no artigo 13 da Lei Eleitoral revogada (capacidade eleitoral passiva), não transitou para o novo diploma legal.

Aliás, refira-se que, na temática atinente aos princípios gerais do Direito enunciados pelo n.º 2 do artigo 8 (Obrigação de julgar e dever de obediência à lei) do Código Civil impõe-se que *O dever de obediência à lei não pode ser afastado sob pretexto de ser injusto ou imoral o conteúdo do preceito legislativo.*

Outrossim, os n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 9 do mesmo diploma legal, consignam expressamente que *A interpretação [da lei] não deve cingir-se à letra da lei mas deverá obter o pensamento legislativo através do elemento lógico de interpretação. E frisa que Não pode, porém, ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso.* Termina a norma preceituando que *Na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete*

presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados.

Tendo em conta a letra da Lei Eleitoral (Lei n.º 3/2019, de 31 de Maio), o elemento lógico de interpretação da Lei eleitoral (a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi aprovada e as condições específicas do tempo em que é aplicada), pode concluir-se que o legislador de 2019, *consagrou as soluções* que julgou *mais acertadas* e também *soube exprimir o seu pensamento em termos adequados* nos artigos 10 e 12 da Lei Eleitoral. O que vale dizer que escolheu uma nova abordagem da capacidade eleitoral passiva respeitante às eleições das Assembleias Provinciais e de Governadores de Província relativa ao ano 2019.

Quarto, olhando para o *glossário* anexo à Lei n.º 10/2007, de 5 de Junho e ainda para o *glossário* da Lei n.º 8/2013, de 27 de Fevereiro, revista e republicada pela Lei n.º 12/2014, de 23 de Abril, por sua vez alterada e republicada pela Lei n.º 2/2019, de 31 de Maio, o sufrágio *é a acção em que os eleitores, através da votação, escolhem os seus candidatos.*

Esta é a filosofia que está subjacente na actual Lei Eleitoral ínsita no artigo 3.

Quinto, tendo em conta o disposto no artigo 267 da CRM que traça os objectivos da descentralização, o direito ao sufrágio atrás definido, confere aos cidadãos eleitores recenseados na província a faculdade de escolha dos órgãos de governação descentralizada para o desenvolvimento, o aprofundamento e a consolidação da democracia da sua comunidade.

Portanto, o móbil da descentralização *é, inter alia*, a transferência do centro da escolha dos dirigentes dos órgãos de governação descentralizada. Por exemplo, o *status quo* actual, competia ao Presidente da República nomear o

Governador da Província, nos termos da alínea d) do n.º 2 do artigo 160 da CRM de 2004.

Todavia, esta prerrogativa de o Presidente da República nomear o Governador de Província passa a ser exercida, à luz da CRM (artigo 279, n.º 2), pela redacção dada pela Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho, e da Lei Eleitoral (artigo 4 e seguintes), pelos cidadãos eleitores residentes na circunscrição territorial respectiva. Ou seja, opera-se, *ope legis*, a migração do poder de nomeação que era titulado pelo Presidente da República, com observância de todos os requisitos de provimento do cargo, para as comunidades locais escolherem livremente a personalidade que possa fazer a gestão do Conselho Executivo da Província.

Esta migração do centro do poder que era detido pelo Presidente da República para as comunidades locais não altera a filosofia ou o objectivo da descentralização que é de *organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade, promover o desenvolvimento local, o aprofundamento e a consolidação da democracia, no quadro da unidade do Estado Moçambicano* (artigo 267, n.º 1 da CRM).

Concluindo, o legislador, tendo em conta a dinâmica sócio-política que o país atravessa, nomeadamente *A liberdade de residência e circulação* em todo o território nacional e tendo ainda em conta o princípio do Estado unitário (artigos 55⁶ e 8⁷, ambos da CRM, respectivamente), a descentralização não

⁶ Artigo 55 da CRM (Liberdade de residência e de circulação): “1. Todos os cidadãos têm o direito de fixar residência em qualquer parte do território nacional. 2. Todos os cidadãos são livres de circular no interior e para exterior do território nacional, excepto os judicialmente privados desse direito”.

deve violar o princípio da unicidade do Estado moçambicano, que é o apanágio do Estado de Direito Democrático e de Justiça Social (artigos 1⁸ e 3⁹ da CRM).

III

Decisão

Por todo o exposto, o Conselho Constitucional delibera negar provimento ao recurso apresentado pelo Partido Renamo.

Notifique e publique-se.

Maputo, 28 de Agosto de 2019

Lúcia da Luz Ribeiro, Mateus da Cecília Feniassa Saize, Manuel Henrique Franque, Domingos Hermínio Cintura, Ozias Pondja.

⁷ Artigo 8 da CRM (Estado unitário): “1. A República de Moçambique é um Estado unitário. 2. O Estado orienta-se pelos princípios da descentralização e de subsidiariedade. 3. O Estado respeita na sua organização e funcionamento, a autonomia dos órgãos de governação provincial, distrital e das autarquias locais”.

⁸ Artigo 1 da CRM: “A República de Moçambique é um Estado independente, soberano, democrático e de justiça social”.

⁹ Artigo 3 da CRM: “A República de Moçambique é um Estado de Direito, baseado no pluralismo de expressão, na organização política democrática, no respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do Homem”.