



BOLETIM DA REPÚBLICA

PUBLICAÇÃO OFICIAL DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE

3.º SUPLEMENTO

IMPRESA NACIONAL DE MOÇAMBIQUE, E.P.

AVISO

A matéria a publicar no «Boletim da República» deve ser remetida em cópia devidamente autenticada, uma por cada assunto, donde conste, além das indicações necessárias para esse efeito, o averbamento seguinte, assinado e autenticado: **Para publicação no «Boletim da República».**

SUMÁRIO

Conselho Constitucional:

Acórdão n.º 2/CC/2010:

Recusa provimento ao pedido e, em consequência, não declara a inconstitucionalidade das disposições legais atinentes às Leis n.ºs 7/2007, 8/2007 e 9/2007, de 26 de Fevereiro, e Leis n.ºs 10/2007, de 5 de Junho, e 18/2007, de 18 de Julho.

CONSELHO CONSTITUCIONAL

Acórdão n.º 2/C:C/2010

de 9 de Abril

Processo n.º 05/CC/2009

Acordam os Juizes Conselheiros do Conselho Constitucional:

I

Relatório:

Oitenta e sete deputados da Assembleia da República vieram requerer ao Conselho Constitucional, ao abrigo da alínea c) do n.º 2 do artigo 245 da Constituição e do n.º 1 do artigo 61 da Lei n.º 6/2006, de 2 de Agosto, a declaração, com força obrigatória geral, de inconstitucionalidade das seguintes disposições legais:

- alínea g) do n.º 2 do artigo 7 da Lei n.º 8/2007, de 26 de Fevereiro;
- alínea d) do n.º 1 do artigo 28 da Lei n.º 8/2007, de 26 de Fevereiro;
- números 3 e 4 do artigo 184 e n.º 1 do artigo 185, ambos da Lei n.º 7/2007, de 26 de Fevereiro;

- artigo 42, no seu todo, artigo 43 e n.ºs 1 e 2 do artigo 45, todos da Lei n.º 9/2007, de 26 de Fevereiro;
- números 3 e 4 do artigo 155 e n.º 1 do artigo 156, ambos da Lei n.º 10/2007, de 5 de Junho;
- números 1, 3 e 5 do artigo 148 e n.º 1 do artigo 149, ambos da Lei n.º 18/2007, de 18 de Julho.

Eis, em resumo, os fundamentos do pedido:

- O processo eleitoral tem diversos actores que incluem a Comissão Nacional de Eleições (CNE) e respectivos órgãos de apoio, os quais, tendo em conta as suas competências, são também partes interessadas nas eleições.
- Havendo questões controvertidas suscitadas pelos concorrentes, ou quando se violem direitos e interesses reconhecidos pela Constituição e pela lei, e essa violação for efectuada pela CNE ou seus órgãos de apoio, são estas mesmas entidades que decidem, não obstante serem partes interessadas.
- As controvérsias podem incidir sobre regulamentos, instruções ou directrizes aprovadas pela CNE, daí que a CNE e seus órgãos de apoio acabam agindo como juizes em causa própria e exercendo uma função jurisdicional que é própria dos Tribunais.
- Isto acontece quando a CNE decide questões prévias (de prazos ou outras) indeferindo reclamações, sendo exemplo o que consta dos Acórdãos do Conselho Constitucional n.ºs 9/CC/2008, de 13 de Novembro, 10/CC/2008, de 20 de Dezembro, 11/CC/2008, de 20 de Dezembro, e 12/CC/2008, de 30 de Dezembro.
- Os artigos 70 e 212 da Constituição conferem só aos Tribunais o poder de decidir pleitos e resolver conflitos e as disposições legais objecto do presente pedido violam aqueles preceitos constitucionais.

Os Requerentes designaram mandatário e juntaram declaração subscrita pelo Secretário-Geral da Assembleia da República que atesta a sua qualidade de deputados.

O pedido foi admitido e dele notificada a Assembleia da República nos termos e para o efeito do disposto no artigo 51 da Lei n.º 6/2006, de 2 de Agosto, Lei Orgânica do Conselho Constitucional, na redacção introduzida pela Lei n.º 5/2008, de 9 de Julho.

Em resposta à notificação, a Assembleia da República remeteu ao Conselho Constitucional a Resolução n.º 4/2009, de 21 de Maio, que aprovou o Parecer da Comissão dos Assuntos Jurídicos, Direitos Humanos e de Legalidade (CAJDHL) relativo ao pedido em apreço, do qual se retira essencialmente o seguinte:

- Quanto à alínea g) do n.º 2 do artigo 7 da Lei n.º 8/2007, de 26 de Fevereiro, a CNE passou a ter assento e dignidade constitucional no n.º 3 do artigo 135 e nesta disposição se refere que as suas competências são fixadas por lei, o que implica que a Lei n.º 8/2007, de 26 de Fevereiro, tem como fonte directa e primária a Constituição;
- A lei atribuiu à CNE a função de orientar, dirigir, superintender e fiscalizar os actos dos processos eleitorais, o que faz daquela um órgão de poder político com funções e competências político-administrativas, que não são meros poderes abstractos mas sim poderes funcionais;
- Quanto à alínea d) do n.º 1 do artigo 28 da Lei n.º 8/2007, de 26 de Fevereiro, a competência deferida à CNE nos termos desta disposição decorre do n.º 3 do artigo 135 da Constituição, pelo que não pode ocorrer aqui qualquer inconstitucionalidade;
- Sobre os n.ºs 3 e 4 do artigo 184 e o n.º 1 do artigo 185 da Lei n.º 7/2007, de 26 de Fevereiro, valem os argumentos anteriores, e destas disposições resultam garantias para os intervenientes no processo eleitoral, reforçadas pelo n.º 1 do artigo 185 da citada Lei que possibilita o recurso para o Conselho Constitucional;
- Em relação aos artigos 42 e 43 e os n.ºs 1 e 2 do artigo 45 da Lei n.º 9/2007, de 26 de Fevereiro, também procedem os argumentos anteriormente invocados a propósito das Leis números 7/2007 e 8/2007, ambas de 26 de Fevereiro;
- A mesma argumentação é válida para os artigos 155 e 156 da Lei n.º 10/2007, de 5 de Junho, e os artigos 148 e 149 da Lei n.º 18/2007, de 18 de Julho.

O mesmo Parecer insere, em síntese, a posição dos membros da Bancada Parlamentar da Renamo-União Eleitoral na CAJDHL no sentido de que as leis em questão foram para além do preceituado no n.º 3 do artigo 135 da Constituição, visto que a CNE não pode exercer funções de carácter jurisdicional.

A Assembleia da República conclui, conforme o parecer maioritário da CAJDHL, que o pedido de declaração de inconstitucionalidade das disposições legais impugnadas não deve proceder por inexistência nas normas indicadas de qualquer vício de inconstitucionalidade ou ilegalidade.

Observados os procedimentos legais pertinentes, cumpre, de ora em diante, apreciar e decidir.

II

Fundamentação

Os Requerentes têm legitimidade processual activa ao abrigo da alínea c) do n.º 2 do artigo 245 da Constituição.

O Conselho Constitucional é competente para decidir, de acordo com a alínea a) do n.º 1 do artigo 244 da Constituição.

Não existem nulidades processuais, excepções ou questões prévias que obstem ao conhecimento do mérito do pedido.

A seguir apresentamos o conteúdo das disposições legais cuja constitucionalidade se questiona no presente processo:

- A alínea g) do n.º 2 do artigo 7 da Lei n.º 8/2007, de 26 de Fevereiro, defere à CNE a competência de “decidir

(...) reclamações e recursos relativos às decisões tomadas pelos órgãos de apoio e agentes do processo eleitoral” e a alínea d) do n.º 1 do artigo 28 da mesma Lei atribui às comissões de eleições provinciais, distritais e de cidade a competência de “receber as reclamações sobre o processo eleitoral e decidir no âmbito das suas competências”;

- O n.º 3 do artigo 184 da Lei n.º 7/2007, de 26 de Fevereiro, dispõe que “o recurso contencioso é interposto à Comissão Nacional de Eleições até dois dias após o apuramento dos votos, devendo a decisão ser tomada nos dois dias subsequentes” e o n.º 4 estabelece que “antes da tomada de decisão sobre o recurso, a Comissão Nacional de Eleições deve notificar os mandatários das candidaturas para, nos termos da Lei, querendo, se pronunciar no prazo de vinte e quatro horas”;
- Os n.ºs 3 e 4 do artigo 155 da Lei n.º 10/2007, de 5 de Junho, reproduzem *ipsis verbis*, respectivamente, os conteúdos acima referidos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 184 da Lei n.º 7/2007, de 26 de Fevereiro;
- O n.º 1 do artigo 185 da Lei n.º 7/2007, de 26 de Fevereiro, dispõe que “das deliberações tomadas pela Comissão Nacional de Eleições em matéria Eleitoral cabe recurso ao Conselho Constitucional”;
- O n.º 1 do artigo 156 da Lei n.º 10/2007, de 5 de Junho, assim como o n.º 1 do artigo 149 da Lei n.º 18/2007, de 18 de Julho, contêm o mesmo enunciado do n.º 1 do artigo 185 da Lei n.º 7/2007, de 26 de Fevereiro;
- Os n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 42 da Lei n.º 9/2007, de 26 de Fevereiro, atribuem às comissões eleitorais distritais ou de cidade a competência para decidir recursos das decisões do Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE) sobre reclamações relativas à inscrição de cidadãos no recenseamento eleitoral;
- O n.º 4 do artigo 42 da Lei n.º 9/2007, de 26 de Fevereiro, confere às comissões provinciais de eleições a competência para conhecer recursos das decisões das comissões de eleições distritais ou de cidade sobre reclamações relativas à inscrição de cidadãos no recenseamento eleitoral;
- O artigo 43 da Lei n.º 9/2007, de 26 de Fevereiro, consagra o recurso para a CNE das decisões das comissões provinciais de eleições sobre os recursos interpostos das decisões das comissões de eleições distritais ou de cidade em matéria de recenseamento eleitoral;
- O artigo 45 da Lei n.º 9/2007, de 26 de Fevereiro, atribui à CNE a competência para conhecer recursos das decisões do STAE, ao nível central, das reclamações sobre o recenseamento eleitoral feito no estrangeiro;
- Os n.ºs 1, 3 e 5 do artigo 148 da Lei n.º 18/2007, de 18 de Julho, referem-se à competência da CNE para apreciar e decidir reclamações relativas à irregularidades ocorridas no decurso da votação e no apuramento.

Ao examinarmos o conteúdo das disposições supracitadas apercebemo-nos da existência de uma conexão material entre as mesmas. Com efeito, todas elas têm como pano de fundo regular a competência da CNE e seus órgãos de apoio no âmbito do contencioso eleitoral, incluindo o contencioso do recenseamento eleitoral, atribuindo-lhes poderes para decidir reclamações e recursos.

Na perspectiva dos requerentes, o facto de a lei atribuir estes poderes aos órgãos de administração eleitoral viola os artigos 70 e 212 da Constituição, disposições que “conferem só aos Tribunais o poder de decidir pleitos e resolver conflitos”.

Este entendimento é, porém, rebatido pela Requerida, a qual advoga, em síntese, que todas as disposições legais impugnadas pelos Requerentes estão de harmonia com o preceituado no n.º 3 do artigo 135 da Constituição, pelo qual se institui a CNE com a função de supervisão do recenseamento e dos actos eleitorais, caracterizando-se o órgão como independente e imparcial e remetendo-se para a lei a fixação da sua composição, organização, funcionamento e competências.

Confrontados os argumentos carreados ao processo tanto pelos Requerentes como pela Requerida, passamos a apreciar a questão controvertida no presente processo que consiste, essencialmente, em saber se a atribuição por lei de poderes cognitivos de reclamações e recursos em matéria eleitoral aos órgãos de administração eleitoral, aos diversos níveis, é inconstitucional na medida em que esses órgãos devem ser considerados partes interessadas nos pleitos eleitorais e, portanto, esses poderes deveriam ser atribuídos a órgãos jurisdicionais, nomeadamente aos tribunais.

No entanto, importa observar que existem, no Direito comparado, vários modelos de sistemas de contencioso eleitoral, designadamente¹:

– O sistema de controlo interno ou autocontrolo, também designado controlo parlamentar, caracterizado pela fiscalização eleitoral exercida pela própria assembleia electiva, praticado, actualmente, em países como Itália, Bélgica, Suíça, Holanda, Dinamarca e Noruega;

– O sistema de controlo externo no qual o poder de controlo da regularidade das eleições é heterónimo visando assegurar a neutralidade na apreciação e resolução de controvérsias eleitorais. Tal poder é atribuído, por via de regra, aos tribunais, razão pela qual este sistema é mais conhecido como de controlo jurisdicional;

Actualmente manifesta-se “uma tendência mais ou menos generalizada para reconhecer o controlo externo, independente e imparcial (seja ele exercido por tribunais seja por comissões eleitorais independentes) como o mais adequado para garantir eleições livres”².

– O sistema misto caracterizado pela repartição da tutela eleitoral pelas assembleias de cuja eleição se trata, atribuindo-se a estas a competência primária, cabendo ao tribunal ou outro órgão externo o poder de revisão das decisões prévias das assembleias electivas;

Numa outra perspectiva de abordagem, o Direito comparado revela as seguintes vias possíveis de configurar o sistema de contencioso eleitoral de cada país³:

– Atribuição da competência de contencioso eleitoral aos tribunais comuns, em moldes próximos do controlo difuso da constitucionalidade;

– Atribuição da mesma competência ao Tribunal Constitucional (ou a órgão equivalente jurisdicionalizado);

– Criação de tribunais especializados na administração da justiça eleitoral.

Na maioria das experiências recentes domina modelo em que se atribui a competência do contencioso eleitoral ao Tribunal Constitucional, sendo raros os casos em que existem tribunais eleitorais com jurisdição própria.⁴

Nos países da África Austral, região em que Moçambique se integra, as soluções são naturalmente variáveis, embora passíveis de enquadramento num ou noutro dos sistemas típicos acima referenciados.

¹ Manuel Ferreira Barros. *Conceito e Natureza do Contencioso Eleitoral*. Livraria Almedina, Coimbra, 1999, pp. 24-40.

² *Ibidem*.

³ Jorge Miranda. *Direito Constitucional II Direito Eleitoral, Direito Parlamentar*, AAFDL, Lisboa, 2003, p. 186.

⁴ *Idem*.

Assim, MO Hinz⁵ defende a necessidade de as leis eleitorais estabelecerem mecanismos apropriados para lidar com os conflitos e queixas, concluindo que:

“A comissão eleitoral é o ponto de entrada mais adequado, mas também deve ter poder de lidar com potenciais conflitos proactivamente de modo a evitar conflitos. Para além disso, devem ser criadas condições para apelações. O órgão de apelação pode ser um tribunal eleitoral especial ou um tribunal dentro do sistema judicial normal”.

A doutrina acima expendida permite compreender que não existe no mundo um modelo único de contencioso eleitoral, o legislador de cada país, constitucional ou ordinário, goza da faculdade soberana de adoptar, entre as várias soluções possíveis, aquela que, nas condições concretas do momento, tem a potencialidade de responder da melhor maneira à necessidade de uma justiça eleitoral efectiva.

No caso de Moçambique é importante recordar que no passado havia sido criado um Tribunal Eleitoral através da Lei n.º 4/93, de 20 de Dezembro, diploma que estabeleceu o quadro jurídico-legal para a realização das primeiras eleições gerais multipartidárias. Pela mesma Lei instituiu-se uma CNE como órgão de administração do processo eleitoral.

Na altura, o Professor Gilles Cistac⁶ comentou, a propósito dos dois órgãos, o seguinte:

“O Tribunal é o órgão jurisdicional a quem a Lei Eleitoral atribui competência para apreciar, em única instância, os recursos apresentados contra as decisões proferidas pela CNE.

[...] A Lei Eleitoral institui [...] um procedimento de controlo da legalidade em segunda instância das decisões da CNE. Com efeito, deve-se admitir que, se a CNE tem uma actividade ou uma função administrativa, no sentido de que ela «administra o processo eleitoral» – isto é, a CNE organiza e dirige «o processo eleitoral», para esse efeito, ela adopta actos que tomam a forma de regulamentos, de instruções ou directivas que não são, propriamente falando, actos jurisdicionais – deve-se admitir igualmente que a CNE tem uma função jurisdicional, na medida em que a CNE recebe, examina e delibera [...] as queixas ou as reclamações relativas à validade das eleições. No âmbito desta actividade, a CNE adopta actos jurisdicionais.

O Tribunal Eleitoral exerce portanto a competência de uma jurisdição de recurso na medida em que ele é chamado a tomar conhecimento de um litígio cuja decisão foi tomada pela CNE e pela qual um requerente pede a reformação”.

A partir deste comentário concluímos que, em 1993, o legislador moçambicano optou por um sistema misto de contencioso eleitoral que envolvia, por um lado, uma comissão eleitoral independente com poderes de decidir, em primeira instância, as controvérsias eleitorais, por outro, um órgão especializado na jurisdição eleitoral, a quem competia decidir, em segunda e última instância.

Mas a criação, por lei, de um Tribunal Eleitoral teve um carácter excepcional e provisório, porquanto a Constituição de

⁵ Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Namibia, na página 11 do seu texto intitulado Quadro constitucional, lei eleitoral e outros regulamentos afins vis-a-vis dos conflitos eleitorais na região da SADC. (em linha), www.library.fes.de/pdf-files+MO+Hinz.

⁶ Ver O Direito Eleitoral Moçambicano, Maputo 1994, pp.128-130.

1990 já previa a existência do Conselho Constitucional, órgão que, conforme o artigo 180 da Constituição, era de *competência especializada no domínio das questões jurídico-constitucionais*.

As competências do Conselho Constitucional incluíam a de “*apreciar, em última instância, as reclamações eleitorais*”, segundo dispunha a alínea a) do n.º 2 do artigo 181 da Constituição, na redacção introduzida pela Lei n.º 8/97, de 22 de Dezembro.

Perante o quadro constitucional descrito, a criação do Tribunal Eleitoral, por lei ordinária, foi possível ao abrigo da Lei n.º 12/92, de 9 de Outubro, que alterou pontualmente a Constituição diferindo, através do aditamento de um n.º 2 ao artigo 202, a produção de efeitos da citada alínea a) do n.º 2 do artigo 181 para depois das primeiras eleições presidenciais e legislativas que ocorreram nos dias 1 e 2 de Outubro de 1994.

A CNE criada pela Lei Eleitoral de 1993 distinguia-se, quanto ao enquadramento constitucional, do Tribunal Eleitoral criado pela mesma Lei, porquanto, embora não constasse do texto da Constituição com aquela designação, aparecia implicitamente referida no n.º 3 do artigo 107 nos seguintes termos:

“A supervisão do recenseamento e dos actos eleitorais cabe a um órgão independente cuja composição, organização, funcionamento e competência são fixados por lei”.

Foi assim que, extinto o Tribunal Eleitoral e a CNE, por força do que estatua a Lei n.º 3/94, de 20 de Dezembro, o legislador ordinário criou e extinguiu sucessivamente, ao abrigo da disposição constitucional supracitada, órgãos de supervisão do recenseamento e dos actos eleitorais com a designação de Comissão Nacional de Eleições.

Aos referidos órgãos a lei atribuiu sempre competência decisória, em primeira instância, das controvérsias eleitorais, tendo então o Tribunal Supremo funcionado como órgão de segunda e última instância do contencioso eleitoral, exercendo transitoriamente as competências do Conselho Constitucional, por força do n.º 1 do artigo 208 da Constituição.

Este figurino de contencioso eleitoral transitou, com alguns aperfeiçoamentos, da Constituição de 1990 para a de 2004. Esta, para além de ter clarificado a *natureza jurisdicional* do Conselho Constitucional definindo-o, no artigo 241, como “*o órgão de soberania ao qual compete administrar a justiça em matérias de natureza jurídico-constitucional*”, atribuiu-lhe, tal como acontecia nas alíneas b) e c) do n.º 2 do artigo 181 da Constituição de 1990, a competência para “*apreciar, em última instância, os recursos e as reclamações eleitorais, validar e proclamar os resultados eleitorais nos termos da lei*” (sublinhado nosso), segundo a alínea d) do n.º 2 do artigo 244.

É importante referir que a Constituição de 2004, diferentemente da anterior, consagra expressamente a Comissão Nacional de Eleições no n.º 3 do artigo 135, que dispõe o seguinte:

“A supervisão do recenseamento e dos actos eleitorais cabe à Comissão Nacional de Eleições, órgão independente e imparcial, cuja composição, organização, funcionamento e competências são fixadas por lei”.

Perante esta norma é de se entender que a CNE é, actualmente, um órgão constitucional, visto que é criada imediatamente pela Constituição que, ao mesmo tempo, define o essencial das suas funções e características.

Para permitir uma melhor apreciação da questão de inconstitucionalidade trazida ao presente processo, devemos prestar a devida atenção à caracterização constitucional da CNE como órgão *independente e imparcial*.

A CNE é um órgão da Administração central do Estado e como tal estaria, em princípio, hierarquicamente vinculado ao Governo que, nos termos do n.º 1 do artigo 203 da Constituição, é o principal órgão da função administrativa estadual.

Porém, a Constituição institui certos órgãos de administração pública estatal dotados de independência em relação ao Governo, tendo em conta a natureza das respectivas funções. Nesta condição encontram-se, para além da CNE, nomeadamente o Banco de Moçambique, previsto no artigo 132 da Constituição; os Conselhos Superiores da Comunicação Social e das Magistraturas Judicial, Administrativa e do Ministério Público previstos, respectivamente, nos artigos 50, 220, 232 e 238, todos da Constituição e o Provedor de Justiça previsto no artigo 256 também da Constituição.

Em geral, os órgãos independentes da Administração Pública estão vinculados ao princípio da imparcialidade, por força do n.º 2 do artigo 249 da Constituição. Não obstante, a Constituição reforça a mesma vinculação em relação à CNE e ao Provedor de Justiça, o que se justifica pela natureza específica das funções cometidas a estes órgãos, as quais se prendem com a tutela de direitos fundamentais dos cidadãos, os de participação política, num caso, e perante a administração pública, noutro.

No que se refere especialmente à CNE, o legislador ordinário teve o cuidado de concretizar os princípios constitucionais da independência e imparcialidade em várias disposições da Lei n.º 8/2007, de 26 de Fevereiro.

Assim, a aludida Lei estabelece no artigo 3 que, no exercício das suas funções, a CNE “*deve obediência apenas à Constituição e às leis*”, no n.º 1 do artigo 4 exige que os membros da CNE sejam cidadãos de reconhecido mérito moral e profissional “*para exercer as suas funções com idoneidade, independência, objectividade e imparcialidade...*”, no artigo 14 proíbe o exercício por membros da CNE de “*qualquer função em órgãos de partidos ou associações políticas*”, assim como o desenvolvimento de “*actividades político-partidárias de carácter público*” e no artigo 15 estabelece para os membros da CNE as garantias de independência e inamovibilidade.

Perante este quadro constitucional e legal que regula a CNE, não é curial considerar este órgão como *parte interessada* nas *questões controvertidas* suscitadas pelos concorrentes nos processos eleitorais, tal como argumentam os Requerentes. O princípio da imparcialidade vincula a CNE e seus órgãos de apoio na solução das controvérsias eleitorais, ainda que envolvam actos por si praticados e isto significa que os órgãos de administração eleitoral a todos os níveis devem situar-se acima dos interesses de qualquer concorrente, defendendo apenas o interesse público da liberdade, justiça e transparência das eleições.

No que se refere especialmente à competência contenciosa dos órgãos de administração eleitoral, a Lei n.º 8/2007, de 26 de Fevereiro, regula a composição, organização, funcionamento e competências da CNE, ao abrigo da última parte do n.º 3 do artigo 135 da Constituição. No domínio específico da organização, a referida Lei estabelece uma estrutura verticalmente hierarquizada em que a CNE aparece como o órgão superior a quem se subordinam os órgãos de apoio previstos no artigo 25, bem como o STAE, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 30,

estruturando-se também este último órgão segundo uma ordem hierárquica que integra órgãos locais a vários níveis, conforme o disposto no n.º 1 do artigo 29.

A estruturação hierarquizada da administração eleitoral constitui fundamento bastante para que o legislador estabeleça, no seio da própria administração eleitoral, garantias de impugnação graciosa dos actos emanados de órgãos subalternos perante os órgãos superiores.

É com este sentido e alcance que o Conselho Constitucional entende as soluções consagradas na alínea g) do n.º 2 do artigo 7 da Lei n.º 8/2007, de 26 de Fevereiro, nos artigos 42, 43 e n.ºs 1 e 2 do artigo 45, todos da Lei n.º 9/2007, de 26 de Fevereiro. No mesmo sentido convergem os n.ºs 3 e 4 do artigo 184 da Lei n.º 7/2007, de 26 de Fevereiro, os n.ºs 3 e 4 do artigo 155 da Lei n.º 10/2007, de 5 de Junho, e os n.ºs 1 e 5 do artigo 148 da Lei n.º 18/2007, de 18 de Julho.

A alínea d) do n.º 1 do artigo 28 da Lei n.º 9/2007, consagra também um meio de garantia graciosa, a *reclamação*, geralmente admitido em Direito Administrativo, e que consiste na possibilidade de os interessados se dirigirem ao órgão autor da decisão apelando-o para a reponderação e eventual alteração da mesma decisão.

É verdade que o legislador, tanto o constitucional como o ordinário, usa indistintamente os termos *reclamação* e *recurso*, mas tal não deve impedir que o intérprete atribua a cada uma dessas expressões o seu sentido técnico-jurídico, entendendo como *recurso* apenas o meio de impugnação das decisões de um órgão perante outro órgão de nível hierárquico superior.

Quanto à questão da exclusividade do exercício da função jurisdicional pelos tribunais, que é igualmente suscitada, convém começar por enquadrar, no âmbito das funções do Estado, a actividade da CNE e seus órgãos de apoio, quando recebem, conhecem e decidem questões controvertidas do domínio do recenseamento e dos processos eleitorais, ou seja, a actividade da esfera do contencioso eleitoral em sentido amplo.

A interpretação cuidadosa da lei leva a concluir que, no exercício dessa actividade, os órgãos de administração eleitoral limitam-se, tal como cabe a qualquer órgão da Administração Pública, a decidir, com base na Constituição, na legislação eleitoral e respectivos regulamentos, pretensões de cidadãos eleitores, partidos ou coligações de partidos políticos, grupos de cidadãos eleitores e candidatos no âmbito do exercício do direito político do sufrágio, perante a própria administração eleitoral.

Por exemplo, nos termos do n.º 1 do artigo 41, conjugado com os artigos 42 e 43, n.ºs 1 e 2 do artigo 45, todos da Lei n.º 9/2007, de 26 de Fevereiro, a *reclamação* ou o *recurso* incide apenas sobre omissões ou inscrições incorrectas de cidadãos eleitores nos cadernos de recenseamento.

Não se trata, pois, de dirimir conflitos de interesses que opõem particulares, mas sim de resolver primariamente aquelas pretensões e de decidir *reclamações* e *recursos*, de natureza graciosa, que tenham lugar nos casos em que os interessados discordem das decisões tomadas.

Refira-se também que o contencioso eleitoral, conforme o *glossário* anexo à legislação eleitoral e de que é parte integrante (veja-se por exemplo o artigo 2 da Lei n.º 7/2007, de 26 de Fevereiro), prende-se com a "*interpretação e aplicação das normas que regulam o processo eleitoral*", sendo este o âmbito em que se circunscreve a actividade dos órgãos de administração eleitoral anteriormente referida.

Portanto, a actividade dos órgãos de administração eleitoral no domínio do contencioso eleitoral tem um pendor essencialmente administrativo, só podendo ser considerada *jurisdicional* quando encarada numa perspectiva material e na medida em que através dela se resolvem controvérsias interpretando e aplicando a lei a casos concretos.

Mesmo que se adopte esta última perspectiva, a actividade dos órgãos de administração eleitoral no âmbito do contencioso eleitoral não conflitua por si só com o artigo 212 da Constituição, na medida em que o n.º 3 da mesma disposição admite a existência de "*demais instâncias de composição de interesses e de resolução de conflitos*", para além dos órgãos jurisdicionais formalmente qualificados como tribunais, podendo a lei estabelecer mecanismos de articulação entre uns e outros.

Por isso, a reserva da função jurisdicional para os tribunais, enquanto princípio político conformador do Estado de Direito, deve ser entendida, no contexto da Constituição moçambicana, não no sentido de um monopólio dos tribunais quanto ao primeiro pronunciamento sobre os conflitos de interesses, mas sim como reserva ou monopólio da última palavra.

Entendida neste sentido, a reserva constitucional da função jurisdicional para os tribunais implica a inderrogabilidade da possibilidade de os cidadãos ou outras entidades interessadas recorrerem para aqueles órgãos de justiça nos termos do artigo 70 da Constituição, ou seja, a garantia da via jurisdicional, sem prejuízo de outras formas de resolução de conflitos por lei permitidos.

No caso em apreço, a Constituição prevê o recurso contencioso eleitoral, em sentido próprio, isto é, de natureza jurisdicional, quando na alínea d) do n.º 2 do artigo 244 atribui ao Conselho Constitucional, órgão de jurisdição constitucional, a competência para "*apreciar, em última instância, os recursos e as reclamações eleitorais*".

O artigo 8 da Lei n.º 8/2007, de 26 de Fevereiro, está em harmonia com a disposição constitucional citada, ao estabelecer a regra geral da recorribilidade das deliberações da CNE para o Conselho Constitucional. A mesma regra é especificamente fixada pelo n.º 1 do artigo 185 da Lei n.º 7/2007, de 26 de Fevereiro, n.º 1 do artigo 156 da Lei n.º 10/2007, de 5 de Junho, e n.º 1 do artigo 149 da Lei n.º 18/2007, de 18 de Julho, disposições que são também impugnadas pelos Requerentes, sem qualquer fundamento claro, por alegada inconstitucionalidade.

A falta de clareza na fundamentação da inconstitucionalidade que se alega verifica-se, igualmente, em relação ao n.º 3 do artigo 148 da Lei n.º 18/2007, de 18 de Julho, cujo teor é simplesmente o seguinte:

"Caso se trate de recurso contencioso sobre o apuramento geral, a Comissão Nacional de Eleições ou seus órgãos de apoio devem facultar toda a documentação necessária exigida pelo recorrente para efeitos de formulação da sua petição".

É inquestionável que esta norma visa facilitar a obtenção de documentos na posse dos órgãos eleitorais, por aqueles que pretendam recorrer ao Conselho Constitucional, documentos que podem ser usados como material probatório dos factos a alegar na petição do recurso. Não se compreende, por isso, como uma disposição legal com este objectivo pode ser razoavelmente impugnada por inconstitucionalidade, tal como aqui o fazem os Requerentes.

Concluindo, não se verifica qualquer inconstitucionalidade na atribuição, por lei, aos órgãos de administração eleitoral da competência para receber, conhecer e decidir controvérsias no âmbito do recenseamento e do processo eleitoral, porquanto fica

sempre salvaguardado o recurso à via judicial, não contrariando qualquer das disposições impugnadas no presente processo nem o artigo 70 nem o artigo 212 da Constituição.

III

Decisão

Nestes termos, e pelo exposto, o Conselho Constitucional nega provimento ao pedido e, em consequência, não declara a inconstitucionalidade das seguintes disposições legais:

- a) alínea g) do n.º 2 do artigo 7 da Lei n.º 8/2007, de 26 de Fevereiro;
- b) alínea d) do n.º 1 do artigo 28 da Lei n.º 8/2007, de 26 de Fevereiro;

- c) números 3 e 4 do artigo 184 e n.º 1 do artigo 185, ambos da Lei n.º 7/2007, de 26 de Fevereiro;
- d) artigo 42, no seu todo, artigo 43 e n.ºs 1 e 2 do artigo 45, todos da Lei n.º 9/2007, de 26 de Fevereiro;
- e) números 3 e 4 do artigo 155 e n.º 1 do artigo 156, ambos da Lei n.º 10/2007, de 5 de Junho;
- f) Números 1, 3 e 5 do artigo 148 e n.º 1 do artigo 149, ambos da Lei n.º 18/2007, de 18 de Julho.

Registe, notifique e publique-se.

Maputo, 9 de Abril de 2010. — *Luís António Mondlane*
— *João André Ubisse Guenha* — *Orlando António da Graça* —
Lúcia da Luz Ribeiro — *Manuel Henrique Franque*
— *Domingos Hermínio Cintura*.