
DOCTRINA

SISTEMA DE GOVERNO NA CONSTITUIÇÃO MOÇAMBICANA*

Taíbo Caetano Mucobora

Director e Assistente da Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane
(Moçambique)

I – Considerações gerais

A discussão do tema em epígrafe recomenda a que façamos, ainda que de forma resumida, uma distinção entre a forma de Estado, a forma de governo e o sistema de governo. Estas expressões, não obstante serem consideradas sinónimas para alguns, não se prestam a confusão.

A *forma de Estado*, conforme ensina Jorge Miranda, é o modo de o Estado dispor o seu poder em face de outros poderes de igual natureza e quanto ao povo e ao território¹. Da acepção jurídica apresentada, podem ser extraídos três elementos que muito contam para a compreensão da forma de Estado. São eles: o poder, que deve ser analisado na perspectiva de coordenação ou subordinação; o povo e o

* NOTA DO CENTRO DE ESTUDOS JURÍDICOS DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE MACAU: Comunicação apresentada no Seminário: “Evoluções recentes na Constituição da República Popular de Moçambique e na Constituição da República Portuguesa”, que teve lugar no dia 30 de Junho na Sala do Senado da Universidade de Macau, por ocasião da visita de uma delegação da Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane à Faculdade de Direito da Universidade de Macau, no âmbito da cooperação entre ambas as faculdades.

¹ *Manual de Direito Constitucional (Tomo III) – Estrutura Constitucional do Estado*, 4.ª Edição, Revista e Actualizada, Coimbra Editora, 1998, pág. 276.

território, os quais devem ser vistos tendo-se em conta a sua sujeição a um ou mais de um poder político.

Assim, a Constituição da República de Moçambique (CRM) optou pela manutenção da forma unitária do Estado ao dispor, no seu artigo 8.º, que “*A República de Moçambique é um Estado unitário, que respeita na sua organização os princípios da autonomia das autarquias locais.*”². Daqui depreende-se que a CRM não alterou a estrutura unitária do estado moçambicano, descentralizado territorialmente.

A *forma de governo* é a definição abstracta de um modo de distribuição do poder³ e ela deriva da problemática mais vasta dos laços existentes entre governantes e governados, no seio da dialéctica que nasce entre o Estado e a comunidade política que lhe subjaz, e discute quatro temas: a legitimidade, a participação, o pluralismo e a divisão de poder⁴.

A forma de governo é, se se quiser ser directo, a maneira como o poder político é exercido. Assim entendida, encontramos-la patente na CRM através dos termos “soberano” (art. 1.º)⁵, “soberania” (arts. 2.º, n.ºs 1 e 2; 11.º, alínea *a*)⁶ “democracia” (arts. 11.º, alínea *f*; 74.º, n.º 2)⁷, “estado de direito democrático” e “organização política democrática” (art. 3.º)⁸, “pluralismo” (arts. 3.º; 11.º, alínea *g*), 74.º, n.º 1)⁹, “representação política” (arts. 73.º; 135.º)¹⁰, “separação e interdependência de órgãos de soberania” (arts. 133.º, 134.º)¹¹, “poder local e as autarquias locais” (arts. 271.º a 281.º)¹².

Quanto a nós, a forma de governo plasmada na CRM corresponde a uma das três modalidades da estrutura política das sociedades¹³ – a democracia: governo popular que cuida do bem de toda a cidade – idealizada por Aristóteles. Este filósofo

² Esta forma de Estado estava patente no art. 3.º, n.º 1 da antiga Constituição da República de Moçambique.

³ Ferreira Filho, Manoel Gonçalves, *Curso de Direito Constitucional*, 19.ª Edição Revista, São Paulo, Editora Saraiva, 1992, pág. 65.

⁴ Gouveia, Jorge Bacelar, *As Constituições dos Estados Lusófonos*, 2.ª Edição Revista, Lisboa, Notícias Editorial, 2000, pág. 15.

⁵ Corresponde ao art. 1.º, da antiga Constituição da República de Moçambique.

⁶ Correspondem aos arts. 2.º, n.ºs 1 e 2; 6.º, alínea *a*), da antiga CRM.

⁷ Correspondem aos arts. 1.º; 6.º, alínea *e*); 30.º; 31.º, n.ºs 1 e 2; 34.º, n.º 1, da antiga CRM.

⁸ Este artigo não tem correspondência directa a um artigo da antiga Constituição. Esta, de facto, não se referia, pelo menos de forma expressa, ao estado democrático de direito.

⁹ Corresponde ao art. 31.º, da antiga CRM.

¹⁰ Correspondem aos arts. 30.º; 107.º; 108.º, n.º 2, da antiga CRM.

¹¹ Estes artigos não têm os seus correspondentes directos na antiga CRM onde apenas se indicavam, pelo artigo 109.º, os órgãos de soberania sem se fazer menção expressa a separação e interdependência de poderes.

¹² Correspondem aos arts. 188.º a 198.º, da antiga CRM.

¹³ Aristóteles, citado por Fiuza, op. cit. *infra*, pág. 208.

grego classificou, no seu tempo (384-322 a.C.), as formas “normais” de governo em monarquia, aristocracia e democracia, distintas entre si pelo número de agentes do poder, mas semelhantes na medida em que o poder era exercido em benefício da colectividade. O próprio filósofo grego afirmava que essas três modalidades de governo poderiam corromper-se quando o poder não fosse verdadeiramente exercido em benefício da população, transformando-se, respectivamente, em tirania, oligarquia e demagogia, formas anormais¹⁴.

As Escolas Platónica (427-347 a.C.) e Aristotélica (384-322 a.C.) consideravam como governo ideal aquele que permite a participação de todos na gestão da coisa comum. Esta posição dos filósofos da antiguidade não difere das reflexões e recomendações dos pensadores hodiernos, aos quais nós, por razões de justiça social e do bem comum, nos associamos.

De facto, conforme observa Battista Mondim, a complexidade das estruturas actuais da sociedade, a difusão da cultura em todos os estágios sociais, a exigência de tornar todos os membros da sociedade directamente partícipes dos benefícios do poder, a consciência dos riscos que a liberdade individual corre no momento em que o governo é confiado a uma só pessoa parecem dar razão aos filósofos modernos quando afirmam ser a forma republicana (democrática) a mais apta para tutelar os direitos de todos e obter o bem comum¹⁵.

Os Estados contemporâneos estruturam-se com base na separação de poderes. Há, basicamente, três funções do Estado que são atribuídas a três órgãos soberanos. Segundo ensina Ferreira Filho, levando-se em conta a existência ou não de divisão do poder e o grau em que esta se opera podem distinguir-se os sistemas de concentração do poder¹⁶, colaboração do poder¹⁷, separação do poder¹⁸. Encontramos

¹⁴ Fiuza, Ricardo A. Malheiros, *Direito Constitucional Comparado*, 4.ª Edição – Revista, Actualizada e Ampliada - Belo Horizonte, Del Rey, 2004, pág. 208.

¹⁵ *Introdução à Filosofia (Problemas-Sistemas-Autores-Obras)*, 7.ª Edição, revista e ampliada, São Paulo, Edições Paulinas, 1981, pág. 121.

¹⁶ É o exemplo do regime da extinta URSS onde o Soviet Supremo não só concentrava todo o poder como o exercia plena e ilimitadamente. São sistemas comumente conhecidos como ditatoriais (*Vide* Ferreira Filho, op. cit., pág. 120).

¹⁷ Neste sistema, modelado no Parlamentarismo, há separação de poderes, mas eles não são independentes. Os poderes Legislativo e Executivo, no entanto, são interdependentes. De facto, o governo depende, para manter-se no poder, do apoio da maioria parlamentar, a qual pode a qualquer instante, seja votando uma moção de desconfiança, seja rejeitando uma questão de confiança, obrigá-lo a apelar-se desse poder, pondo em jogo a responsabilidade política. Por outro, o legislativo, pode ser dissolvido pelo governo, convocando-se nova eleição (*Vide* Ferreira Filho, op. cit., págs. 127 a 131).

¹⁸ *O Presidencialismo, expressão desse sistema, é, por excelência, o regime de separação e independência de poderes. Confere a chefia do Estado e do Governo a um órgão unipessoal, a Presidência da República. Os ministros são mero auxiliares do Presidente da República, que os nomeia e exonera livremente. A independência recíproca do Executivo e do Legislativo é rigorosamente assegurada. A Assembleia da República não necessita de convocação do Presidente da República para reunir,*

ainda, na Ciência Política e no Direito Constitucional, o sistema directorial¹⁹ cuja característica dominante é a distinção de funções, nos termos clássicos, sem a separação delas, salvo em relação ao Judiciário que é independente e especializado.

Vejamos em seguida qual dos sistemas atrás referidos está imprimido na Constituição Moçambicana e em que medida as propostas das normas que o institucionalizam se adaptam às condições do país e seu povo.

II - Sistema de Governo na Constituição Moçambicana

A Constituição da República de Moçambique consigna como órgãos de soberania o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo e os Tribunais²⁰ que assentam nos princípios de separação e interdependência de poderes consagrados na Constituição e devem obediência à Constituição e às leis²¹.

Os enunciados atrás mencionados, constantes dos dois primeiros artigos do Título V da CRM referente à organização do poder político, limitam o poder através da consagração do princípio da separação de poderes. O reconhecimento constitucional desse princípio é uma das expressões do Estado de Direito Democrático²², para além, naturalmente, de representar um avanço na linha evolutiva constitucional moçambicana²³.

Neste sentido, Ferreira Filho²⁴ observa que repugna ao pensamento político contemporâneo a ilimitação do poder. De facto, modernamente, é arraigada a convicção de que o poder, mesmo legítimo, deve ser limitado porque, na famosa expressão de Lord Acton, “todo o poder corrompe”, inclusive o democrático²⁵, e Canotilho²⁶ afirma

como era na monarquia. O Presidente da República não pode, por qualquer razão, por fim ao mandato dos parlamentares, dissolvendo a Assembleia da República e convocando novas eleições. A Assembleia da República não pode destituir o Presidente da República que não conta com a sua confiança, salvo nos casos de prática de um crime. Faz sentido porque nem é, em regra, a Assembleia da República que o elege (Vide Ferreira Filho, op. cit., págs. 123 a 126).

¹⁹ Conhecido também como convencional ou governo de assembleia é o sistema consagrado na Suíça.

²⁰ Cfr. art. 133.º da CRM.

²¹ Cfr. art. 134.º da CRM.

²² Cfr. art. 3.º da CRM.

²³ Repare-se que, na antiga Constituição, a separação e interdependência de poderes inferia-se do sistema dos órgãos do Estado (cfr. arts. 107.º a 187.º da antiga CRM), pois não a consagrava de forma expressa como ocorre na actual Constituição.

²⁴ Op. cit., *supra*, pág. 116.

²⁵ Se fossemos autorizados por Lord Acton, hoje, baseados na experiência do exercício do poder nos vários quadrantes do mundo, reescreveríamos esta célebre frase da seguinte forma: *o poder, mesmo democrático, corrompe e quando exercido de forma ilimitada corrompe ilimitadamente.*

²⁶ Canotilho, J.J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 6ª Edição, Coimbra, Almedina, pág. 575.

que o padrão básico subjacente às articulações organizatórias dos Estados constitucionais democráticos é o padrão da divisão e separação de poderes. Na explicação deste constitucionalista português “ ‘dividir’ ou ‘separar’ poderes é uma questão atinente ao exercício de competências dos órgãos de soberania e não um problema de divisão do poder unitário do Estado. Neste contexto se devem compreender também as ideias de freios e contrapesos, *checks and balances*, separação e interdependência tradicionalmente associados ao princípio da separação de poderes”²⁷.

Porém, da leitura aos artigos da CRM²⁸ que cuidam da articulação dos órgãos de soberania, conclui-se que a limitação de poderes proclamada na organização do poder político não encontra coerência a nível funcional na medida em que a relação entre os órgãos que exercem os poderes executivo, legislativo e judiciário não é regida pela separação, mas sim pela colaboração que pode gerar dependências desvirtuadoras da caracterização do sistema de governo plasmado na Constituição²⁹.

1. O Presidente da República

1.1 Os poderes do Presidente da República

A Constituição Moçambicana mantém, na essência, o estatuto, a eleição e as competências do Presidente da República, salvo algumas alterações de forma e, pouquíssimas, de conteúdo ocorridas e que, diga-se, representam melhorias em relação às disposições constantes da actual Constituição³⁰.

Vejamos, de imediato, as principais atribuições do Presidente da República constantes da Constituição.

No exercício da sua função de Chefe do Estado compete ao Presidente da República (art. 159.º):

- a) Dirigir-se à Nação através de mensagens e comunicações;
- b) Informar anualmente a Assembleia da República sobre a situação geral da nação;
- c) Decidir, nos termos do artigo 136.º, a realização de referendo sobre questões de interesse relevantes para a nação;
- d) Convocar eleições gerais;

²⁷ Op. cit., *supra*, pág. 575.

²⁸ Cfr. artigos 146.º a 167.º da CRM.

²⁹ Aliás, é o que, em termos práticos, acontecia no contexto da antiga Constituição em que, a nível funcional, era notória a interferência e/ou dependência, muitas vezes prejudicial, entre os três órgãos soberanos que exercem as três funções do Estado, quais sejam a executiva, a legislativa e a judicial.

³⁰ Comparar os artigos 146.º a 167.º da CRM com os artigos 117.º a 132.º da antiga CRM.

- e) Dissolver a Assembleia da República nos termos do art. 188.º;
- f) Demitir os restantes membros do Governo quando o seu programa seja rejeitado pela segunda vez pela Assembleia da República;
- g) Nomear o Presidente do Tribunal Supremo, o Presidente do Conselho Constitucional, o Presidente do Tribunal Administrativo, e o Vice-Presidente do Tribunal Supremo;
- h) Nomear, exonerar e demitir o Procurador-Geral da República e o Vice-Procurador-Geral da República;
- i) Indultar e comutar penas;
- j) Atribuir, nos termos da lei, títulos honoríficos, condecorações e distinções.

No domínio do Governo, compete ao Presidente da República (art. 160.º):

- a) Convocar e presidir as sessões do Conselho de Ministros;
- b) Nomear, exonerar e demitir o Primeiro-Ministro;
- c) Criar ministérios e comissões de natureza inter-ministerial;

2. Compete-lhe, ainda, nomear, exonerar e demitir:

- a) Os Ministros e Vice -Ministros;
- b) Os Governadores Provincias;
- c) Os Reitores e Vice-Reitores das Universidades Estatais, sob proposta dos respectivos colectivos de direcção, nos termos na lei;
- d) O Governador e o Vice-Governador do Banco de Moçambique;
- e) Os Secretários de Estado.

No domínio da defesa nacional e da ordem pública, compete ao Presidente da República (art. 161.º).

- a) Declarar a guerra e a sua cessação, o estado de sítio ou de emergência;
- b) Celebrar tratados;
- c) Decretar a mobilização geral ou parcial;
- d) Presidir ao Conselho Nacional de Defesa e Segurança;
- e) Nomear, exonerar e demitir o Chefe e o Vice-Chefe do Estado-Maior-General, o Comandante-Geral, o Vice-Comandante-Geral da Polícia, os Comandantes de Ramo das Forças Armadas de Defesa de Moçambique e outros oficiais das Forças de Defesa e Segurança, nos termos definidos por lei.

No domínio das relações internacionais, compete ao Presidente da República (art. 162.º):

- a) Orientar a política externa;

- b) Celebrar tratados internacionais;
- c) Nomear, exonerar e demitir os Embaixadores e enviados diplomáticos da República de Moçambique;
- d) Receber as cartas credenciais dos Embaixadores e enviados diplomáticos de outros países.

Na promulgação e veto (art. 163.º),

1. Compete ao Presidente da República promulgar e mandar publicar as leis no *Boletim da República*.

2. As leis são promulgadas até trinta dias após a sua recepção, ou após a sua notificação do acordão do Conselho Constitucional que se pronuncia pela não inconstitucionalidade de qualquer norma delas constantes.

3. O Presidente da República pode vetar a lei por mensagem fundamentada, devolvê-la para reexame pela Assembleia da República.

4. Se a lei reexaminada for aprovada por maioria de dois terços, o Presidente da República deve promulgá-la e mandá-la publicar.

Na iniciativa de Lei (art. 183.º):

1. A iniciativa de lei pertence:

- a) ...
- b) ...
- c) ...
- d) Ao Presidente da República;
- e) ...

2. ...

Dissolução da Assembleia da República (art. 188.º):

1. A Assembleia da República pode ser dissolvida, pelo Presidente da República, caso rejeite, após debate, o Programa do Governo.

2. O Presidente da República convoca novas eleições legislativas, nos termos da Constituição.

Presidente da Assembleia da República (art. 190.º):

1. ...

2. O Chefe do Estado convoca e preside à sessão que procede a eleição do Presidente da Assembleia da República.

3. ...

4. ...

Composição do Tribunal Supremo (art. 226.º):

1. ...

2. O Presidente da República nomeia o Presidente e o Vice-Presidente do Tribunal Supremo, ouvido o Conselho Superior da Magistratura Judicial.

3. Os juizes conselheiros são nomeados pelo Presidente da República, sob proposta do Conselho Superior da Magistratura Judicial, após concurso público, de avaliação curricular, aberto aos magistrados e a outros cidadãos nacionais, de reputado mérito, todos licenciados em Direito, no pleno gozo dos seus direitos civis e políticos.

4. ...

Composição do Tribunal Administrativo (art. 229.º):

1. ...

2. O Presidente da República nomeia o Presidente do Tribunal Administrativo, ouvido o Conselho Superior da Magistratura Judicial Administrativa.

3. Os Juizes Conselheiros do Tribunal Administrativo são nomeados pelo Presidente da República, sob proposta do Conselho Superior da Magistratura Judicial Administrativa.

4. ...

Composição do Conselho Constitucional (art. 242.º),

1. O Conselho Constitucional é composto por sete Juizes Conselheiros, designados nos seguintes termos:

a) Um Juiz Conselheiro nomeado pelo Presidente da República que é o Presidente do Conselho Constitucional;

b) ...

c) ...

2. ...

3 ...

Revisão da Constituição (art. 291.º):

1. As propostas de alteração da Constituição são da iniciativa do Presidente da República ou de um terço, pelo menos, dos deputados da Assembleia da República.

2. ...

1.2 Dissolução da Assembleia da República

As inúmeras funções elencadas acima decorrem do facto do Presidente da República ser o Chefe do Estado e do Governo, o garante da Constituição e o Comandante-Chefe das Forças de Defesa e Segurança³¹. Estes quatro títulos, exceptuando o último,

³¹ Cfr. art. 146.º da CRM que corresponde ao art. 117.º da antiga CRM.

correspondem, em geral, às características fundamentais jurídicas do presidencialismo³² sendo, portanto, pacífico, e até coerente, que eles sejam consagrados numa constituição que pretende adoptar o presidencialismo como sistema de governo.

Porém, nas atribuições de Chefe do Estado e Governo, encontramos competências do Presidente da República que fogem às características próprias do presidencialismo. Destacamos duas notáveis: a de dissolução do parlamento e de nomeação do Presidente do Tribunal Supremo, do Presidente do Conselho Constitucional, do Presidente do Tribunal Administrativo, do Vice-Presidente do Tribunal Supremo e dos Juízes Conselheiros dos Tribunais Supremo e Administrativo.

Em relação à primeira função, a Constituição dispõe que Assembleia da República pode ser dissolvida, pelo Presidente da República, caso rejeite, após debate, o Programa do Governo, ocasião em que ele (o Presidente da República) convocará novas eleições legislativas, nos termos da Constituição³³. Este poder não se conforma com o modelo clássico do sistema presidencialista cujo traço fundamental é a separação de poderes intuída por Locke e consagrada por Montesquieu.

De facto, segundo ensina Ferreira Filho, juridicamente, o presidencialismo caracteriza-se por ser um regime de separação de poderes. Ou seja, à sua base está a lição de Montesquieu, que distingue três funções no Estado e as atribui a órgãos independentes, que as exercem com exclusividade relativa³⁴. Portanto, a independência recíproca do Executivo e do Legislativo deve ser rigorosamente assegurada e respeitada.

Decorre daí que nem a sessão da Assembleia da República pressupõe necessariamente a convocação do Chefe do Estado³⁵, como sucedia nas monarquias³⁶ nem pode ele pôr fim, por qualquer razão, ao mandato dos parlamentares, dissolvendo a Assembleia da República e convocando novas eleições³⁷. Do mesmo modo, não

³² *Juridicamente, o presidencialismo caracteriza-se fundamentalmente pela separação de poderes, pela centralização das funções de chefe do Estado e do Governo no Presidente da República e pela Independência entre o Executivo e o Legislativo que, em regra, não prejudica a colaboração necessária e equilibrada pelos freios e contrapesos.*

³³ Cfr. art. 159.º, al. e) e art. 188.º, n.ºs 1 e 2 da CRM que corresponde, de certo modo, ao art. 120.º, al. e) da antiga CRM.

³⁴ Op. cit., *supra*, pág. 124.

³⁵ De facto, normalmente, a competência de convocar e presidir às sessões da Assembleia da República pertence ao Presidente da Assembleia da República (*vide* art. 191.º, alínea a) da CRM). Porém, há justificadas excepções a esta regra. Por exemplo, a sessão da Assembleia da República que precede à eleição do Presidente da Assembleia da República é convocada e presidida pelo Presidente da República (*vide* art. 190.º, n.º 2 da CRM).

³⁶ Conforme ensina Gonçalves Filho, op. cit. *supra*, o presidencialismo instituído pela primeira vez em Filadélfia é uma versão republicana da monarquia limitada, ou constitucional, instaurada na Grã-Bretanha pela Revolução de 1688.

³⁷ Não obstante o disposto no n.º 3 do art. 189.º da CRM, a dissolução da Assembleia da República põe termo ao mandato dos deputados, uma vez que estes, após o acto dissolutivo, só permanecem parlamentares até a primeira sessão da nova Assembleia eleita.

pode a Assembleia da República destituir o Presidente que não conta com a sua confiança³⁸. Entre outras razões, pesa o facto de o presidente gozar de um enorme respaldo popular, pois ele é eleito por sufrágio universal directo, igual, secreto, pessoal e periódico³⁹.

Porém, essa independência entre o executivo e o legislativo sofre algumas “nuances” no âmbito da Constituição, porquanto consagra, ainda que com algumas limitação, o poder presidencial de dissolução da Assembleia da República⁴⁰. Porém, Bacelar Gouveia⁴¹, depois de observar que este é um poder substancialmente alargado e de intervenção política assinalável, afirma que as limitações não são politicamente relevantes a ponto de desvalorizar esse poder.

Entendemos que, por razões de coerência do sistema e de garantia de funcionamento democrático de instituições parlamentares, ao Presidente da República não deveria caber a competência de dissolução da Assembleia da República, salvo em situação de crise institucional.

Nesse sentido, havíamos concordado com a manutenção do artigo 182.º do Projecto da Constituição⁴², que veio a ser eliminado, que previa a dissolução da Assembleia da República, em caso de crise institucional, pelo Presidente da República, órgão unipessoal, na sua qualidade de moderador de conflitos entre os órgãos de soberania. Aqui, o Presidente da República, actuando com árbitro investido de autoridade moral, poderia pôr fim ao mandato dos deputados para evitar um colapso político (a qualquer momento – uma vez que os problemas não ocorrem apenas no início do mandato) ou dimitir os membros do Governo, assegurando, com as medidas legais e necessárias, a continuidade e o funcionamento normal de instituições do Estado.

A demissão do Governo tem tratamento na Constituição⁴³. Com efeito, nos casos em que o programa do governo é rejeitado pela segunda vez pela Assembleia da República, compete ao Presidente da República, como Chefe de Estado, demitir os restantes membros do Governo. Este acto, previsto na esfera de competências do

³⁸ É claro que a Assembleia da República, como sanção de um crime, pode destituir o Presidente da República. O art. 153.º da CRM prevê mecanismos de destituição do Presidente da República por crimes praticados no exercício das suas funções, facto que representa um grande avanço em relação à CRM vigente que, nessa matéria, é plena de imunidades.

³⁹ Cfr. art. 147.º, n.º 1) da CRM que corresponde ao art. 118.º da antiga CRM.

⁴⁰ Cfr. os arts. 159.º, al. e); 188.º e 189.º da CRM, entre outros.

⁴¹ Gouveia, Jorge Bacelar. *Reflexões sobre a Próxima Revisão da Constituição Moçambicana de 1990*. Maputo, Minerva Central, 1990, pág. 42.

⁴² A proposta deste artigo estabelecia que “*A Assembleia da República será dissolvida em caso de crise institucional que não permita, durante um período de noventa dias, aprovar o Orçamento do Estado, devendo o acto de dissolução ser precedido de consultas aos partidos ou coligações com assento na Assembleia da República e ao Conselho de Estado*”.

⁴³ Cfr. art. 159.º, alínea f) da CRM.

Presidente da República, parece corporizar, ainda que de forma remota⁴⁴, a responsabilidade política do Governo perante a Assembleia da República, pois é razoável, senão mesmo consequente, que numa situação de rejeição do programa do governo pela segunda vez seja o próprio autor do programa – o Governo – a sofrer as sanções de tal rejeição e não a Assembleia da República, como se consagrou na Constituição⁴⁵.

A este propósito, Bacelar Gouveia afirma que a principal dificuldade liga-se à efectivação dos mecanismos de responsabilidade política do Governo perante a Assembleia da República. Segundo o actual texto constitucional, essa responsabilidade, se existe, é meramente teórica e só funciona contra o próprio Parlamento. No caso de este rejeitar o programa do Governo, a consequência não é a demissão do Governo, como seria de esperar, mas a dissolução, ainda que limitada, do Parlamento⁴⁶.

1.3 Nomeação dos titulares dos órgãos jurisdicionais

O Presidente da República nomeia, nos termos da Constituição, o Presidente do Tribunal Supremo, o Presidente do Conselho Constitucional, o Presidente do Tribunal Administrativo, o Vice-Presidente do Tribunal Supremo e os Juizes Conselheiros dos Tribunais Supremo e Administrativo⁴⁷. Esta competência, apesar de prevista em constituições de alguns países⁴⁸, não é matéria pacífica, havendo posições que sustentam que aos tribunais, como garantia da sua independência, deveria ser conferido o poder de eleger os seus presidentes⁴⁹ para um mandato de cinco anos e renovável uma vez.

Outras correntes apontam os órgãos de gestão e disciplina da magistratura como o mais apropriados para indicar os presidentes dos tribunais acima referenciados com base, é claro, em critérios participativos e objectivos. Estas posições fazem

⁴⁴ O mecanismo de responsabilidade política do Governo perante a Assembleia da República ocorreria de forma imediata e não remota, se numa situação de não aprovação do programa do Governo pela Assembleia da República fosse demitido o Governo e não dissolvido o Parlamento. Por outras palavras, se a alínea *f*) do art. 159.º, passasse a ter a seguinte redacção “demitir os restantes membros do Governo quando o programa do Governo não tenha sido aprovado”.

⁴⁵ Cfr. os arts. 159.º, al. *e*); 188.º, n.ºs 1 e 2 da CRM.

⁴⁶ Op. cit., *supra*, págs. 41-42.

⁴⁷ Cfr. arts. 159.º, al. *g*); 226.º, n.ºs 2 e 3; 229.º, n.ºs 2 e 3; 242.º, n.º 1, al. *a*) da CRM que correspondem, de certo modo, aos arts. 120.º, al. *g*); 170.º, n.º 2, da antiga CRM.

⁴⁸ Cfr., por exemplo, o art. 134.º, al. *k*) e *l*), da Constituição da República de Cabo Verde e o art. 66.º, al. *h*), da Constituição da República de Angola.

⁴⁹ A Constituição Portuguesa, que serviu de fonte de inspiração para os autores da CRM, é clara e feliz nesta matéria ao dispor que “O Presidente do Supremo Tribunal de Justiça é eleito pelos respectivos juizes” (art. 210.º, n.º 2), “O Presidente do Tribunal Supremo Administrativo é eleito de entre e pelos respectivos juizes” (art. 212.º, n.º 2), “O Presidente do Tribunal Constitucional é eleito pelos respectivos juizes” (art. 222.º, n.º 4).

sentido na medida em que parecem conformar-se com as exigências do estado de direito democrático, consagrado na Constituição Moçambicana⁵⁰.

Com efeito, no dizer acertado de Ferreira Filho, a independência do poder judiciário é uma necessidade da liberdade individual. A existência no Estado de órgãos independentes que possam aplicar a lei, inclusive contra o governo e contra a administração é condição indispensável para a liberdade e protecção dos direitos humanos⁵¹.

Posto isto, é mister questionar se em Moçambique, hoje e, sobretudo, amanhã, justifica-se a manutenção da dependência dos tribunais (Supremo e Administrativo) e do Conselho Constitucional em relação ao Chefe do Estado e do Governo. Nos termos da Constituição, com os quais não concordamos, há necessidade de se manter esta competência no órgão unipessoal, Presidência da República.

É interessante observar que há um certo reconhecimento da inadequação da concentração de poderes com a forma de governo consagrada na Constituição que assenta na base democrática. Com efeito, a intervenção no processo de nomeação dos Presidentes, Vice-Presidentes e Juizes Conselheiros dos Tribunais Supremo e Administrativo dos órgãos de gestão e disciplina da magistratura é uma tentativa de atenuação dos poderes do Presidente da República.

Entendemos, no entanto, que este balanceamento não basta. Para ser mais credível, a nomeação, para além da intervenção retromencionada, deveria passar pelo crivo da ratificada por maioria de dois terços dos deputados da Assembleia da República e não por maioria simples, como ocorre presentemente.

A Ratificação dos presidentes dos tribunais por maioria simples dos deputados da Assembleia da República numa situação onde só dois partidos têm assento parlamentar, tendo um deles uma maioria suficiente, pode prejudicar a transparência e politizar em demasia a função jurisdicional. A Ratificação da nomeação dos Presidentes e Vice-Presidentes dos Tribunais por maioria qualificada dos deputados da Assembleia da República, outrossim, forçaria ao consenso, garantindo, deste modo, a independência e reduzindo a carga política que hoje parece pesar sobre os tribunais. Esta questão torna-se mais delicada quando cabe ao Presidente da República nomear os juizes conselheiros⁵².

⁵⁰ Cfr. art. 3.º da CRM.

⁵¹ Op. cit., *supra*, pág. 213. Ferreira Filho clarifica a sua posição afirmando que cientificamente, não existe uma função jurisdicional diversa da administrativa. Politicamente, para a salvaguarda da liberdade individual, a aplicação da lei em casos concretos deve ser sempre confiada em última análise a órgãos independentes e imparciais, não subordinados ao governo mas somente ao direito impessoal.

⁵² Nos termos do art. 226.º, n.º 2, da CRM, os juizes conselheiros são nomeados pelo Presidente da República, sob proposta do Conselho Superior da Magistratura Judicial, após concurso público, de avaliação curricular, aberto aos magistrados e a outros cidadãos nacionais, de reputado mérito, todos licenciados em Direito, no pleno gozo dos seus direitos civis e políticos. No mesmo sentido dispõe o art. 229.º, n.º 3 da CRM em relação aos Juizes Conselheiros do Tribunal Administrativo.

Embora temperada pela proposta dos Conselhos Superiores da Magistratura Judicial e Administrativa e pelo concurso público, de avaliação curricular – elementos que nos parecem pouco determinantes -, a nomeação dos Juizes Conselheiros pelo Presidente da República não contribui para a independência e credibilidade da máquina judiciária. É ponto assente que, salvo raras excepções, os nomeados terão, no mínimo, temor reverencial em relação àquele que os nomeou e aos demais titulares dos órgãos de soberania e, eventualmente, aos familiares, amigos e conhecidos daqueles, situação que colocará em causa a independência e a imparcialidade dos juizes⁵³ e afectará negativamente a liberdade e os direitos fundamentais dos cidadãos e os direitos e interesses das instituições.

A independência dos juizes, segundo Augusto Paulino⁵⁴, é no sentido de que o juiz não deve receber influências exteriores, traduzidas em instruções, recados, orientações, telefonemas, perturbações, pedidos para determinar num sentido e não noutro. Portanto, no exercício das suas funções, os juizes devem ser independentes e obedientes à lei.

A bem da Administração da Justiça, os Juizes Conselheiros deveriam ser nomeados pelo Conselho Superior da Magistratura Judicial ou Administrativa, conforme o caso, segundo critérios previamente estabelecidos que, incluíam, o concurso público, de avaliação curricular, notável saber jurídico, reputado mérito, exercício da actividade forense ou docente por um tempo considerável, a ser definido pelo próprio Conselho, entre outros.

Nos termos da Constituição⁵⁵, cabe ao Presidente da República nomear, exonerar e demitir o Procurador-Geral da República e o Vice-Procurador-Geral da República. Neste caso em que não se trata de nomeação apenas, como nos Presidentes, Vice-Presidentes e Juizes Conselheiros dos Tribunais acima mencionados, mas de nomeação, exoneração e demissão, a posição desses titulares de um dos órgãos mais importantes da administração da justiça fica numa situação de dependência e fragilidade. E isto pode afectar o funcionamento regular da Procuradoria-Geral da República, instituição a quem, constitucionalmente, compete garantir a legalidade e promover o cumprimento da lei, retardando o aperfeiçoamento do Estado de Direito Democrático no nosso país.

Desde logo, o Procurador-Geral da República, requerido nos termos do disposto no n.º 3 do art. 153.º da CRM⁵⁶, pode ter dificuldades para exercer a acção penal

⁵³ Previstas no art. 217.º, n.ºs 1 e 2 da CRM e que estavam consagradas no art. 164.º, n.ºs 1 e 2 da antiga CRM.

⁵⁴ *A Imparcialidade do Juiz no actual contexto Político e Sócio-Económico de Moçambique*, in Revista “Palestras e Debates”, Volume 1, Núcleo dos Estudantes de Direito da Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane, Maputo, Imprensa Universitária, 2004, pág. 13.

⁵⁵ Cfr. art. 159.º, alínea *h*) da CRM e comparar com o art. 120.º, alínea *h*) da antiga CRM.

⁵⁶ Nos termos desta previsão, cabe à Assembleia da República requerer ao Procurador-Geral da República o exercício da acção penal contra o Presidente da República, por proposta de pelo menos um terço e aprovada por maioria de dois terços dos deputados da Assembleia da República.

contra o Presidente da República, entidade de que depende em grande medida para se manter no cargo. Temos, por conseguinte, reservas quanto à materialização deste futuro comando constitucional.

Quanto a nós, vislumbram-se, no mínimo, dois potenciais perigos: o primeiro, o do Procurador-Geral da República que, por causa de influências exteriores ou por sua “vontade”, pode pautar pelo silêncio ou enveredar pelas manobras dilatórias ou de outra natureza para retardar ou evitar o exercício da acção penal contra o Presidente da República⁵⁷. Tal acção pode resultar na suspensão ou condenação do Presidente da República, nos termos do artigo 153.º da CRM; o segundo, o do Presidente da República que, face ao requerimento da Assembleia da Assembleia, pode influenciar o Procurador-Geral da República, entidade nomeada e mantida no cargo por ele, para conduzir o processo num determinado sentido e não noutra. As hipóteses aqui levantadas podem não constituir perigo em países com tradição democrática. Mas constituem uma ameaça real em Moçambique, país cujas instituições conhecem fragilidades com causas diversas, incluindo o tráfego de influências e a corrupção, e cujo processo de consolidação da democracia está ainda no mar alto.

Vimos, nesta problemática, duas possíveis saídas. A primeira apontava para a manutenção da alínea *h*) do artigo 159.º da CRM, acrescentando-se, neste caso, um número ao artigo 153.º da CRM que pudesse garantir o exercício da acção penal contra o Presidente da República nos foros competentes, por parte do Procurador-Geral da República, uma vez requerida nos termos previstos. É que, embora a Procuradoria-Geral da República esteja sujeita a um princípio da legalidade e não da oportunidade para exercer a acção penal, afigura-se necessário, no nosso contexto, acautelar esta garantia. A segunda propunha que a nomeação do Procurador-Geral da República e o Vice-Procurador-Geral da República, pelo Presidente da República, fosse precedida da aprovação da maioria de dois terços dos deputados da Assembleia da República. De igual modo, a demissão do Procurador-Geral da República e do Vice-Procurador-Geral da República, por iniciativa do Presidente da República, deveria ser precedida de autorização da maioria de dois terços dos deputados da Assembleia da República⁵⁸.

Estamos convencidos de que a intervenção de dois órgãos de soberania – a Presidência da República e a Assembleia da República – na nomeação e demissão do Procurador-Geral da República havia de conferir ao Ministério Público dignidade, independência, autonomia e credibilidade, elementos essenciais a esta instituição

⁵⁷ O n.º 3 do art. 153.º da CRM estabelece que cabe à Assembleia da República requerer ao Procurador-Geral da República o exercício da acção penal contra o Presidente da República por proposta de pelo menos um terço e aprovada por maioria de dois terços dos deputados da Assembleia da República.

⁵⁸ Esta segunda proposta resultaria de uma adaptação da prática brasileira baseada no presidencialismo (Cfr. art. 128.º, inciso II, §§ 1.º e 2.º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

defensora da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

1.4 Os poderes do Presidente da República: mecanismos de mitigação

As competências atribuídas ao Presidente da República, na Constituição, evidenciam de forma inequívoca a força desse órgão em Moçambique. Por outras palavras, o sistema de governo de Moçambique está centralizado no órgão unipessoal – Presidência da República – o mais alto de todos os órgãos da República.

As inúmeras competências emanam dos quatro títulos que a Constituição confere ao Presidente da República. Os poderes do Presidente da República acentuam-se ainda mais por força de outros factores. Um deles está relacionado com a presidência do partido. Canas observa que aos quatro títulos acumulados, constitucionalmente, pelo Presidente, acresce, tendencialmente, um outro, extraconstitucional: o Presidente da República é o chefe do partido maioritário. Facto que, apesar de ter sido abolido o regime de partido único, não deixa de pesar, sobretudo nos pontos em que a Constituição, na sua ambiguidade, possibilite o conflito positivo ou negativo de poderes⁵⁹.

Os outros factores são aqueles que no dizer de Ferreira Filho estão presentes em quase todos os países que adoptam o presidencialismo. Referimo-nos a predominância do Presidente, decorrente da eleição directa popular, a inclinação para o poder pessoal que, as vezes, traduz-se no culto à personalidade. A preponderância e o personalismo parecem estar no cerne da concepção moçambicana do presidencialismo presente na Constituição Moçambicana⁶⁰.

Uma simples análise das competências do Presidente da República constantes do novo texto constitucional, e também da Constituição antiga, leva à conclusão de que há excesso de poderes no órgão Presidente da República. Parece que quase tudo gravita em torno da figura do Presidente da República que dispõe de amplos poderes que perpassam, positiva ou negativamente, os poderes legislativo, executivo e judicial. O destaque preeminente do Presidente da República deixa a impressão de que o sistema de governo de Moçambique plasmado na Constituição é o “governo pessoal constitucionalmente organizado”⁶¹.

⁵⁹ Canas, Vitalino, *O Sistema de Governo Moçambicano na Constituição de 1990*, in *Revista Luso-Africana de Direito*, Volume 1, 1997, LEX, Lisboa, págs. 169.

⁶⁰ Nesse mesmo sentido, vide “*Curso de Direito Constitucional*”, op. cit., *supra*, pág. 126.

⁶¹ Esta frase é a conclusão a que chegou Campos Sales, após ter estudado a concepção brasileira do presidencialismo e verificado excesso de poderes na figura do Presidente da República. Este estudioso brasileiro foi mais longe ao deixar claro que os Presidentes da República brasileira sempre se consideraram “o Governo e não apenas o chefe do Governo” (Cfr. Torres, João Camilo de Oliveira, *O Presidencialismo no Brasil*, Cruzeiro, Rio de Janeiro, 1962, págs. 222-223, citado por Ferreira Filho, op. cit., *supra*, pág. 126).

O facto de o país depender, em larga medida, do Presidente da República, para além de desgastar a imagem desse órgão unipessoal⁶², contribui para o desprestígio e a não afirmação democrática de instituições tão importantes quanto nobres num Estado de Direito Democrático, como os Tribunais e a Assembleia da República.

Vistas as inconveniências do excesso de poderes na figura do Presidente, questionamo-nos: justifica-se hoje, e, sobretudo, amanhã, em Moçambique, o papel centralizador do Presidente da República? A primeira resposta, que coincide com o nosso pensamento, é negativa. E temos motivos. Desde a primeira Constituição de 1975, e, sobretudo, depois da Constituição de 1990, o país sofreu transformações relevantes em todas as esferas da sua actividade, destacando-se a área política, pelo que parece não haver razões objectivas para a manutenção de um sistema de governo que centra poderes nas mãos de um órgão.

Para já, a actual orientação de Moçambique, traduzida nas opções políticas, económicas e outras de índole diversa, não se compadece no todo com um sistema do tipo proposto na Constituição. O Estado de Direito Democrático requer a existência de três poderes – executivo, legislativo e judiciário - desempenhando de maneira independente, salvaguardada a colaboração necessária, as três funções do Estado – executiva, legislativa judiciária. A independência recíproca do executivo e do legislativo não está rigorosamente assegurada na medida em que o Chefe do Executivo tem o poder de dissolver a Assembleia da República.

Porém, há correntes que defendem o presidencialismo como sistema de governo mais adequado para Moçambique. As razões apresentadas apontam as vicissitudes das duas guerras de quase três décadas, a construção da unidade nacional, falta de sólida tradição democrática⁶³, incipiente experiência das instituições democráticas e a tradição da autoridade centrada no chefe. Se estes argumentos procedem, então que se criem mecanismos freadores ou limitadores dos excessivos

⁶² De facto, quando se está diante de um povo exigente, porque educado política, cívica e democraticamente, o desgaste da imagem de um Presidente presente em tudo e de quem tudo se espera é fácil, pois ele quando não consegue resolver todos os problemas ou satisfazer todas as expectativas do povo (o que é pouco provável), acontecem frustrações, baixa a popularidade e instala-se o descrédito, entre outras reacções de repulsa aos políticos cujo papel teórico de “todo poderosos” não é, na prática, cumprido.

⁶³ O Presidencialismo sofre em grau menor os males do pluripartidarismo sem peias. De facto, sendo a eleição presidencial necessariamente majoritária, impõe ela uma polarização das forças políticas. Não podendo ser o Presidente destituído por motivos políticos, o governo não depende na sua estabilidade. Ademais, a liderança nacional do Presidente lhe permite usar a pressão popular contra a má vontade do Parlamento, que dificilmente pode resistir aos seus reclamos. Sem dúvida, não faltam exemplos de paralisia governamental causada pela hostilidade entre o Presidente e a Assembleia da República, mas têm sido raros e passageiros (*vide* Ferreira Filho, op. cit., *supra*, págs. 125 e 126).

poderes postos na mão do Presidente da República, traduzidos na previsão constitucional da responsabilidade criminal e política do Presidente da República.

Neste sentido, diferentemente da antiga Constituição⁶⁴, a novo texto constitucional prevê a responsabilidade criminal do Presidente da República⁶⁵ que não inclui a civil e, muito menos, a política. E esta última é deveras importante nos dias de hoje em que, não raras vezes, o povo assiste a comportamentos politicamente indesejáveis dos seus Presidentes da República⁶⁶ sem poder agir contra eles por falta de remédios constitucionais apropriados. É nesta esteira que se propunha a introdução, na Constituição, da responsabilidade política que pode dar lugar ao *impeachment*⁶⁷ que, embora tenha a forma de um crime, tem fundamento político.

Em termos de responsabilidade política, deveria haver uma previsão no sentido de que os actos políticos do Presidente da República que atentassem contra a Constituição seriam passíveis de determinar a sua destituição pela Assembleia da República⁶⁸. A CRM deveria prever o *impeachment* que seria intentado contra o Presidente da República em caso de prática de actos politicamente incorrectos. Dado o seu carácter complexo, o processo desse remédio constitucional estaria previsto em lei própria.

Os comentários de Ferreira Filho⁶⁹ a respeito do *impeachment* vão no sentido de que este instituto jurídico é peça de museu, pois, salvo nos Estados Unidos, são raros os exemplos do seu uso, pertencendo, portanto, ao rol dos mecanismos abandonados. Acrescenta aquele Professor que a sua maquinaria é complicada demais, lenta, complexa, para que possa ser útil. Por outro lado, a posição de liderança nacional e a soma enorme de poderes com que contam hoje os presidentes, tornam

⁶⁴ O Presidente da República gozava de imunidade de procedimento civil e criminal pelos actos praticados no exercício das suas funções (art. 132.º, n.º 1 da antiga CRM). O Presidente da República não respondia em juízo no decurso do seu mandato por actos estranhos ao exercício das funções (art. 132.º, n.º 2 da antiga CRM).

⁶⁵ Por crimes praticados no exercício das suas funções, o Presidente da República não goza de imunidade de procedimento criminal e este não depende da condição do termo do mandato. Ou seja, responde imediatamente pela prática desses crimes (cfr. art. 153.º da CRM).

⁶⁶ Tráfico de influências, nomeações, demissões e exonerações constantes e arbitrarias são alguns exemplos de comportamentos políticos incorrectos.

⁶⁷ O processo pelo qual o Legislativo (a Assembleia da República) sanciona a conduta de autoridade pública, destituindo-a do cargo e impondo-lhe pena de carácter político. O *impeachment*, como expressão da função de controle do Parlamento sobre o governo, funda-se na ideia, hoje lugar comum, de que o governante não é Senhor do poder que exerce mas apenas um delegado ou representante do povo, ou da comunidade, à qual tem contas a prestar (*Vide* Ferreira Filho, op. cit., *supra*, pág. 141).

⁶⁸ Elencar-se-iam, no mesmo dispositivo, os actos ou comportamentos passíveis de processo conducente à destituição.

⁶⁹ Op. cit., *supra*, pág. 145.

a sua efectivação praticamente impossível. O golpe de Estado parece, em comparação, bem mais fácil. Porém, com a instauração e efectivação do processo de *impeachment* contra o Presidente Fernando Collor em 1992⁷⁰, justifica uma reformulação da observação deste autor.

Portanto, embora a doutrina diga que o *impeachment* é um instrumento de raro uso, nós entendemos que seria melhor fazê-lo constar, a cautela, na Constituição, mesmo que não viesse a ser accionado e evitar sermos confrontados com um vazio legal na infeliz eventualidade de o seu uso vir a ser necessário. Faz sentido a ideia de que no mundo, em geral, e em África, em especial, um número significativo de golpes de estado encontram fundamento na falta de remédios constitucionais de destituição de presidentes por responsabilidade criminal ou política.

Estes seriam os mecanismos que, constando na CRM, contrabalanciariam os largos poderes previstos para o Presidente da República. Acreditamos que a consagração das responsabilidades ora propostas contribuiria para o exercício moderado dos poderes e a tomada de medidas apropriadas, nos casos de exacerbações e prática de actos contrários à Constituição, sem excluir a posição daqueles que defendem o presidencialismo apoiados em motivos de ordem antropológico-cultural. Fundamentam que em África, em geral, e em Moçambique, em especial, o chefe não só deve ter todos os poderes como deve exercê-los efectivamente, pois, dizem em jeito de comparação metafórica, que quem canta na capoeira é o galo.

De facto, os remédios em discussão, previstos tanto no sistema jurídico romano-germânica como no anglo-saxónico, coadunam-se perfeitamente com a tradição de algumas regiões de Moçambique⁷¹ onde quando um chefe exerce abusiva ou incorrectamente os poderes que detém sofre sanções, aplicadas pelo colégio de autoridades reconhecidas pela população local, as quais podem implicar a sua destituição.

Neste ponto relativo ao Presidente da República, seria uma omissão notória não tecer algum comentário sobre o Conselho de Estado que, introduzido pelo art. 164.º da CRM, é um órgão político de consulta do Presidente da República e funciona,

⁷⁰ O referido processo teve o seu início a 26 de Maio de 1992 com a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar as denúncias de Pedro Collor contra o seu irmão, Fernando Collor, então Presidente da República, e o empresário e tesoureiro de campanha eleitoral, Paulo César Farias. Este era indiciado em nove crimes, entre eles, corrupção, falsificação, exploração de prestígio e formação de quadrilha. Em 29 de Setembro de 1992, a Câmara Federal aprova o afastamento do Presidente Fernando Collor. Em 2 de Outubro de 1992, Itamar Franco, Vice-Presidente, assume interinamente a Presidência da República. A 29 de Dezembro de 1992, o Presidente Collor renuncia ao mandato e Itamar Franco assume a Presidência. No final do processo, o Senado condenou, em 30 de Dezembro de 1992, o ex-presidente Fernando Collor à inabilitação para o exercício de funções públicas pelo período de oito anos (cfr. <http://www1.folha.uol.com.br/fr/foha/almanaque/brasil90.htm>).

⁷¹ É o caso, por exemplo, de Maneia, localidade pertencente ao Posto Administrativo de Mocubela, na Maganja da Costa.

em certa medida, como remédio preventivo e auxiliador do Presidente da República. Este faz-se aconselhar daquele órgão em matérias diversas e mormente as relativas a dissolução da Assembleia da República e à declaração de guerra, do estado de sítio ou do estado de emergência.

Neste sentido, o Conselho de Estado amplia as garantias do correcto exercício do poder, reforça o bom e efectivo funcionamento de órgãos de soberania e contribui para a construção do Estado de Direito Democrático. Não obstante a sua pertinência e importância, pelo menos no plano teórico, temos reservas em relação à composição deste órgão. É que, a ser efectivado, o Conselho de Estado será composto por mais de dezoito personalidades. Será esse órgão funcional, tendo em conta o seu número e a sua composição?

2. Assembleia da República e Governo

2.1 Competência legislativa

Por razões de economia de tempo, vamos abordar apenas alguns aspectos merecedores de destaque. A Assembleia da República é, por definição, a assembleia representativa de todos os cidadãos moçambicanos⁷² e, funcionalmente, é o mais alto órgão legislativo na República de Moçambique⁷³.

A Assembleia da República tem reserva de competência legislativa nas matérias relacionadas com as “questões básicas da política interna e externa do país” e ainda, exemplificativamente nas alíneas *b)*, *c)*, *d)*, *q)*, *r)* do art. 179.º, da CRM⁷⁴.

Embora o leque de matérias de competência legislativa reservada seja mais alargado do que na antiga Constituição⁷⁵, a reserva da competência, até aqui absoluta, deixa de o ser uma vez que se prevê que a Assembleia autorize o Governo a legislar⁷⁶.

⁷² Cfr. art. 168.º, n.º 1 da CRM.

⁷³ Cfr. art. 169.º, n.º 1 da CRM.

⁷⁴ Porque ainda actual, vale a pena citar aqui, com a nossa adaptação, a observação feita, em 1997, por Vitalino Canas. Dizia o citado estudioso que a determinação das competências legislativas da Assembleia da República não é fácil. Parece seguro que ela não é o *único* órgão legislativo do Estado. Para essa conclusão concorre não só o citado art. 169.º, n.º 1, na medida em que aí se diz que a Assembleia é o *mais alto* órgão legislativo e não é o *órgão* legislativo da República, mas também o facto de a Constituição reconhecer competência ao Conselho de Ministros para produzir actos legislativos na forma de decretos-lei e decretos – arts. 204.º, n.º 1, alíneas *d)* e *f)*; 210, n.º 1 (*Vide* Canas, Vitalino, *op. cit.*, *supra*, págs. 173).

⁷⁵ À Assembleia caberá autorizar o governo, definindo as condições gerais, a contrair ou a conceder empréstimos, a realizar outras operações de crédito, por período superior a um exercício económico e a estabelecer o limite máximo dos avales a conceder pelo Estado (art. 179.º, n.º 2, alínea *p)*).

⁷⁶ Cfr. arts. 179.º, n.º 2, alínea *o)*, 180.º e 181.º da CRM.

Segundo Bacelar Gouveia⁷⁷, a importante função das autorizações legislativas radica na possibilidade de, através deste instrumento, o Parlamento poder manter a direcção política da normação no domínio em apreço. É que, explica este estudioso do direito constitucional, a alternativa, quer em função da elevada tecnicidade da matéria em legiferação, quer em função da rapidez da sua elaboração, é normalmente a sua produção recair exclusivamente na esfera da competência legislativa do Governo.

Porém, se a complexidade do Direito e a celeridade da sua codificação justificam a autorização legislativa, a efectiva aplicabilidade e funcionalidade deste instituto não parece que venha a ser assegurada, a não ser que a organização do poder político ganhe um figurino diferente daquele que consta da actual Constituição.

Com efeito, questiona-se se a autorização para legislar é definitiva. As autorizações são dadas por um período de tempo determinado e só podem ser utilizadas uma única vez, caducando no termo da legislatura ou com a dissolução da Assembleia⁷⁸. Mas à Assembleia também cabe, como forma de controlo, ratificar os decretos-leis⁷⁹, se tal for requerido por um mínimo de 15 deputados, podendo a sua vigência ser suspensa até à respectiva apreciação, caducando porém a suspensão se não houver pronunciamento no final da sessão. A recusa de ratificação implica a revogação do Decreto-Lei e, conseqüentemente, parece-nos, a caducidade da autorização para legislar visto que só pode ser usada uma vez⁸⁰.

Outrossim, há receios que com a autorização para legislar, a função legislativa passe a ser desempenhada em grande medida pelo Governo e não pela Assembleia. Se na situação actual em que não há o instituto de autorização legislativa o desempenho dos deputados é questionado, o que acontecerá na altura em que a competência legislativa passar a ser partilhada com o Governo? Este, por razões justificadas e outras porventura não descortináveis, não esvaziará a competência do mais alto órgão legislativo da República, chamando para a sua área legislativa matérias que originariamente e pela sua natureza caberiam à Assembleia legislar?

É que, embora a Constituição disponha que as leis de autorizações legislativa definirão o objecto, o sentido, a extensão e a duração da autorização⁸¹, não será difícil, se se mantiver o actual figurino dos órgãos de soberania, encontrar formas de reduzir o Parlamento a um quase mero órgão ratificador dos actos normativos do Governo produzidos ao abrigo da autorização legislativa.

É verdade que a ratificação, *a posteriori*, dos decretos-lei, por parte do Parlamento, não tem outro fim senão o de garantir o controlo do uso da autorização

⁷⁷ Op. cit., *supra*, págs. 39.

⁷⁸ Cfr. art. 180.º da CRM.

⁷⁹ Cfr. art. 179.º, n.º 2, alínea s) da CRM.

⁸⁰ Cfr. art. 181.º da CRM.

⁸¹ Cfr. art. 180.º, n.º 1 da CRM.

legislativa concedida ao Governo. Mas parece-nos justificável reparar que sem a tomada de medidas que possam garantir ou assegurar maior responsabilidade política pode haver permeabilidade para a passagem, no parlamento, de interesses contrários ao interesse público.

Mas o Governo também dispõe de reserva de competência legislativa na actividade económica e nos sectores sociais⁸², na organização e funcionamento dos órgãos executivos locais e na tutela, nos termos da lei, dos órgãos das autarquias locais⁸³ e na matéria respeitante à sua própria organização, composição e funcionamento⁸⁴.

2.2 Competência política

A Assembleia da República, além de eleger o Provedor de Justiça, figura introduzida pela Constituição Moçambicana⁸⁵, tem alguma competência no que respeita à investidura e sustentação do Governo⁸⁶.

Assim, compete à Assembleia deliberar sobre o programa do Governo e sobre as grandes opções do Plano e do Orçamento do Estado⁸⁷. Tanto na antiga como na nova Constituição, a recusa de aprovação do programa do Governo pode levar a dissolução da Assembleia pelo Presidente da República⁸⁸.

Porém, tanto a actual Constituição⁸⁹ como a antiga Constituição⁹⁰, fazem referência à possibilidade de dissolução da Assembleia, pelo Presidente da República, por rejeição, após debate, do programa do Governo.

O novo texto constitucional mantém o âmbito das matérias que conduzem à dissolução e deixa os deputados numa situação extremamente embaraçosa no que respeita à sua liberdade para avaliar convenientemente quer o programa do Governo, quer o Orçamento do Estado. A possibilidade ou a certeza da dissolução praticamente tira consistência ao princípio da responsabilidade política do Governo perante a Assembleia da República, salvo nas situações em que, tendo o programa do Governo sido rejeitado pela segunda vez pela Assembleia, o Presidente é obrigado a demitir o Governo⁹¹. Esta hipótese, porém, parece-nos ser de difícil concretização, pois que

⁸² Cfr. art. 204.º, n.º 1, alínea *f*) da CRM.

⁸³ Cfr. art. 204.º, n.º 2 alínea *c*) da CRM.

⁸⁴ Cfr. art. 204.º, n.º 3 da CRM.

⁸⁵ Cfr. art. 179.º, n.º 2, alínea *i*) da CRM.

⁸⁶ Cfr. art. 207.º da CRM e comparar com o art. 151.º da antiga CRM.

⁸⁷ Cfr. art. 179.º, n.º 2, alíneas *j*) e *l*) da CRM e comparar com o art. 136.º, n.º 1 da antiga CRM.

⁸⁸ Cfr. art. 136.º, n.º 3 da antiga CRM e o art. 159.º, alínea *e*) da CRM.

⁸⁹ Cfr. art. 188.º da CRM,

⁹⁰ Cfr. art. 136.º, n.º 3 da antiga CRM.

⁹¹ Cfr. comparativamente os arts. 120.º, alínea *f*) da antiga CRM e 159.º, alínea *f*) da CRM.

numa situação de não equilíbrio de forças políticas no parlamento e de uma certa predominância de um dos partidos, haverá sempre maior preferência pela primeira medida.

Portanto, tal como observa Canas⁹², a dimensão da responsabilidade política do Conselho de Ministros perante o Presidente e a Assembleia da República é flagrantemente desequilibrada, uma vez que a Assembleia da República de poucas armas dispõe para materializar a responsabilidade do Conselho de Ministros perante si⁹³.

Entendemos que a Assembleia da República deve dispor de instrumentos político-jurídicos que, accionados motivadamente, podem levar o Governo à demissão. Referimo-nos, por exemplo, à moção de censura. Este mecanismo ou outros de natureza similar reduziriam, em grande medida, a fragilidade a que se encontra exposta a Assembleia em relação aos outros órgãos de soberania, mormente o Presidente da República e o Governo.

Por outro lado, a dissolução do governo pode trazer problemas de outra natureza. Repare-se que a nomeação dos membros do Conselho de Ministros pode ser totalmente independente da composição partidária da Assembleia, uma vez que nem a antiga Constituição⁹⁴, nem a actual Constituição⁹⁵ exigem, para a designação do Primeiro-Ministro e dos restantes membros do Conselho de Ministros, que o Presidente da República tome em conta os resultados eleitorais para a Assembleia da República.

Se houver eleições parlamentares antecipadas ou que não coincidam com as eleições presidenciais, não é forçoso que haja substituição do Governo, bastando a apresentação do programa do Governo, mesmo que a composição político-partidária do Parlamento seja muito diversa da anterior. Ou seja, se o Presidente decidir manter em funções o Governo que existia antes das eleições parlamentares, a Assembleia eleita, ao iniciar a nova legislatura terá de apreciar o programa do Governo⁹⁶.

Em contrapartida, um Governo nomeado em momento posterior ao início da legislatura não está, por via da Constituição, obrigado a apresentar o seu programa à

⁹² Op. cit., supra, págs. 174

⁹³ A inexistência de armas eficientes e suficientes ao dispor da Assembleia para materializar a responsabilidade do Conselho de Ministros perante si é igualmente comprovada pela inexistência, a favor da Assembleia, de mecanismos que permitam a demissão do Governo por efeito directo de um acto da Assembleia da República. É verdade que o art. 179.º, n.º 2, alínea k) da CRM, que corresponde ao art. 136.º, n.º 2, alínea g) da antiga Constituição, admite uma forma de controlo e de fiscalização da acção executiva mas de nulas ou reduzidas consequências práticas uma vez que a deliberação da Assembleia da República não poderá conduzir à queda do Governo. Salvo se o Presidente assim decidir mas só e apenas por sua iniciativa. Esta hipótese, porém, afigura-se remota no actual xadrez político moçambicano (Cfr. Canas, Vitalino, op.cit., supra, págs. 175).

⁹⁴ Cfr. art. 121.º da antiga CRM.

⁹⁵ Cfr. art. 160.º da CRM.

⁹⁶ Cfr. comparativamente os arts. 136.º, n.º 1 da antiga CRM, e 198.º, n.º 1 da CRM.

Assembleia. A participação decisiva do parlamento na investidura do Governo é um importante instrumento de materialização da responsabilidade política do Governo perante o Parlamento que não parece ser, neste caso, muito funcional.

O reforço da competência e dignidade constitucional da Assembleia em relação aos demais órgãos não parece ser suficiente para afastar a sua fragilidade institucional na medida em que o Presidente pode dissolvê-la e o Governo escapa ao seu controlo.

3. Sistema de Governo Presidencialista

A Constituição da República de Moçambique apresenta, de uma forma mista, três sistemas que se caracterizam por:

(i) *quase-concentração do poder*, na medida em que o Presidente da República, em consequência dos substanciais e alargados poderes que lhe são atribuídos, ocupa uma posição estratégica e central de todo o sistema;

(ii) *colaboração do poder*, pois os poderes estão separados mas são independentes;

(iii) *separação do poder*, uma vez que a distinção de poderes tem sido acompanhada, quando convém, de uma relativa independência, esta com conteúdo de interdependência.

Esta análise permite-nos afirmar que o sistema de governo moçambicano não se enquadra com perfeição nos modelos clássicos que a Ciência Política e o Direito Constitucional ensinam: presidencialismo, parlamentarismo e semipresidencialismo. Por conseguinte, há dificuldades em qualificar o sistema de governo plasmado no novo texto constitucional.

Porém, esta opção difusa não nos impede de afirmar que a Constituição Moçambicana, fiel às tradições republicanas, espelha um regime acentuadamente presidencialista, que, aliás, estava presente na antiga Constituição. Com efeito, os artigos 146.º a 211.º da CRM correspondem, basicamente, a algumas modificações de forma ou conteúdo aos artigos 117.º a 160.º da antiga CRM.

Quanto a nós, fica a dúvida do porquê da manutenção do presidencialismo quando, à partida, a mudança para o sistema de governo semipresidencialista era a questão nevrálgica sobre a qual havia consenso das forças políticas com representação parlamentar. Sejam quais forem as razões, achamos que Moçambique perdeu uma excelente oportunidade de clarificar o seu sistema de governo em muitos aspectos que, mesmo com esta revisão, permanecem confusos para o povo moçambicano.

4. Sistema de Governo Semipresidencialista

Se existem razões que justificam a existência de um chefe forte, devem existir igualmente razões que justificam que esse poder seja moderado e não total. Um chefe que tenha a função de pôr ordem em casa e de aconselhar, quando necessário. Estamos a falar do semipresidencialismo.

A consolidação da democracia, o aperfeiçoamento do funcionamento das instituições e a cultura de Estado não se compadecem com o presidencialismo. Este, segundo Afonso da Silva, não é institucionalmente apto para enfrentar graves situações de crise. Fiuza explica as razões nos seguintes termos: “*A concentração de poder executivo no Presidente atrai as crises para sua pessoa, desgaste pessoal, às vezes, fatal. O que pode levar a uma renúncia traumática ou a um lamentável golpe, seja pela derrubada forçada do Presidente ou por parte do próprio, que se transforma em ditador*”. Nos países de regime presidencialista as crises políticas sempre conduzem à soluções extra-constitucionais, facto que foge às regras previamente fixadas. Além disso, é maior o risco da centralização do Poder no Estado e, por consequência, o descaminho da sociedade.

Em Moçambique, o Presidente da República já foi chamado vezes sem conta a resolver questões de natureza e níveis diferentes e algumas vezes sem dignidade presidencial. Felizmente, tais problemas, no nosso entender, foram ultrapassados sem se transformarem em crises. Porém, porque é difícil prever com precisão o futuro, não temos garantia de que esta relativa estabilidade permanecerá por um período longo. Daí que seria prudente se se desenhassem novas soluções constitucionais para o sistema de governo, questão chave da Constituição, que pudessem assegurar a limitação recíproca de poderes entre os órgãos de soberania e, por conseguinte, o Estado de Direito Democrático.

De facto, depois de quase trinta anos de um sistema presidencialista⁹⁷, que já começa a ser questionado, seria interessante pensar-se para Moçambique num sistema de governo semipresidencialista, concretizado numa estrutura do executivo dualista onde há duas figuras partilhando a função executiva: o presidente como chefe do Estado e o primeiro-ministro, escolhido pela Assembleia da República, como chefe do Governo. No semipresidencialismo assegura-se o equilíbrio de poderes o Presidente da República, a Assembleia da República e o Governo e a dupla responsabilidade política do executivo perante o Chefe do Estado e a Assembleia da República.

⁹⁷ Com uma ou outra diferença menos determinante, Moçambique experimentou, em todas as suas constituições, a estrutura monocrática do executivo: o Presidente da República sempre desempenhou as funções de chefe do Estado e chefe do Governo, entre outras.

Conclusão

O nosso pensamento conclusivo coincide com o de Miguel Reale⁹⁸, filósofo do Direito, que, embora convictamente parlamentarista, diz: “*Parlamentarismo ou presidencialismo (e nós incluímos semipresidencialismo) por si sós não resolvem os problemas do País. São simples peças ou instrumentos de acção política. Os problemas fundamentais da Nação devem ser tratados como tais, como problemas fundamentais. Não devemos dar ao presidencialismo ou ao parlamentarismo (acrescentamos semipresidencialismo) importância decisiva. Para mim, são meras técnicas de composição do Governo, que envolvem outras questões básicas e outras atitudes não menos relevantes. Estas sim é que devem merecer mais diuturnamente os nossos cuidados e preocupações.*”.

Juntamente com Fiuza, concordamos que os sistemas de governo, por si sós, não resolvem os problemas de um Estado. Mas a boa escolha de um deles pode ajudar. É nesse sentido que tínhamos proposto (e ainda propomos) o semipresidencialismo para Moçambique.

⁹⁸ Citado por Fiuza, op. cit., *supra*, págs. 225 a 226.

