

Moçambique: a Constituição e os protocolos de Roma



Manuel Frank
(advogado
moçambicano)

I - A Constituição considerada como a lei fundamental, a «lei das leis» de qualquer país, resulta do exercício do poder constituinte, considerado este como um poder inicial, autónomo, onipotente, essência da soberania popular.⁽¹⁾

Constata-se então que para que uma constituição vincule a população de um determinado país, é necessário que ela seja o resultado do exercício do poder constituinte, que pertence apenas ao povo, essência da sua soberania. O único e exclusivo titular é o detentor da soberania, o mesmo é dizer, o povo. O seu exercício pode revestir duas formas: 1ª: Directamente, através de uma assembleia constituinte democraticamente eleita, plebiscitando ou referendando a constituição aprovada pela referida assembleia; e 2ª: Indirectamente ou por representação, quando a representação do povo se resume apenas à eleição dos deputados da assembleia constituinte, cabendo a esta a aprovação e sancionamento da constituição.

No caso de Moçambique, nem uma coisa nem outra se verificou. O povo ou seus representantes nunca foram chamados a aprovar nenhuma Constituição. A que vigora em Moçambique desde 25/6/1975 e revista em 1990 foi fruto da vontade do Comité Central da Frelimo, reunido na Praia do Tofo, província de Inhambane, em 24/6/1975, e imposta a todo um povo que, repita-se, nunca foi consultado.

O facto de a Frelimo se ter autoproclamado legítima representante do povo moçambicano, com o beneplácito da então potência colonizadora, da ONU e da OUA, não pode sanar nunca o grave atropelo a um dos mais sagrados direitos do homem, nomeadamente o contido na Declaração Universal dos Direitos do Homem: «A vontade do povo é o fundamento da autoridade do poder público. Esta vontade deve ser expressa por meio de eleições autênticas, que se hão-de fazer periodicamente por sufrágio universal e igual, e por voto secreto ou outro processo equivalente que assegure a liberdade do voto.»⁽²⁾ e na Carta das Nações Unidas: «... promover o progresso político, económico e social... e a sua evolução progressiva para o autogoverno ou independência de acordo... com os desejos livremente expressos da respectiva população...»⁽³⁾

Em consequência desses atropelos, o povo moçambicano viu os seus destinos entregues a uma feroz ditadura, que conduziu o país a uma guerra fratricida e cujos efeitos levarão 20 a 30 anos a desaparecer. Mas mesmo considerando, por hipótese, que o povo moçambicano exerceu normalmente o seu poder constituinte ou que o seu não-exercício foi sanado, estaríamos e estamos, na verdade, perante uma autêntica ruptura constitucional, entendida esta como «a possibilidade de regulamentações constitucionais e legais específicas contrárias ao regime genérico consagrado pela Constituição, regime que permanece em vigor para todas as restantes situações»⁽⁴⁾, consequência lógica das várias conversações de Roma entre a Frelimo e o Renamo e consubstanciada na assinatura

dos protocolos.⁽⁵⁾

Qualquer ruptura constitucional, voluntária ou imposta, significa a falência de um regime político. E o regime que a admite ou passivamente assiste à sua concretização «suicida-se» ou aceita a sua condenação à morte. Para dar lugar a um novo regime, a um novo sistema político, a uma nova ordem jurídica. A concretizar através do exercício normal do poder constituinte, para se legitimar. No caso de Moçambique, e para sanar o atropelo da falta de consulta ao povo sobre a Constituição em vigor, e/ou ainda para colmatar as rupturas que vão sendo criadas pelos protocolos de Roma, torna-se imperioso, para a normalidade e estabilização política, social e económica do país, que a assembleia saída das eleições gerais, a realizar a seguir ao acordo de paz, assumia poderes constituintes. A bem de uma autêntica reconciliação nacional. Exemplos de casos semelhantes não faltam: Namíbia, Portugal (a seguir ao 25 de Abril), Espanha (a seguir ao franquismo), e os países da Europa de Leste saídos da órbita da ex-União Soviética, etc.

II - Por outro lado, há que ter em conta que a aplicação dos protocolos de Roma levanta problemas delicados quando equacionados com a Constituição. Primeiro que tudo, temos que averiguar qual a sua natureza jurídica: simples recomendações, leis ordinárias ou leis constitucionais? Simples recomendações não são com certeza, pois as partes signatárias (Renamo/Frelimo) estão vinculadas ao seu cumprimento, sob pena da guerra continuar. Leis ordinárias também não são, pois se os protocolos assim fossem considerados, o Governo da Frelimo estaria obrigado ao seu não cumprimento por inconstitucionais. Veja-se, por exemplo, o ponto 1 do Protocolo nº 1⁽⁶⁾ — «o Governo compromete-se a não agir de forma contrária aos termos dos Protocolos que se estabeleçam, a não adoptar leis ou medidas e a não aplicar as leis vigentes que eventualmente contrariem os mesmos Protocolos» — segundo o qual o Governo fica desautorizado ao autolimitar muitos dos poderes que a Constituição lhe confere no capítulo IV.

Os poderes da Assembleia da República previstos no Capítulo III da Constituição também sofreram limitações. Fazendo uma simples interpretação dos textos acima citados, chega-se à conclusão de que o nº 1 do protocolo subjúdice sobrepondo-se à própria Constituição. Em vez de se considerar o protocolo inconstitucional, como seria normal, os termos invertem-se e é a Constituição que passa à condição de «inprotocolar» por contrariar o referido protocolo nº 1 que a revoga em tudo o que com o mesmo não se conforme.

Daqui decorre que a partir do período de transição e até que uma nova Constituição seja aprovada assistiremos os tribunais moçambicanos a declarar certas normas da actual Constituição «inprotoculares», pois, para garantia dos acordos de paz, os protocolos devem vigorar para além das eleições gerais. É a ruptura completa da Constituição, da qual se exige se conforme com a nova ordem jurídica consubstanciada nos protocolos de Roma que, dado o importante papel a que são chamados a desempenhar, são considerados leis constitucionais.

Analisando o Protocolo nº II⁽⁷⁾ e em apoio à tese acima expendida, constata-se que a alínea b) do seu nº 5 — «para efeito de registo, cada partido deverá ter o número mínimo de 2000 assinaturas» — revoga o nº 1 do artigo 5 da lei nº 7/91, de 23/1 — «para além de outros requisitos definidos na lei, o reconhecimento legal de um partido efectua-se quando o número

dos seus proponentes seja de pelos menos cem por província em que habitualmente residam» —, aprovada pela Assembleia da República nos termos do nº 1 do artigo 135º da Constituição. Com efeito, a referida disposição legal de 23 de Janeiro de 1991 determinava que a legalização de um partido, entre outros requisitos, só podia ter lugar se fosse proposta por mil indivíduos, no mínimo de cem por cada uma das dez províncias de Moçambique. Mas em Roma, e contrariando a referida disposição legal, na sua alínea b), nº 5, do Protocolo nº II, ficou determinado que o registo de um só partido só poderia ser proposto por um mínimo de 2000 indivíduos, independentemente do seu número por província.

Quanto ao Protocolo nº III⁽⁸⁾, entre os muitos pontos em que revoga a actual Constituição, vamos apontar apenas dois: 1º — A alínea b) do nº 5 do citado protocolo, que estabelece uma sistema eleitoral para a eleição da Assembleia da República baseado no princípio de representação proporcional, veio revogar o nº 3 do artigo 107º da Constituição, que impunha um sistema de eleição maioritária para o apuramento dos resultados das eleições dos órgãos representativos, Assembleia da República incluída. 2º — A alínea d) do artigo 6º do protocolo a que nos vimos referindo, e que impõe um mínimo de 10.000 assinaturas a nível nacional para as candidaturas para a eleição do Presidente da República veio revogar a alínea e) do nº 3 do artigo 118º da Constituição que estabelecia um mínimo de 5000 assinaturas, das quais 200 por província, para as candidaturas para a eleição do mais alto magistrado do país.

O silêncio da Assembleia da República em relação aos citados protocolos só pode ter um significado: concordância absoluta com a nova ordem jurídica que está emergindo da mesa de conversações de Roma. De contrário teria reagido como lhe compete, na qualidade de mais alto órgão legislativo, avocando os mesmos para ratificação. Ao menos para salvar a honra do convento. Mas não o fez e com isso a Assembleia da República tornou-se num autêntico touro castrado. Mero órgão decorativo, símbolo de um regime falido.

Os exemplos atrás citados são uma pequena amostra do farrapo em que a Constituição se transformou, ficando sem expressão nenhuma. E cada vez ficará mais esvaziada à medida que forem sendo acordados mais protocolos, até à assinatura do acordo geral de paz. E este representará a sua sentença de morte.

III - Não é, pois, de ânimo leve, que defendemos a harmonização da Constituição vigente com os protocolos de Roma, para garantia do prosseguimento da democratização do país, seja qual for a força política que vier a ganhar as eleições.

Têm, pois, fundamento jurídico e político, as exigências da Renamo no sentido da suspensão *ad perpetuum* de alguns artigos da Constituição e ainda a assunção, obrigatória, de poderes constituintes pela Assembleia que vier a ser eleita nas próximas eleições gerais. E, se dúvidas houver, que se consulte o povo, em referendo a ter lugar, simultaneamente, com as eleições gerais.

⁽¹⁾ Gomes Canotilho in «Direito Constitucional», 4ª edição, Almedina, Coimbra, 1986, págs. 96 e 97; ⁽²⁾ Nº 3 do artigo 21º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada na sua resolução 217-A (III) de 10/12/1948; ⁽³⁾ Alínea b) do artigo 76º da Carta das Nações Unidas, aprovada em 26/6/1945, em São Francisco, EUA; ⁽⁴⁾ Marcelo Rebelo de Sousa, idem, pág. 85; ⁽⁵⁾ Até ao presente foram assinados três protocolos; ⁽⁶⁾ Protocolo nº I intitulado «Dos princípios fundamentais», assinado em 18/10/91; ⁽⁷⁾ Protocolo nº II intitulado «Dos critérios e modalidades para a formação e reconhecimento dos partidos políticos», assinado em 13/11/91; ⁽⁸⁾ Protocolo nº III que versa sobre o processo eleitoral, assinado em 12/3/92.