



## Uma Revisão Constitucional que previna conflitos e que propicie a Boa Governação.

*Governo antecipatório: prevenção ao invés de cura (D Osborne e T Gaebler, 1992)*

Roberto Tibana, na sua matriz 'Moçambique cenários a curto e médio prazos 2016-2020', suscita-nos especial interesse a sua proposta de reforma institucional, sobretudo a componente emendas à Constituição que daria, ao país, uma 'Nova Constituição'.

Embora o Professor Tibana não tenha ido ao detalhe do que pensa dever-se emendar na Constituição da República de Moçambique (CRM) há, na verdade, cada vez mais vozes, na sociedade, (incluindo das Bancadas Parlamentares na Assembleia da República segundo informação prestada à 19 de Julho pelo Porta-Voz da Comissão Permanente), a advogar por essa revisão. Todavia, poucos avançam, em concreto, o que deve ser revisto. Com a excepção do Presidente da Renamo que está mais inclinado para uma emenda que acomode uma efectiva descentralização da governação das Províncias, e isto para

atender às suas reclamações pós-eleitorais que vem fazendo, e do Presidente do MDM que tem falado nos mesmos termos do Presidente da Renamo e um pouco mais sobre 'a necessidade de redução dos poderes excessivos concentrados' no órgão Presidente da República. Simango tem-se referido também da necessidade de 'dar mais independência aos Juizes e às Magistraturas'. Mas dos conceituados juristas da praça incluindo militantes do Partido da Independência (onde se concentra a nata destes profissionais), pouco ou nada, pelo menos publicamente, avançam; - o que não deixa de ser preocupante, perante as crises que o país vive e que não nos parece virem a ser ultrapassadas sem uma verdadeira reengenharia transformacional da actual arquitectura constitucional.

Sobre a revisão desta CRM, nós no GDI, em 2010, nos convencêramos da necessidade de tal exercício e daí termos coordenado uma equipa de ilustres juristas que estudou o que devia ser revisto e conduziu debates públicos em Maputo, Beira, Nampula e Quelimane, cujo relatório final ficou titulado: *PROPOSTA DE REVISÃO CONSTITUCIONAL PARA BOA GOVERNAÇÃO*. Esta obra foi gratuitamente

distribuída a diferentes personalidades, incluindo aos órgãos de soberania, em especial ao Presidente da República e aos Deputados da Assembleia da República.

Ora, se em 2010 tínhamos chegado a conclusão de que a CRM em vigor não era um instrumento catalisador na promoção de boa governação do país, hoje, chegamos mesmo a pensar ser esta, também, o centro das desgraças que vivemos: a guerra civil que oficialmente se chama conflito político-militar e a crise das dívidas ocultas ou 'não partilhadas' com o Parlamento e parceiros que apoiam, financeiramente, o Orçamento do Estado.

Isto é, o maior dos pecados originários que resulta da nossa Constituição é aquele que atribui poderes exorbitantes (sem paralelo numa democracia) ao Poder Executivo e que torna os restantes dois pilares do Estado (Legislativo e Judicial) meros adornos decorativos para o 'inglês' ver que, nós, também, temos instituições do constitucionalismo moderno. A percepção generalizada dos cidadãos sobre o funcionamento condicionado e politizado destes dois poderes já foi objecto de bastante debate e análise, pelo que todos estamos sensibilizados.

Este exercício tem por objectivo contribuir para o debate em curso na sociedade em torno da necessidade de Revisão Constitucional. Pensamos que para além da descentralização da governação das Províncias que parece ser um dado adquirido, contando ser, este, um dos pontos da Agenda das negociações entre as equipas criadas pelo Presidente da República e pelo Presidente da Renamo, este trabalho pretende suscitar à atenção das duas lideranças e de suas respectivas Bancadas Parlamentares, a considerarem

nas suas negociações e entendimentos mais dois pontos cruciais; - se é que, efectivamente, pretendem nos oferecer uma paz definitiva e duradoura: a necessidade de partilha do Poder Executivo entre o Presidente da República e o Governo (I) e a consequente colocação do Governo sob o controlo político Parlamentar (II).

### **I. Da necessidade de partilha do Poder Executivo entre o Presidente da República e o Governo: consolidando as reformas iniciadas pelo Presidente Samora Machel.**

A 25 de Julho de 1986, no seu esforço de *desacumulação* de poderes, o Presidente Samora fez aprovar a Lei n.º 4/86, que estabelecia o seguinte: '*O Conselho de Ministros é presidido pelo Primeiro-Ministro*' (Artigo 59). A partir de então, o Primeiro-Ministro passou a ser o Presidente do Conselho de Ministros, ou seja, o Primeiro-Ministro passou a ser o Chefe do Governo, na altura a cargo do Dr. Mario Machungo. Todavia, a figura de Primeiro-Ministro Chefe do Governo veio a desaparecer na Constituição de 1990 até nos dias que correm.

Na Constituição em vigor, o Presidente da República para além de ser o Chefe do Estado é também o Chefe do Governo (Artigo 146 CRM). Mas quando o Presidente da República vai ao Parlamento informar aos Digníssimos Representantes do Povo o Estado da Nação, fá-lo na sua qualidade de Chefe de Estado, e não como Chefe do Governo. Note-se que nem sequer há espaço para perguntas e respostas sobre o informe do Chefe de Estado por parte dos Deputados, como aconteceria se se estivesse em presença de Chefe do Governo. Esta realidade tem implicações negativas na governação do país, sobretudo pela impossibilidade, em caso

de necessidade, de se poder desencadear o impulso processual para a efectivação da responsabilidade política do Governo perante o Parlamento, no quadro da prestação de contas. **E porque isto é assim?**

Alguns constitucionalistas responderão com nomes de modelos - presidencial, semi-presidencial, semi-presidencial atípico (o nosso) - descurando o facto de que o que conta não é a marca dos sapatos que pomos mas, isso sim, se os sapatos nos servem para andarmos vigorosa e confortavelmente. A pergunta que subsiste e que sempre deveremos fazer, a nós mesmos, como moçambicanos, é esta: somos ou não um Estado de Direito Democrático? E, se afirmativo, quais então os princípios-chave e práticas consentâneos a este tipo de Estado? Um desses princípios e que tem de se traduzir em prática, é o da prestação de contas por parte do Chefe de Governo perante o Povo (que votou no programa político) em sede do Parlamento.

Assim não acontece no nosso país. E o fundamento radica no facto de o cargo de Chefe do Governo estar acoplado à figura de Presidente da República, este que é, em si mesmo, um órgão representativo da Nação (n.º 1 Artigo 146), por conseguinte, representante de todos os moçambicanos, uma vez que é eleito por sufrágio universal directo, secreto e pessoal (n.º 1 Artigo 147) e, naturalmente, não pode ir diante de um outro órgão representativo (Assembleia da República - AR) prestar-lhe contas. Resulta desta construção jurídico-constitucional, uma realidade atípica: um Estado de Direito Democrático em que o respectivo Chefe de Governo não presta contas a ninguém e por isso não é politicamente responsabilizável. A nossa realidade é única, pois desconhece-se a existência de um Estado que se diz de Direito

Democrático em que o respectivo Chefe de Governo não é, por definição constitucional, politicamente responsabilizável.

É preciso dissipar eventuais equívocos: que não haja confusão com o nosso Primeiro-Ministro quando vai ao Parlamento responder a perguntas e interpelações dos Deputados. Como anteriormente o dissemos, o Primeiro-Ministro, nas presentes circunstâncias constitucionais, não é Chefe do Governo. Ele é assistente e conselheiro do Chefe do Governo, o Presidente da República (Artigo 205 CRM).

Pelo que, nos parece, ser esta a melhor oportunidade para corrigir esta situação. O Presidente da República e o Presidente da Renamo, podem e devem aproveitar este momento único em que reformas estruturantes são necessárias no país, convencionando que o futuro Presidente da República, a ser eleito já em 2019, partilhe os seus poderes executivos com o Primeiro-Ministro. Este passaria a ser o Chefe do Governo. Para isso, é questão de recuperar-se a proposta da Administração do Presidente Chissano (cfr arts: 152, 196 e ss, do ANTE-PROJECTO DE REVISÃO DA CONSTITUIÇÃO, 1998) que não foi aprovada porque, à última hora, a Renamo retirou o seu apoio ao ante-projecto, aparentemente porque transformava o PR em 'corta-fitas'. O facto é que lendo o ante-projecto, no capítulo das competências do PR, fica dissipado o equívoco, pois tal não seria o caso, como não o é em Cabo Verde, em São Tomé ou Guiné Bissau, só para citar outros PALOPs. Acima de tudo, as funções presidenciais são de suprema magistratura que se irradiam sobre todos órgãos de soberania e que não se podem expor às querelas políticas que o debate parlamentar implica. Um Primeiro-Ministro Chefe do Governo, esse sim, como responsável de topo

da Administração do país pode e deve estar envolvido, permanentemente, para resolver ou dar resposta às demandas quotidianas dos cidadãos e da sociedade.

## **II – A imperatividade de colocar o Governo sob o controlo parlamentar para assegurar efectivação da responsabilidade política do Executivo perante o órgão fiscalizador ( a AR).**

Colocar o Governo sob o controlo parlamentar vai produzir dois resultados: o de prevenir possível crise pós-eleitoral e subsequente instabilidade política (A), e assegurar a efectivação da responsabilidade política do Governo perante o Parlamento (B).

**A.** Mas uma eficiente colocação do Governo sob o controlo Parlamentar somente pode ser possível nas condições em que a figura de Chefe do Governo é distinta da de Chefe do Estado. Esta foi, de resto, a proposta de revisão da Constituição de 1998, então consensualizada, durante a Presidência Chissano que se tivesse sido sancionada pelo Parlamento, cremos que o país teria conhecido outra dinâmica e, se calhar, não estaríamos com os problemas políticos e económicos com que hoje nos confrontamos. Por exemplo, alguns dos *deslizes* da governação que nos levaram ao endividamento do país, às escondidas, não teriam espaço porque os diferentes centros de poder controlar-se-iam mutuamente, uns aos outros, o que evitaria excessos.

Não cremos, mesmo que ambos incumbentes da Presidência da República e da Chefia do Governo proviessem do mesmo partido, que este último (o Chefe do Governo) abdicasse dos seus poderes constitucionais e aceitasse ser subserviente à ordens (de quem quer que fosse) sabendo que violadoras da lei orçamental, mesmo que tais ordens provindo

do chefe do seu partido, no caso hipotético em que o Chefe do Governo não fosse o dirigente máximo desse mesmo partido.

A proposta da Administração Chissano que hoje repousa na Biblioteca da Assembleia da República e serve como material de estudo, previa, por exemplo o seguinte:

### *TÍTULO VI*

#### *PRESIDENTE DA REPÚBLICA*

##### *CAPITULO II*

##### *COMPETÊNCIAS*

#### **Artigo 152**

*(No Dominio do Governo)*

- a) Nomear, exonerar e demitir o Primeiro-Ministro, ouvidos os partidos representados na Assembleia da República.*
- b) Nomear, exonerar e demitir sob proposta do Primeiro-Ministro: os Vice-Primeiros-Ministros, os Ministros, o Governador e Vice-Governadores do Banco de Moçambique, os Governadores Provinciais.*

### *TÍTULO VIII*

#### *GOVERNO*

#### **Artigo 196**

*(Chefe do Governo)*

*O Primeiro-Ministro é o Chefe do Governo’.*

Vemos na reassumpção do modelo então proposto pela Presidência Chissano como podendo prevenir, antecipadamente, aquilo que pode, um dia, vir a ser motivo de discórdia político-partidária. Nós explicamos: suponha-se que nas próximas eleições a actual Oposição Parlamentar ganha as legislativas e, entretanto, o Candidato Presidencial do actual Partido no poder

vence as eleições para a Presidência da República. Como anteriormente o dissemos, no actual quadro jurídico-constitucional, o Presidente da República é o Chefe do Governo. Isto significa que ele (o PR) nomeia os restantes membros do seu Conselho de Ministros independentemente dos resultados das eleições legislativas.

Nessa altura, os vencedores das legislativas dirão: ‘quem vence é quem deve governar!’. Esquecerão ou não quererão entender o que a CRM estabelece. Ora, concretizando-se tal cenário hipotético, ver-nos-emos, mais uma vez, mergulhados numa crise política que resvalará ou em dissolução da AR e convocação de novas eleições legislativas, em decorrência de rejeição do programa do Governo (Artigo 188), ou ainda, em mais uma crise político-militar. E aqui, a pergunta que fazemos é esta: alguém quer mais crise política que potencialmente advenha da concretização desta hipótese? Do nosso lado, a preocupação está colocada. Fica de quem de direito, reflectir, ponderar e melhor decidir ou deliberar, sempre no interesse do bem colectivo.

#### **B.** Assegurar efectiva responsabilidade política do Governo perante o Parlamento.

A crise das dívidas ‘não partilhadas’ com o Parlamento, fez suscitar, aqui e além-fronteiras, o debate sobre a necessidade de responsabilização dos seus autores. E quando se fala de responsabilidade, pode-se inferir na disciplinar, civil, criminal, etc. Mas sobre a relação entre Governo e Parlamento, é sobretudo a responsabilidade política que nos interessa discutir.

Toda acção política supõe e exige uma forma de responsabilidade. Eic Millard (2000) defende que ‘um regime no qual não exista responsabilidade política não é um regime

moderno, não é um Estado de Direito’. Em Mocambique, o instituto da responsabilidade política está expresso no Artigo 208 da CRM que estatui o seguinte:

*Os membros do Conselho de Ministros respondem perante o Presidente da República e o Primeiro-Ministro pela aplicação das decisões do Conselho de Ministros na área de sua competência.*

Apesar de, por sua vez, o artigo 207 da CRM estabelecer que ‘O Conselho de Ministros responde perante o Presidente da República e a Assembleia da República pela realização da política interna e externa e presta-lhes contas...’, na prática, o Governo da República de Moçambique não é politicamente responsável perante a Assembleia da República (AR), porque nunca o Chefe do Governo, ele, pessoalmente, foi prestar contas e ser questionado pelos Deputados da AR sobre qualquer matéria da sua governação.

Na presente arquitectura jurídico-constitucional, a AR não pode, com efeitos práticos, promover o desencadeamento de acção de responsabilização política do Governo, accionando a moldura de moção (de censura, confiança ou de rejeição do programa do Governo), enquanto instrumento de controlo político que possa culminar na grave sanção de demissão do Governo.

Devemos sublinhar que embora o legislador ordinário tenha considerado que o debate sobre informação do Governo, perguntas ao Governo, e solicitação do Governo possa ser encerrado com aprovação de resolução ou moção (n.º 3 Artigo 200, n.º 7 Artigo 201 e n.º 3 Artigo 202 da Lei n.º 13/2014, de 17 de Junho - Regimento da AR), seria forçoso dizer que estas se tratam de moções que consubstanciam o exercício da chamada

responsabilidade política do Governo perante o Parlamento, e disso podendo resultar a consequência que é a demissão do Governo, porque o legislador constituinte assim não se pronunciou, de forma explícita. Duvidamos que uma matéria tão séria como esta, o legislador constituinte tenha deixado ao arbítrio do legislador ordinário.

A CRM não se refere, por exemplo, a aprovação de moção de censura ou da não aprovação de moção de confiança como podendo ter como consequência a demissão do Governo. Mesmo se a AR, com sustentação no seu regimento, se atrevesse a aprovar a moção com intenção de ver o Governo demitido, seria um exercício inútil que não procederia porque eivado de inconstitucionalidade, incompetência e seria visto como uma mera tentativa de usurpação de poder (o PR teria o direito e a legitimidade de não aceitar tamanho golpe institucional). Porque, sobe ponto de vista do instituto da ‘responsabilidade política’, o Governo é única e exclusivamente responsável perante o seu Chefe, o Presidente da República (Cfr n.º 3 do Artigo 146, Artigos 160, 201, 207 e 208 da CRM). Ninguém mais o pode mexer.

Assim, pode se aduzir, como anteriormente argumentado, que só um Chefe do Governo, distinto da figura de Presidente da República, mas nomeado por este, ouvidos os partidos representados na Assembleia da República, pode ser *accountable*, pode ser politicamente responsabilizável perante o Parlamento. Esta é uma das reformas constitucionais que pensamos que deveria ser considerada na próxima revisão. Oxalá os dois líderes e suas Bancadas Parlamentares na AR, cheguem ao entendimento da oportunidade e relevância desta proposta que aguarda decisão e deliberação das duas partes desde 1998.

Sobre a matéria, o ANTE-PROJECTO DE REVISÃO DA CONSTITUIÇÃO 1998 avançava nos seguintes termos:

### **‘Artigo 203**

*(Responsabilidade política)*

*Na sua actuação o Conselho de Ministros é responsável perante o Presidente da República e a Assembleia da República.*

### **Artigo 204**

*(Responsabilidade política dos Membros do Governo)*

- 1. O Primeiro-Ministro é responsável perante o Presidente da República e perante a Assembleia da República.*
- 2. Os Vice-Primeiro-Ministros e os Ministros são responsáveis perante o Primeiro-Ministro.*

*3...’.*

Note-se que o ante-projecto considerava a hipótese de nomeação de Vice-Primeiro Ministros, se calhar, podemos especular, visava acomodar algumas das estridentes reclamações de exclusão que hoje tanto se ouvem. Não sabemos qual era a ideia do Presidente Chissano. Só ele e a sua equipa podem hoje nos contar, dos projectos que haviam, uma vez fosse aprovado o ante-projecto da CRM de 1998.

O Ante-projecto, previa, taxativamente, que a responsabilidade política do Governo pudesse ser desencadeada e efectivada em três circunstâncias: pela rejeição do programa do Governo; por não aprovação de moção de confiança solicitada pelo Governo; e por aprovação de moção de censura, cuja consequência, de cada, era a demissão do

Governo (Cfr., alienas d), e) e f) do artigo 210 do ante-projecto). Aqui sim, o Parlamento assumiria o seu tão fundamental papel de órgão fiscalizador e de controlo da acção governativa. No actual formato constitucional, os cidadãos têm mesmo de ter paciência e perceber que a AR e os seus Deputados não têm poder (constitucional) para sancionar o

Governo, incluindo pelas dívidas ocultadas ao seu conhecimento. Aliás, sobre estas, não sabemos se seria de todo justo sancionar-se um Governo que entrou recentemente em funções e encontrou a casa a arder mas que, porque esta é casa de todos nós, deve tudo fazer para apagar o fogo!

## FICHA TÉCNICA

Propriedade e edição:

### GDI - Governance and Development Institute

Av. 24 de Julho, nº 3737, 1º Andar, Flat 5 | P.O. Box. 889 – Maputo – Moçambique

Tel: +258 21 406000 | Telefax: +258 21 493371 | Email: geral@gdi.org.mz

Coordenador: Benjamim Pequeno | Periodicidade: Trimestral

Layout e maquetização: Zowona – Comunicação e Eventos

Financiamento:



FUNDAÇÃO  
**MASC**  
Mecanismo de Apoio  
à Sociedade Civil



Educação para o desenvolvimento

