

EFFECTIVIDADE DAS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS NOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA

Apontamentos sinópticos sobre sistema de garantias da Constituição da República da Guiné-Bissau.

SUMÁRIO:

I – Nota introdutória

(Discutir a garantia da Constituição implica apreciar e avaliar a efetividade, a estabilidade e a capacidade de defesa ou de reação do complexo estruturado de normas que compõem a Lei fundamental de um Estado...).

II – O Constitucionalismo da Guiné-Bissau e sistema de garantias da Constituição.

(A recente evolução enraizada na tendência ontológica ou etocrática do constitucionalismo do tempo presente – especialmente depois dos acontecimentos revolucionários de 1989 que fizeram irradiar universalmente os valores da democracia e do livre mercado –, na defesa exclusiva da ligação do poder constituinte à vontade popular democraticamente expressa).

III – Conclusão

(Dificuldades operatórias de garantias políticas da Constituição traduzidas nos desafios atuais de controlos interorgânicos entre as instituições soberanas, e insuficiência de institutos de garantia jurisdicional da Constituição...).

I – Nota Introdutória

Sendo a Constituição o conjunto de princípios normativos e de normas que organizam e projetam a unidade jurídica e política do Estado¹, e o núcleo vertebrante dessa ordem jurídica estruturante ditada por um poder constituinte que, quando assume carácter soberano, é definível como incondicionado, omnímoto e total², considera-se que, se as normas constitucionais forem desacatadas sem reacção adequada por parte dos poderes públicos, ficará em causa a própria legitimidade do poder constituinte em que se funda.

Seria inconsequente, nessas circunstâncias, continuar a definir o mesmo poder constituinte como uma manifestação superior de soberania que, numa determinada ideia de Direito, cria constitutivamente a ordem jurídica do Estado³. Isto porque o produto da sua decisão não lograria a cumprir a sua função ordenadora da autoridade estadual e das relações desta com a sociedade.

E a consequência dessa deslegitimação determina o termo da vigência da própria Constituição e génese de um novo poder constituinte, realidade que é, quase sempre, acompanhada por uma conjuntura crítica de ruptura política, marcada pela ocorrência de uma transição constitucional ou de uma revolução.

Por isso, a Constituição prevê, normalmente, conjunto organizado de institutos jurídicos (que são sistema de garantias) para assegurar a conservação e renovação das suas normas, fazer observar o seu cumprimento efetivo e defendê-la contra os actos que a ofendam.

Certo tipo de ofensas ou ameaças à Constituição assumem desdramatizadamente um baixo perfil e uma frequência comum, como é o caso de deformidades próprias do exercício dos poderes constituídos que implicam a ocorrência normal e previsível de colisões dos actos praticados no âmbito da sua atividade com a Constituição, as quais se solucionam através de institutos ordinários de defesa constitucional, destinados a purgar do ordenamento, as condutas jurídicas contrárias a Constituição.

Noutras situações, contudo, coloca-se, em sentido próprio, o problema da defesa da Constituição contra os seus adversários ideológicos, que são não apenas as facções em que se decompõe o poder triunfante que procurarão interpretar (ou até rever) a lei fundamental, em proveito de opções políticas e programáticas conjunturais, como também são os titulares de certos órgãos de poder que procuram ignorar as normas constitucionais que colidam com os seus interesses e aspirações. São também,

¹ Rogério Soares, “Constituição”, DJAP, II, Lisboa, 1990, p. 671 e seg.

² Pedro de Vega, “La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente”, Madrid, 1985, p.73 e seg.

³ Carlos Blanco de Morais, cit., F. Delperée, “Droit Constitutionnel », I, Bruxelles, 1981, p.14

enfim, os conflitos interinstitucionais e sociais agudos ou prolongados que a Constituição não logra resolver e cujo arrastamento pode pôr em causa a legitimidade da própria Constituição.

O objeto desta nossa comunicação centra-se precisamente na análise dos institutos que protagonizam a garantia da Constituição da República da Guiné-Bissau de 1993, cujo texto oficial foi publicado no Boletim Oficial nº 8, de 26 de Fevereiro de 1993, 2º suplemento, com as alterações introduzidas pela lei constitucional nº 1/95, 1 de Dezembro de 1995, publicada no suplemento ao Boletim Oficial nº 49, de 4 de Dezembro de 1995, e pela lei constitucional 1/96, de 27 de Novembro de 1996.

II - O Constitucionalismo da Guiné-Bissau e sistema de garantias da Constituição de 1993.

Na história da Guiné-Bissau deparamos formalmente com apenas duas constituições⁴ – a de 1973 e a de 1984 (o que não prejudica em rigor a distinção de, pelo menos, os períodos de 1973 a 1980; de 1980 a 1984; de 1984 a 1991; de 1991/93 aos nossos dias, na respetiva evolução constitucional).

Razões que se prendem com a metodologia de abordagem identificada, condicionam a amputação, neste excurso, de períodos que cronologicamente antecederam o de 1980 a 1984, que marca a ruptura constitucional e a transição para uma nova Constituição.

De acordo com as regras da revisão constantes da Constituição de 1973, procedeu-se em 1980 à uma reforma global da Constituição, culminando com o processo de revisão iniciado já em 1976.

A nova Constituição seria aprovada pela ANP em Novembro de 1980; simultaneamente, aquele órgão aprovou uma lei de trânsito constitucional, nos termos da qual a nova Constituição só entraria em vigor em 1 de Janeiro de 1981, mantendo-se até essa altura a vigência da Constituição de 1973.

Porém, nem a nova Constituição entraria em vigor na data prevista, nem a respetiva lei, bem como as referidas normas de transição, chegaram sequer a ser publicadas no Boletim Oficial. Pois, logo após a sua aprovação pela ANP, eclodiu o “movimento reajustador” de 14 de Novembro de 1980 (golpe de Estado encabeçado pelo Nino Vieira que depôs o Presidente Luís Cabral) que constituía uma verdadeira ruptura no sistema constitucional, impedindo a entrada em vigor daqueles diplomas.

⁴ Nesse sentido também, Jorge Reis Novais, “Tópicos de Ciência Política e Direito Constitucional Guineense”, AAFDL, Lisboa, p. 89 e seg.

Todavia, o conteúdo desta Constituição de 1980 seria retomado, quase na íntegra, pela futura Constituição de 1984, excluindo, naturalmente, as disposições referentes ao princípio da unidade Guiné – Cabo Verde que foram, entretanto, suprimidas.

A Constituição de 1984, se bem que nascida com base num processo de ruptura, situa-se materialmente na linha de continuidade da Constituição de 1973, correspondendo embora a uma institucionalização mais sólida, desenvolvida e acabada, do tipo do Estado e do regime político que nasceram do atribulado processo de luta pela independência nacional.

Com a lei constitucional nº 1/91 procedeu-se à alteração significativa da Constituição de 1984, que se impôs pelo processo de democratização, marcado inicialmente por um programa de abertura económica tendente à redução ou mesmo supressão da intervenção do Estado na vida económica (foram aprovados sucessivamente um programa de estabilização económica em 1983, e, sobretudo após a realização do IV congresso do PAIGC, em 1986, uma política de liberalização comercial, no mesmo ano, e o programa de ajustamento estrutural com o Banco Mundial e o FMI, em 1987).

À abertura económica, quase inevitavelmente, quer por exigências da própria racionalidade económica, quer por influência da nova ordem internacional determinada pela queda do muro de Berlim (1989) e democratização do chamado “bloco soviético”, segue-se um processo de abertura política.

Foi assim que, por iniciativa da própria direção do PAIGC, o partido aprovou, em 1990, um programa de transição para dois anos, tendo nomeadamente como objeto a efetivação da revisão constitucional destinada a instaurar o pluralismo partidário, a eleição directa de um Presidente da República e as liberdades de imprensa e sindical.

Em Agosto de 1992, é celebrado um acordo entre o PAIGC e os partidos da oposição, de que resulta a formação de uma comissão multipartidária de transição que elaborará o novo projecto de revisão constitucional.

Se bem que não aprovado na totalidade, este projecto vem concretizar-se na lei constitucional nº 1/93 que, no que respeita particularmente aos direitos fundamentais, à organização do poder político e à fiscalização da constitucionalidade, introduz profundas alterações na Constituição, conferindo-lhe a sua expressão quase definitiva enquanto sistema constitucional de Estado de direito democrático, de matriz liberal.

Importa lembrar que, na lógica da supremacia normativa da Constituição rígida no Estado de Direito Democrático, é a Lei Fundamental que, até certo ponto, se garante a si própria⁵.

Fá-lo, em primeiro lugar, através da sua força e efetividade e, em segundo lugar, por intermédio de institutos de auto-proteção que consagra contra riscos de violação, depreciação ou eliminação das suas regras.

Embora a nossa Constituição não se assuma formalmente como uma Constituição rígida – porquanto “.. pode ser revista, a todo o momento, pela Assembleia Nacional Popular” (vide o n.º1 do seu artigo 127.º), ela consagra institutos de eficácia permanente, ou seja garantias estáticas da sua proteção em face dos poderes públicos, mormente o legislador, como sejam a preservação da soberania e a independência do Estado (Vide os seus artigos 1.º e 2.º, n.º1, e 130.º alínea a) e c)), da democracia representativa (artigos 3.º, 4.º, n.º3 e 130.º alínea h)) e da separação e interdependência de poderes (alínea i) do seu artigo 130.º).

Embora se plasmem em princípios dotados de uma vocação conservadora e estruturante do nosso modelo constitucional, em muito semelhantes a da quase generalidade dos países de língua portuguesa, acabam eles próprios por ser objeto de um círculo de proteção configurado por certos institutos destinados a assegurar, mediante procedimentos e decisões, como a respeitante à fiscalização constitucional (artigo 126.º), a defesa ativa da Constituição, operando esta última como a garantia das garantias.

No entanto, para lá da fiscalização constitucional, que significa a sua garantia jurisdicional, a Constituição da República da Guiné-Bissau consagra outros institutos procedimentais e decisórios de natureza política e legislativa, para a sua defesa, mormente, no primeiro dos casos, estados de exceção e controlos políticos interorgânicos entre instituições soberanas (vide, sucessivamente, os seus artigos 30.º, n.º2 e 3, e 31.º - e artigos 103.º, 69.º alínea a), 104.º, por força do que resulta da alínea b) do citado 69.º) e revisão constitucional (o já referido artigo 127.º e seguintes), neste último caso.

Porém, importará sempre discutir a efetividade destas garantias políticas, legislativas e jurisdicionais da nossa Constituição, que participa indiscutivelmente da avaliação jusfundamental da proteção dos direitos de dignidade constitucional que traduz um fortíssimo indicador da vitalidade do nosso regime democrático.

Por conseguinte, se não devemos assinalar dificuldades particulares atinentes às garantias estáticas, o mesmo não diríamos das demais garantias, nomeadamente as políticas e jurisdicionais.

Num esforço de síntese, circunscrevemos as dificuldades e insuficiências às experiências política e jurisdicional recentes, emergentes da demissão, por Decreto

⁵ Nesse sentido também, BENDA-MALHOFFER-VOGEL-HESSE-HEYDE, Op.citi., p.8 e Carlos Blanco de Moraes, “Justiça Constitucional...”, Lisboa, Ed. Coimbra, p. 53 e ss.

Presidencial n.º05/2015, de 12 de Agosto, do Eng. Domingos Simões Pereira, então Primeiro-Ministro do Governo da Guiné-Bissau. Em que o Presidente da República invoca, entre outros motivos, essencialmente a “.. quebra (...) do vínculo de confiança que permite a subsistência de uma normal relação institucional”. E de seguida, nomeia, por outro tanto sob n.º 06/2015, de 20 de Agosto, em substituição daquele, o Dr. Baciro Djá, então 3.º Vice-Presidente do PAIGC (Partido Africano para Independência da Guiné e Cabo-Verde), que ganhara, com maioria absoluta, as últimas eleições legislativas, como Primeiro-Ministro. Numa interpretação subversiva da disposição constitucional que lhe reconhece atribuição de “Nomear e exonerar o Primeiro-Ministro, tendo em conta os resultados eleitorais e ouvidas as forças políticas representadas na Assembleia Nacional Popular” (o artigo 68.º, alínea g)). Por outro lado, no que respeita as insuficiências, o controlo de constitucionalidade deste último Decreto pelo Plenário do Supremo Tribunal de Justiça.

Num Estado de Direito Democrático que pressupõe a limitação de cada um dos poderes públicos através de outros poderes, os chamados “freios e contrapesos” expressos em atos políticos permitem, à luz do princípio da separação e interdependência dos Poderes do Estado, garantir a título colateral, a ordem constitucional.

Assim, a demissão do Governo por Decreto do Presidente da República, justificada na sincera e objetiva necessidade de assegurar o “.. normal funcionamento das instituições da república...” (n.º2 do artigo 104.º) pode firmar-se, de entre outras opções, como mecanismo sancionatório de reiteradas condutas do governo contrárias à Constituição.

Mas, a justificação de uma tal necessidade não se pode radicar em razões pretextuosas para a eliminação de adversários políticos incómodos.

Com a exoneração do então Primeiro-Ministro, Eng. Domingos Simões Pereira, e consequente demissão do Governo que chefiava por citado Decreto Presidencial n.º05/2015, de 12 de Agosto, o Presidente da República, no rescaldo da audição dos partidos políticos com assento parlamentar – que foram unânimes em reconhecer legitimidade ao partido maioritário no parlamento, à luz dos resultados eleitorais, de indicar o candidato ao cargo de Primeiro-Ministro –, convidou o PAIGC a indicar um nome a ser nomeado ao cargo. O qual fê-lo, indicando o nome do Eng. Domingos Simões Pereira, no cumprimento do que se estabelece no n.º1 do artigo 40.º dos seus estatutos, que dispõe que «o Presidente do PAIGC é a cabeça de lista do partido às eleições e seu candidato ao cargo do Primeiro-Ministro em caso de vitória». Que prevê ainda, no seu n.º2, que «em caso de impedimento, o Presidente do partido é substituído por um dos Vice-Presidentes, por ordem de precedência, após a votação no Bureau Político deste candidato alternativo ao cargo de Primeiro-Ministro».

O Presidente da República, ignorando completamente o nome do candidato que lhe fora indicado pelo PAIGC ao cargo do Primeiro-Ministro em conformidade com os estatutos do partido, nomeia, para a perplexidade de todos, o Dr. Baciro Djá, que era 3.º Vice-Presidente do Partido, ao referido cargo.

Ao recusar tacitamente o nome do Eng. Domingos Simões Pereira, sem nenhuma explicação objetiva (provavelmente pela alegada quebra de confiança!?), e nomear Dr. Baciro Djá, que não lhe foi indicado pelo PAIGC, o Presidente da República não só marginaliza o partido político maioritário na Assembleia Nacional Popular, como assume, por via de “confiscação” dos mesmos, uma atitude de total alheamento face aos resultados eleitorais que constitucionalmente estava vinculado a respeitar.

Ora, o Presidente da República não garante, politicamente, nenhuma constituição que o próprio viola.

Mas, esta dificuldade crónica (porque experimentada também nos consulados dos predecessores do atual Presidente da República ...) dificilmente se supera com subsistência de um outro problema relevante da nossa justiça constitucional: o da fiscalização da Constitucionalidade dos atos não normativos de natureza política, entre outros, a promulgação, o veto, o Decreto-Presidencial de demissão ou nomeação do Governo, ou até de decisões judiciais, com fundamento na sua inconstitucionalidade orgânica, formal ou material, porquanto resulta do n.º2 do artigo 8.º da Constituição que «A validade das leis e dos demais atos (normativos entenda-se) do Estado e do poder local depende da sua conformidade com a Constituição», deixando de fora todos os atos de autoridades políticas ou públicas de caráter não normativo.

Justifica-se, porém, o direito de acesso à justiça constitucional contra atos do poder público não normativos diretamente lesivos de direitos fundamentais, a começar pelas próprias decisões judiciais. Os tribunais defendem os direitos, mas também podem cometer, através dos seus atos decisórios, pecados jusfundamentalmente relevantes.

Justifica-se, por isso, a consagração de ações constitucionais de defesa ou recurso de amparo por violação de direitos fundamentais resultantes de decisões judiciais.

A inconstitucionalidade formal e material do Decreto-Presidencial n.º06/2015, de 20 de Agosto, não teria sido declarada por Acórdão n.º01/2015 do Plenário do Supremo Tribunal de Justiça, se o Dr. Baciro Djá não tivesse suspenso das suas funções os Diretores-gerais da Rádio Difusão Nacional e da Televisão da Guiné-Bissau, por Despacho n.º19/2015. Os quais requereram a providência cautelar de suspensão da eficácia do mesmo despacho junto do Plenário do Supremo Tribunal de Justiça, e na sequência da qual suscitaram o incidente de inconstitucionalidade do mencionado Decreto-Presidencial. Já que, para além de proibição de partidos políticos anti-constitucionais (vide artigo 4.º n. 4,), o único instituto de garantia jurisdicional que a Constituição consagra é o da fiscalização da constitucionalidade concentrada e concreta, por via incidental de «.. normas que infrinjam o disposto na Constituição ou os princípios nela consagrados» (o já referido artigo 126.º).

O Plenário do Supremo Tribunal de Justiça no exame de entre outras, suscitada questão prévia processual da não sindicabilidade do Decreto-Presidencial, por o mesmo não se tratar de um ato político normativo, conclui no seu referido Acórdão que o Presidente da República atuou “.. em termos constitucionalmente ilícitos, e (...) a

autolimitação do Tribunal Constitucional na declaração de inconstitucionalidade do ato traduzia necessariamente uma renúncia à função que lhe está constitucionalmente cometida...". Porque, a final, trata-se de um ato de conteúdo normativo e de eficácia externa.

III – Conclusão.

As dificuldades e insuficiências apuradas no quadro garantístico exposto, no desenvolvimento da rubrica acabada de encerrar, devido, em grande medida, ao primarismo que se tem reconhecido à um certo setor dos nossos operadores políticos, face aos desafios de construção de uma sociedade livre, democrática e de justiça social no nosso país, por via da sua organização pelos princípios constitucionais da independência nacional e a unidade do Estado, pela forma republicana do governo, pela laicidade do Estado, pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, pelos direitos dos trabalhadores, das comissões de trabalhadores e das associações sindicais, pelo sufrágio universal, direto, secreto e periódico na designação dos titulares de cargos eletivos dos órgãos de soberania, respeito ainda pelo pluralismo de expressão e organização política, incluindo os partidos políticos, e o direito da oposição democrática, pelo princípio de separação e a interdependência dos órgãos de soberania, pela independência dos tribunais, permite-nos concluir pela urgente necessidade de sujeição, também, dos atos políticos ou de autoridades públicas não normativos desconformes com a Constituição ao regime de fiscalização da constitucionalidade, que será sempre um regime imperfeito enquanto os não abranger.

Por outro lado, consagrar na nossa Constituição, por via da revisão, a par da já referida fiscalização concentrada, concreta por via incidental, de institutos de fiscalização preventiva, sucessiva abstrata e fiscalização por omissão – porque muitas vezes a lesão de direitos fundamentais não resulta de atos positivos, mas de atos omissivos, os cidadãos consideram-se lesados nos seus direitos pela sistemática inação de autoridades políticas, em que se inclui o silêncio inconstitucional do poder legislativo –, como forma de enrobustecer o quadro de garantias da nossa constituição, com que se promovia melhor a preservação dos valores que fundamentalmente encarna.

Bissau, Abril de 2016