



CIP

CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Relatório da mesa-redonda subordinada ao tema “Revisão da Lei Eleitoral:

Oportunidade para a definição clara das
competências dos tribunais no contencioso
eleitoral” a ser submetido na Assembleia da
República

Maputo, Março de 2024

1. Introdução

A Assembleia da República, reunida na sua IX sessão ordinária desde o dia 22 de Fevereiro de 2024, poderá discutir, entre outras matérias, a revisão do pacote eleitoral referente à lei de eleição do Presidente da República e dos deputados da Assembleia da República, bem como da lei de eleição do governador de província e dos membros da assembleia provincial, sob proposta da Bancada Parlamentar da Frelimo, com Referência. n.º 50/GCBP – AR/10/2024, de 10 de Janeiro.

Do rol das matérias que iam a debate não constava a discussão sobre a clarificação de competências, entre os tribunais judiciais de distrito e cidade e o Conselho Constitucional, no contencioso eleitoral, matéria que, durante as últimas eleições autárquicas de 11 de Outubro de 2023, dividiu opiniões entre diferentes instituições: a Ordem dos Advogados de Moçambique, Tribunal Supremo, Comissão Nacional de Eleições, entre outros actores.

a) Contexto

Durante as eleições autárquicas do ano passado (2023) foram registadas várias participações junto dos tribunais judiciais de distrito e de cidade, por ilícitos ou irregularidades eleitorais. Em alguns casos, face à gravidade das irregularidades registadas, os proponentes exigiam que estes tribunais decidissem pela anulação do processo de votação ou pela recontagem dos votos¹.

No quadro das queixas apresentadas, são disso exemplos os casos dos municípios da Matola, cidade de Maputo e Chókwè, onde os queixosos reclamavam a anulação ou a recontagem de votos nas respectivas autarquias. Provadas as irregularidades, ou havendo indícios fortes da sua ocorrência, os tribunais judiciais, de distrito ou de cidade respectivas, decidiram, em alguns casos, dar por anulado o processo de votação e pela recontagem dos votos.

Todavia, posteriormente, o Conselho Constitucional, mediante os recursos apresentados pelo partido Frelimo e pela Comissão Nacional de Eleições, decidiu, por meio de Acórdãos, anular as decisões dos tribunais judiciais de distrito e cidade que se mostravam favoráveis ao pedido de anulação da votação ou de recontagem dos votos. Este órgão apareceu a defender que essa competência era exclusivamente sua e da Comissão Nacional de Eleições².

b) Problema

Ocorre que, do pacote eleitoral actualmente vigente em Moçambique, designadamente as leis de eleição do Presidente da República e dos deputados da Assembleia da República³, do governador de província e dos membros da assembleia provincial⁴, do presidente do conselho autárquico e dos membros da assembleia Municipal⁵, nada consta, expressamente, sobre a competência exclusiva, quer do Conselho Constitucional, quer da Comissão Nacional de Eleições, quanto à anulação da votação e recontagem de votos.

O Conselho Constitucional, em Acórdão de validação e proclamação dos resultados eleitorais das referidas eleições autárquicas, posicionou-se, com recurso na al. d) do n.º 2 do artigo 243 da Constituição da República, ao chamar para si a competência exclusiva de anular a votação e recontagem dos votos, alegando que: *«trata-se de um modelo concentrado de validação dos resultados de uma eleição, que exclui qualquer pretensão dos tribunais eleitorais de primeira instância de exercerem este poder (...) se a competência de validação está concentrada no Conselho*

¹ DW (2023, 19 de Outubro), *Autárquicas: Tribunal ordena recontagem dos votos na Matola*. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/aut%C3%A1rquicas-tribunal-ordena-recontagem-dos-votos-na-matola/a-67153383>, [acessado a 25 de Outubro de 2023, as 14. 02h].

² Vide Acórdão n.º 15/CC/2023, de 23 de Outubro, do Conselho Constitucional, sob processo n.º 26/CC/2023.

³ Lei n.º 8/2013, de 27 de Fevereiro, alterada e republicada pela n.º 2/2019, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pela n.º 4/2023, de 28 de Abril.

⁴ Lei n.º 3/2019, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5/2023, de 28 de Abril.

⁵ Lei n.º 7/2018, de 3 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 14/2018, de 18 de Dezembro.

Constitucional, a competência de prática de acto contrário está, por maioria de razão, reservada ao órgão de validação»⁶.

Perante o dilema que se levanta a respeito desta matéria, que divide opiniões entre os diversos seguimentos da sociedade moçambicana, e num contexto em que o pacote eleitoral iria para revisão na Assembleia da República, o Centro de Integridade Pública (CIP) entendeu que devia ser uma oportunidade para a clarificação das competências dos tribunais judiciais de distrito e de cidade e do Conselho Constitucional em matérias de contencioso eleitoral.

É que, na falta de clarificação da linha de competências entre os dois órgãos de soberania, há risco de nas eleições gerais, marcadas para 9 de Outubro de 2024, ocorrerem os mesmos constrangimentos verificados durante as eleições autárquicas de Outubro de 2023, que marcaram negativamente o processo.

c) Objectivos

Tendo em consideração o acima exposto, o CIP realizou, no passado dia 20 de Fevereiro de 2024, no Hotel Avenida, na cidade de Maputo, uma mesa-redonda subordinada ao tema “Revisão da Lei Eleitoral: Oportunidade para a definição clara das competências dos tribunais no contencioso eleitoral”, evento em que se esperava juntar representantes do Conselho Constitucional, do Tribunal Supremo, dos deputados da Assembleia da República, do Conselho de Ministros, da Comissão Nacional de Eleições, do Secretário Técnico da Administração Eleitoral, da Associação Moçambicana dos Juizes, da Ordem dos Advogados de Moçambique; de partidos Políticos, académicos, Jornalistas e organizações da Sociedade Civil para emprestarem os seus conhecimentos.

d) Plano de seguimento

Para o CIP os resultados do evento seriam sintetizados, estruturados e apresentados em Relatório a ser depositado na Assembleia da República para contribuir no debate parlamentar sobre a revisão da lei eleitoral em curso. É neste quadro que é compilado e disponibilizado o presente Relatório.

2. Das principais constatações colhidas na mesa-redonda

- É perigoso alterar as leis eleitorais em anos de eleições

Os participantes da mesa-redonda, apesar de reconhecerem a necessidade de se operarem revisões na actual legislação eleitoral face aos problemas levantados durante as eleições autárquicas de Outubro de 2023, questionam o facto de, em todos os anos eleitorais haver necessidade de se mexer na lei eleitoral que vai viabilizar as respectivas eleições, num contexto em que o país já vai para 30 anos de democracia e de eleições multipartidárias, tendo como referência o ano de 1994 – ano das primeiras eleições presidenciais de legislativas moçambicanas.

Os presentes chamam atenção para o lado perigoso que isso representa. Alterar a lei eleitoral num ano de eleições pode fazer prevalecer a vontade de quem controla o parlamento como forma de se manter no poder. Por exemplo, num contexto em que a Frelimo tem a maioria parlamentar, e consequentemente com poder para aprovar leis sem precisar da colaboração dos outros dois partidos com assento parlamentar, designadamente o MDM e a RENAMO, entendem, os participantes, que o partido pode apresentar propostas de alteração da lei que garantam a sua permanência no poder. Em tal caso, estar-se-ia, unicamente, perante alterações da lei feitas à medida.

⁶ Vide parágrafo 18.1 do referido Acórdão n.º 15/CC/2023, de 23 de Outubro, do Conselho Constitucional, sob processo n.º 26/CC/2023.



- Lei eleitoral deve ser largamente discutida por todos e aprovada a tempo razoável para que seja assimilada pelos seus respectivos destinatários

Os participantes da mesa-redonda lamentaram o facto de a lei eleitoral estar a ser discutida a menos de 1 mês do início do recenseamento eleitoral e quando faltam menos de 7 meses do início da campanha eleitoral e 8 meses da votação, o que pode resultar na aprovação de uma legislação defeituosa, inconsistente e com soluções pouco inclusivas. Defendem que, neste caso, terá prevalecido o pensamento exclusivo do legislador, que, na verdade, se trata da vontade dos três partidos com representação no Parlamento, a Frelimo, a Renamo e o MDM.

Os presentes entendem que a lei eleitoral, incluindo as mexidas que sobre ela são operadas, não deve ser pensada como matéria que apenas diz respeito aos partidos políticos com representação parlamentar, mas a todos os moçambicanos, desde os cidadãos, organizações da sociedade civil, partidos extraparlamentares, órgãos de gestão eleitoral (nomeadamente a Comissão Nacional de Eleições e o Secretariado Técnico de Administração Eleitoral), os Tribunais Judiciais, enquanto os conhecedores do contencioso eleitoral desde o recenseamento eleitoral até a validação e proclamação dos resultados eleitorais, e do Conselho Constitucional, como instância de recurso do contencioso eleitoral e sobre quem cabe, por último, validar e proclamar os resultados de uma eleição.

Assim, para além do processo de revisão dever envolver os diversos segmentos sociais, é necessário que a lei eleitoral seja aprovada em tempo razoável que permita a sua assimilação por parte dos sujeitos e/ou entidades a quem se destina. Operar uma revisão da lei eleitoral em um ano de eleições e com prazos apertados, conforme o parlamento pretende, e olhando para a complexidade das matérias potencialmente sujeitas à revisão, compromete a assimilação.

- É preciso definir, previamente, as regras do jogo eleitoral

Os participantes da mesa-redonda entenderam que discutir sobre o contencioso eleitoral, juntando a Comissão Nacional de Eleições, o Secretariado Técnico de Administração Eleitoral, os Tribunais Judiciais, na sua generalidade, a Ordem dos Advogados e o Conselho Constitucional constituía um exercício inadiável num ano eleitoral, como o é 2024, sobretudo se tivermos em conta os factos vivenciados em Outubro de 2023, na sequência das eleições autárquicas. Os tribunais judiciais de distrito e cidade viram a suas decisões de anulação e repetição de votação anuladas pelo Conselho Constitucional alegadamente porque essa competência estava legalmente reservada para si.

Os presentes enfatizaram que a lei eleitoral deve ser clara e precisa, devendo ser largamente discutida e compreendida por todos antes da realização das eleições gerais que se avizinham. Esta medida evitaria que, tanto os tribunais, como o Conselho Constitucional, enquanto aplicadores da lei, incluindo a

Comissão Nacional de Eleições, os partidos políticos, coligação de partidos políticos, grupos de cidadãos, ou ainda outros intervenientes do processo eleitoral, possam invocar direitos ou deveres e presumir competências que a lei eleitoral não prevê.

Desta forma, a bem da justiça, transparência e integridade dos processos eleitorais, a sessão ordinária da Assembleia da República, que pretende mexer na lei eleitoral, deve servir de oportunidade para que sejam definidos, clara e expressamente, os limites de actuação dos tribunais judiciais de distrito e de cidade e do Conselho Constitucional, quanto às matérias do contencioso eleitoral.



- Tribunais de distrito devem conhecer de todo o contencioso eleitoral

De um modo geral, os participantes da mesa-redonda entendem que no fundo não se pode falar de conflito de competências entre os tribunais judiciais de distrito e o Conselho Constitucional, em matérias de contencioso eleitoral, sobretudo no tocante à competência para decidir pela anulação ou recotagem dos votos. Esse conflito de competências é aparente. Mais do que isso, é uma interpretação forçada da lei com vista a restringir o campo de actuação dos tribunais judiciais de distrito e adjudicar essas competências ao Conselho Constitucional, para que possa decidir sempre a favor do partido no poder, a Frelimo.

Para os presentes na mesa-redonda, a lei eleitoral é suficientemente clara ao referir que os tribunais judiciais de distrito e de cidade são competentes para receber todos os expedientes que digam respeito ao contencioso eleitoral, desde o período que marca o início do processo de recenseamento eleitoral até à validação das eleições por intermédio do Conselho Constitucional. É isto que a lei, de forma clara e precisa, consagra. Além disso, a própria lei eleitoral esclarece que o Conselho Constitucional actua, no contencioso eleitoral, como tribunal de segunda instância, devendo ser nele que as partes devem recorrer depois do pronunciamento do tribunal judicial de distrito ou de cidade.

É que os tribunais judiciais, na sua generalidade, servem para tomar decisões sobre os casos que lhe são submetidos pelos cidadãos. As decisões tomadas por estes tribunais fundam-se na lei, e de um modo geral, na Constituição da República e na lei da organização judiciária. No caso do contencioso eleitoral, matéria que consta de uma lei especial, não se vislumbra qualquer limitação à actuação destes tribunais quanto ao poder para decidir pela anulação ou recotagem dos votos.

Com efeito, na falta de uma disposição expressa que limite o pronunciamento destes tribunais sobre esta matéria, deve-se concluir que estes têm o poder de decidir em tal sentido, sobre o risco de, agindo em sentido contrário, tal se configurar num acto de denegação da justiça.



- Conselho Constitucional não pode presumir competências ou ainda criar direito (lei) nem colocar em causa o princípio do duplo grau de jurisdição

Os presentes na mesa-redonda entenderam que a posição do Conselho Constitucional, segundo a qual o órgão tem competências exclusiva para decidir pela anulação da votação e recontagem de votos, equivale a **presunção de competência**, violando, com efeito, um princípio sacrossanto do Direito Administrativo em matérias de competências, segundo o qual *«a competência não pode ser objecto de presunção»*. Entenderam os presentes que, na falta de uma disposição expressa, nos termos da lei eleitoral, que confira tais competências, não poderia o Conselho Constitucional presumir, ou ainda, criar Direito (lei).

Os presentes entenderam, ainda, que com um possível entendimento de que a norma confere competências exclusivas ao Conselho Constitucional para anular a votação ou decidir pela recontagem dos votos estar-se-ia a violar, também, o **princípio do duplo grau de jurisdição**, nos termos do qual todos os cidadãos que apresentam casos em tribunal devem ter o direito de ver a decisão tomada pelo tribunal respectivo, reapreciada ou reexaminada por outro tribunal, sempre que a decisão tomada, em primeira instância, não for de encontro com o esperado.

É que, na sua generalidade, todos os casos submetidos em tribunal, por causa do princípio do duplo grau de jurisdição são reapreciados por um segundo tribunal. Assim, não faria sentido que, em matérias de contencioso eleitoral, se limitasse este tão importante princípio e direito. Ao se admitir exclusividade do Conselho Constitucional para decidir sobre essa matéria estar-se-ia perante uma situação de instância única, distorcendo, completamente, a lógica do funcionamento de uma jurisdição.



- É arriscado dar competências exclusivas de decidir sobre a anulação e recontagem de votos ao Conselho Constitucional. É um tribunal político!

Os participantes da mesa-redonda apontaram para o lado perigoso de se atribuir competências exclusivas ao Conselho Constitucional para decidir sobre a anulação da votação e recontagem dos votos. Há entendimento de que a composição dos juízes conselheiros deste órgão não permite que haja tomada de decisões objectivas, mas sim influenciadas pelo partido no poder. Os participantes fizeram menção ao facto de 5 juízes conselheiros serem indicados pelo Parlamento, segundo o critério de representação proporcional. Assim, a Frelimo, com a maioria no Parlamento, tem poder para indicar mais juízes conselheiros. Um juiz conselheiro é indicado pelo Presidente da República, que assume o posto de Presidente e com direito de voto de qualidade, e um juiz conselheiro é indicado pelo Conselho Superior da Magistratura Judicial.

Desta forma, há um entendimento de que se está perante um tribunal político, onde todas as decisões que se possam mostrar desfavoráveis ao partido Frelimo podem ser decididas em seu benefício. Ou seja, considerando uma situação de pedido de anulação da votação, ou recontagem dos votos, onde determinadas forças políticas reclamam vitória, pode ser que o Conselho Constitucional decida, mesmo sem provas, a favor do partido com poder de indicar mais juízes no órgão, tornando essa decisão política.

Além disso, dado o facto de, por lei, os acórdãos do Conselho Constitucional não estarem sujeitos a recurso, ainda que a decisão deste órgão tenha sido feita com a grave violação de determinados pressupostos, fundamentos ou procedimentos legais, há risco de ocorrerem situações de injustiça eleitoral. Os participantes deram exemplo do sucedido durante as eleições autárquicas. O Conselho Constitucional, infundadamente, retirou os votos de um partido para outro, num eventual processo de recontagem dos votos em determinados municípios, por um lado, e por ter decidido pela repetição da votação em alguns municípios e noutros não, mesmo havendo similaridades em termos de irregularidades registadas.

- Caso os tribunais judiciais de distrito e de cidade mantenham a competência de anular a votação e decidir pela recontagem dos votos há risco de estes serem capturados pelo poder político durante as eleições gerais



Devido a performance dos tribunais judiciais de distrito e de cidade, durante as eleições autárquicas de Outubro de 2023, que chegaram até a decidir pela anulação da votação e recontagem dos votos, os participantes da mesa-redonda entenderam que, caso aos tribunais judiciais de distrito e de cidade não seja retirado o poder de decidir sobre o contencioso eleitoral, por meio da possível revisão da lei eleitoral, há risco de captura destes tribunais pelo poder político.

Os presentes entenderam que as decisões tomadas pelos tribunais judiciais de distrito e de cidade tomaram de surpresa o poder político da Frelimo que tradicionalmente controla quase todas as instituições do país com vista a tirar benefícios diversos. O desempenho destes tribunais mostrou que o poder político ainda não detém controlo sobre alguns juizes, o que se pode, nestas eleições, efectivar.

- É urgente a consagração de um Código Eleitoral moçambicano

Os participantes da mesa-redonda apelam à necessidade de aprovação de um Código Eleitoral, como forma de se harmonizar ou uniformizar as soluções jurídicas do pacote eleitoral vigente. Consideram não fazer muito sentido que tenhamos leis eleitorais avulsas, designadamente uma lei de eleição do Presidente da República e dos deputados da Assembleia da República, uma lei de eleição do governador de província e dos membros da assembleia provincial, uma lei de eleição do presidente do conselho autárquico e dos membros da assembleia autárquica e, provavelmente, lá para mais para o futuro, uma lei de eleição do administrador de distrito e dos membros da assembleia distrital.

Para os participantes é necessário que se tenha um único instrumento legal que viabilize eleições em Moçambique. Apontaram, ainda, que a diversidade das leis eleitorais vigentes em Moçambique constitui a razão por que há diversidade ou desigualdade de tratamento sobre as mesmas matérias nas leis eleitorais, quando, pela sua identidade, o tratamento deveria ser o mesmo. São disso exemplo as situações que se reportam sobre a exigência de impugnação prévia, junto da Comissão Nacional de Eleições, da falta de imunidade dos delegados de candidatura, da falta de financiamento eleitoral, do volume de individualidade abrangidas pelo regime da incompatibilidade, etc., na lei de eleição do presidente do conselho autárquico, que as outras duas leis eleitorais consagram soluções algo diversas.

3. Link para consulta dos depoimentos da mesa-redonda

- Evento da mesa-redonda disponível em: https://fb.watch/qEbpiAv_65/



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

À

Exma. Senhora

Presidente da Assembleia da República

Esperança Bias

Maputo

N.Ref.C.174/EC/2024

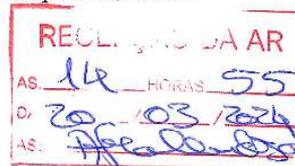
Assunto: Submissão do Relatório na Assembleia da República da Mesa-Redonda «Revisão do Pacote Eleitoral: Oportunidade para a clarificação das competências dos tribunais no contencioso eleitoral».

O Centro de Integridade Pública (CIP), no quadro da promoção do debate democrático e da construção e consolidação do Estado de Direito, e como forma de garantia de um processo eleitoral íntegro, transparente e justo, realizou, no passado dia 20 de Fevereiro, no Hotel VIP, na Cidade de Maputo, uma mesa-redonda subordinada ao tema «**Revisão do Pacote Eleitoral: Oportunidade para a clarificação das competências dos tribunais no contencioso eleitoral**», evento que juntou académicos, jornalistas, representantes das Organizações da Sociedade Civil, juristas, advogados e juízes.

Do evento foram referidas várias contribuições para alimentar o debate parlamentar iniciado no dia 22 de Fevereiro sobre a revisão do actual pacote eleitoral que vai viabilizar as eleições gerais marcadas para 9 de Outubro de 2024, no caso a Lei de eleição do Presidente da República e dos deputados da Assembleia da República, e a Lei de eleição do Governador de Província e dos Membros da Assembleia Provincial.

Com efeito, o CIP apresenta o presente Relatório¹ que é fruto das referidas contribuições dos presentes, o qual é submetido na Assembleia da República, através

¹ Anexo.



Rua Fernão Melo e Castro n.º 124, Bairro da Sommerschild
Tel.: (+258) 21 499916 | Fax: (+258) 21 499917 | Cel.: (+258) 82 3016391
E-mail: cip@cipmoz.org | www.cipmoz.org | Maputo - Moçambique

do Gabinete da Sua Excia. Presidente da Assembleia da República, do Presidente da Primeira Comissão, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Legalidade de Direitos Humanos, dos Chefes das Bancadas Parlamentares deste órgão de soberania do Estado.

O documento é igualmente partilhado com o Conselho Constitucional, Tribunal Supremo, Ordem dos Advogados de Moçambique, Associação Moçambicana dos Juizes, académicos, Organizações da Sociedade Civil, Partidos Políticos, Jornalistas e representantes das demais instituições que tomaram, ou não, parte da mesa-redonda.

Maputo, 14 de Março de 2024

O Director Executivo



(Edson Cortês, Ph.D)

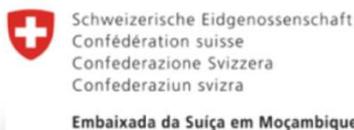


Rua Fernão Melo e Castro n.º 124, Bairro da Sommerschield
Tel.: (+258) 21 499916 | Fax: (+258) 21 499917 | Cel.: (+258) 82 3016391
E-mail: cip@cipmoz.org | www.cipmoz.org | Maputo - Moçambique



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Embaixada da Suíça em Moçambique



Norwegian Embassy



Suécia
Sverige



Reino dos Países Baixos



Informação editorial

Director: Edson Cortez

Autor Ivan Maússe

Revisão de pares: Edson Cortez

Revisão Linguística: Samuel Monjane

Propriedade: Centro de Integridade Pública

Rua Fernão Melo e Castro,
Bairro da Sommerschild, nº 124
Tel: (+258) 21 499916 | Fax: (+258) 21 499917
Cel: (+258) 82 3016391
[f](#)@CIP.Mozambique [t](#)@CIPMoz
www.cipmoz.org | Maputo - Moçambique