



**PROVEDOR  
DE JUSTIÇA**

Pelos Direitos dos Cidadãos

Avenida da China, Cidade da Praia,  
CP: 237A, República de Cabo Verde  
Telefones: (+238) 260 13 34 / (+238) 260 38 30  
**VOIP** (+238) 350 38 30  
Email: [info@provedordejjustica.cv](mailto:info@provedordejjustica.cv)  
[www.provedordejjustica.cv](http://www.provedordejjustica.cv)

## **GOVERNO MINORITÁRIO EM CABO VERDE?**

### I. A FORMAÇÃO DO GOVERNO EM CABO VERDE

A pergunta surgiu-nos na recente campanha para as eleições legislativas, em que nos perguntamos se é possível um Governo minoritário em Cabo Verde, e houve quem tivesse respondido que não, invocando o disposto no artigo 122º do Regimento da Assembleia Nacional (A.N.).

Vale então a pena analisar mais de perto esta questão à luz da formação do Governo e da votação da Moção de Confiança que é obrigatória apresentar juntamente com o Programa de Governo, tal como previsto na Constituição da República de Cabo Verde (CRCV) dado que as respectivas normas e princípios prevalecem sobre as demais

#### Transcrição da CRCV (1)

##### CAPÍTULO III

##### **FORMAÇÃO E SUBSISTÊNCIA DO GOVERNO**

##### SECÇÃO I

##### FORMAÇÃO

##### Artigo 194º (Formação)

1. O Primeiro Ministro é nomeado pelo Presidente da República, ouvidas as forças políticas com assento na Assembleia Nacional e tendo em conta os resultados eleitorais, a existência ou não de força política maioritária e as possibilidades de coligações ou de alianças.
2. Os Ministros e os Secretários de Estado são nomeados pelo Presidente da República sob proposta do Primeiro Ministro.



Após ouvir as forças políticas com assento na A.N., o Presidente da República (PR) avalia a situação decorrente dos resultados eleitorais tendo em conta parâmetros e critérios constitucionais, entre eles:

A. *A existência de força política maioritária.*

Neste caso supõe-se existir força política (Partido ou coligação eleitoral) com maioria absoluta, pelo que a tarefa está facilitada. Desta força deverá sair o Primeiro Ministro.

B. *A não existência de força política maioritária.*

Este é um «cenário teórico» mais complexo pois «a maior das minorias no Parlamento» tanto pode estar muito próxima numericamente das restantes forças e, simultaneamente muito distante delas do ponto de vista político; ou o inverso, numericamente distante da segunda e terceira forças, mas com diversificadas proximidades e/ou antagonismos políticos em relação a estas. Diga-se de passagem, que, a não existência de força política maioritária não significa necessariamente que «o povo votou numa crise» (maniqueísmo?), antes isso deve ser visto que os integrantes do órgão que é a A.N. têm «mandatos para negociar soluções», sendo a eventual crise apenas uma resultante do falhanço desta negociação e decorrente de outra complexidade a procurar, em primeira mão, a nível dos Partidos e coligações concorrentes. Da não existência de força política maioritária decorrerão nomeadamente as alternativas C e D seguintes, também referidas no artigo 194º.

C. *As possibilidades de coligações.*

Deriva em parte de como se concretiza a situação anterior, mas só em parte, pois pode haver pré-anúncios de coligações eleitorais (uma facilitação) e,



depois das eleições, também pode haver anúncios similares, o que também poderá facilitar a tarefa ao PR.

*D. As possibilidades de alianças.*

Para aquilo que por ora interessa, ficam as hipóteses de «apoio parlamentar sem compromisso governamental», por exemplo uma vez falhadas as possibilidades de coligação (ponto C.), sendo certo que no geral as alianças serão de diferentes naturezas, e propiciadas pelos diferentes (e teoricamente quase infinitos) cenários implícitos em B.

Em resumo, de uma eleição podem resultar diversificadas saídas de solução para a formação do Governo (basta abrir os olhos e olhar para o mundo à nossa volta para verificar que é assim), e a Constituição da República de Cabo Verde (CRCV), na formulação dada ao seu artigo 194º, em princípio está aberta a qualquer solução a ser encarada desde o primeiro passo para a formação do Governo que é a indigitação do Primeiro Ministro. No meio de uma situação, simples ou complexa, tanto faz, mas depois de ouvidas as forças políticas, o senhor Presidente decidirá quem deverá nomear Primeiro Ministro para formar o Governo que apresentará um Programa à Assembleia Nacional.

Transcrição da CRCV(2)

**Artigo 196º**  
**(Apreciação do Programa do Governo pela Assembleia Nacional)**

No prazo máximo de quinze dias a contar da data do início da entrada em funções do Governo, o Primeiro Ministro submeterá o programa do Governo à apreciação da Assembleia Nacional e solicitará obrigatoriamente a esta a aprovação de uma moção de confiança exclusivamente sobre a política geral que pretende realizar.

Depois da posse do PM, dos Ministros e dos Secretários de Estado, ainda não há governação legitimada («... o Governo limitar-se-á à prática de actos estritamente



**PROVEDOR  
DE JUSTIÇA**

Pelos Direitos dos Cidadãos

Avenida da China, Cidade da Praia,  
CP: 237A, República de Cabo Verde  
Telefones: (+238) 260 13 34 / (+238) 260 38 30  
**VOIP** (+238) 350 38 30  
Email: [info@provedordejustica.cv](mailto:info@provedordejustica.cv)  
[www.provedordejustica.cv](http://www.provedordejustica.cv)

necessários à gestão corrente dos negócios públicos e à administração ordinária» - nº 2 do artigo 193º da CR), já que, para a subsistência do Governo, falta o «pronunciamento» da A.N. sobre um instrumento tão fundamental como é o Programa de Governo.

E como a subsistência deste Governo depende da A.N., há então uma espécie de partilha de responsabilidades e divisão de tarefas, entre Presidente e Assembleia Nacional, em que o Presidente da República age (e, eventualmente, influencia) em decorrência da sua leitura política dos resultados das eleições, determinando que o órgão de soberania Governo se constitua e elabore um Programa, enquanto a A.N. decide da subsistência ou não desse Governo empossado pelo Presidente da República, aceitando ou não o Programa elaborado. Deste ponto de vista, o procedimento prévio imposto ao Presidente da República que consiste em ouvir as forças políticas com assento na A.N., tem importância crucial, pois estas são decisivas na aceitação ou rejeição da solução governativa proposta/aceite por ele e, salvo melhor opinião, é, já antes do voto na A.N., um elemento a um tempo substancial e simbólico da co-responsabilização da A.N. e do PR na formação do Governo.

A apreciação geral que a A.N. fará do Programa do Governo culmina num «teste de subsistência» que é a votação de uma Moção de Confiança cuja aprovação o Governo *«solicitará obrigatoriamente»*.

Votar esta e qualquer outra Moção de Confiança submetida pelo Governo à A.N. é acto previsto na CRCV (artigo 267º), mas nenhuma «maioria» de referência é indicada nem o sentido da deliberação daí resultante, donde se segue que, (dando



**PROVEDOR  
DE JUSTIÇA**

Pelos Direitos dos Cidadãos

Avenida da China, Cidade da Praia,  
CP: 237A, República de Cabo Verde  
Telefones: (+238) 260 13 34 / (+238) 260 38 30  
**VOIP** (+238) 350 38 30  
Email: [info@provedordejjustica.cv](mailto:info@provedordejjustica.cv)  
[www.provedordejjustica.cv](http://www.provedordejjustica.cv)

primazia à CRCV) se aplica a regra geral da pluralidade votos (maioria simples) constante dos números 2 e 3 do artigo 121º da CRCV e que se citam aqui:

O nº 2 diz que *«as deliberações dos órgãos colegiais são tomadas à pluralidade de votos, excepto nos casos em que a Constituição, a lei ou os respectivos regimentos disponham de forma diferente»* e, no seu nº3, esclarece que *«Para efeitos de apuramento da maioria exigida nas deliberações, não são contados os votos nulos ou em branco nem as abstenções»*.

Então, a Constituição deixa às forças políticas representadas na A.N. toda a latitude de voto, eventualmente podendo algumas, por exemplo, viabilizar Governos minoritários através de uma abstenção na votação da Moção de Confiança. Na CRCV está tudo em aberto. Dito de outro modo, a Constituição de Cabo Verde não impõe expressamente à A.N. qualquer constrangimento na adopção de uma solução governativa, mesmo de Governo minoritário. De igual modo, e como se viu, também a Constituição não cria constrangimentos especiais ao Presidente da República para a aceitação de uma solução governativa. Pode-se então falar de coerência na solução constitucional neste caso.

Nos diferentes países e nas circunstâncias de rejeição do Programa do Governo, o que acontece com mais frequência é o Presidente da República tentar outro Governo sempre a partir da correlação de forças existente no Parlamento saído das eleições, procurando uma saída desta vez aceitável para este último órgão de soberania. Fazem-se várias tentativas. Na Grécia uma vez falhadas duas tentativas, uma do Partido mais votado e a outra feita pelo segundo Partido mais votado, haverá ainda uma outra conduzida pelo terceiro Partido mais votado. Tudo isto é possível nos



**PROVEDOR  
DE JUSTIÇA**

Pelos Direitos dos Cidadãos

Avenida da China, Cidade da Praia,  
CP: 237A, República de Cabo Verde  
Telefones: (+238) 260 13 34 / (+238) 260 38 30  
**VOIP** (+238) 350 38 30  
Email: [info@provedordejjustica.cv](mailto:info@provedordejjustica.cv)  
[www.provedordejjustica.cv](http://www.provedordejjustica.cv)

diversos países, porque o leque de saídas e de soluções para a formação dos Governos é um quadro *aberto*.

Também em Cabo Verde, nenhuma norma da Constituição interdita ao Presidente da República qualquer solução que entenda propor ao País, desde que respeite os critérios e parâmetros de leitura e ponderação dos resultados eleitorais indicados ou implícitos no artigo 194º. Para além de *aberto* às soluções, a «co-responsabilização» (ou meramente co-participação) PR-AN é formatada de maneira *coerente* na CR.

### **O REGIMENTO ELIMINA A ABERTURA E COERÊNCIA DA CR**

Ao contrário da Constituição da República (artigo 121º), o Regimento da Assembleia Nacional, no seu artigo 122º diz que «*As deliberações são tomadas por maioria absoluta de votos dos Deputados presentes, excepto nos casos especiais previstos na Constituição e neste Regimento*». Na realidade, a Constituição não prevê uma votação especial que tenha de ser traduzida numa «maioria especificada» para o voto da Moção de Confiança; o próprio Regimento da Assembleia Nacional nada diz quanto à maioria de referência para esse voto e respectiva consequência, aprovação ou rejeição, e que fizesse dela um caso especialmente «previsto». Restam então as «regras gerais»

Tendo em conta que o número de Deputados «presentes» pode coincidir com o número de Deputados em efectividade de «funções» - e o dever de todos os Deputados é estarem presentes em todas as votações - é caso para se dizer que a regra geral do Regimento impõe deliberações por maioria absoluta dos Deputados



**PROVEDOR  
DE JUSTIÇA**

Pelos Direitos dos Cidadãos

Avenida da China, Cidade da Praia,  
CP: 237A, República de Cabo Verde  
Telefones: (+238) 260 13 34 / (+238) 260 38 30  
**VOIP** (+238) 350 38 30  
Email: [info@provedordejustica.cv](mailto:info@provedordejustica.cv)  
[www.provedordejustica.cv](http://www.provedordejustica.cv)

em efectividade de funções, que é uma maioria agravada em relação à maioria simples que por vezes resulta de uma «pluralidade de voto».

Então as «regras gerais» são contraditórias – «pluralidade de voto» (maioria simples) segundo a Constituição, e «maioria absoluta» que teria de se verificar segundo o Regimento da A.N. caso todos os Deputados estiverem presentes e o seu dever é mesmo isso, estarem presentes e participarem em todas as votações.

Estará o Regimento a bloquear aquilo que a Constituição não bloqueou? Pense-se na possibilidade aventada mais atrás de alguma (s) força (s) política (s) poder (em), por exemplo, viabilizar Governos minoritários através de uma abstenção na votação da Moção de Confiança. Uma solução destas, aceite pelo Presidente, estará vedada à A.N. através do seu próprio Regimento, artigo 122º, coisa que a Constituição não faz. Os dois «co-responsáveis» não têm acesso ao mesmo leque de soluções, o que quebra a coerência da solução constitucional; por essa via, o próprio PR poderá não ver saída numa solução dessas, não por causa da CRCV, mas por causa do Regimento da A.N., ficando assim eliminada a abertura que a CRCV criou. O Regimento da Assembleia Nacional está mesmo a bloquear aquilo que a Constituição não bloqueou.

Para se perceber que há no artigo 122º do Regimento da A.N. uma inversão inconstitucional da regra geral da pluralidade de votos inserida na nossa Constituição, faça-se um parêntesis para referir que, no caso português, existe uma norma similar, mas na Constituição portuguesa (nº 3 do artigo 116º), a qual estipula que, «*Salvo nos casos previstos na Constituição, na lei e nos respectivos regimentos, as deliberações dos órgãos colegiais são tomadas à pluralidade de votos, não contando as abstenções para o apuramento da maioria*».



**PROVEDOR  
DE JUSTIÇA**

Pelos Direitos dos Cidadãos

Avenida da China, Cidade da Praia,  
CP: 237A, República de Cabo Verde  
Telefones: (+238) 260 13 34 / (+238) 260 38 30  
VOIP (+238) 350 38 30  
Email: [info@provedordejustica.cv](mailto:info@provedordejustica.cv)  
[www.provedordejustica.cv](http://www.provedordejustica.cv)

Comentando esta norma da Constituição portuguesa, Jorge Miranda pergunta, *«Poderá a lei ordinária ou o regimento da Assembleia da República juntar outras matérias às que requerem maioria qualificada?»* para logo de seguida responder, o que se segue:

O n.º 3 dizendo *«...salvo nos casos previstos na Constituição, na lei ou nos respectivos regimentos...»* poderia inculcar uma resposta positiva. Contudo, tal solução seria incongruente com o princípio democrático» (fim de citação). *«A maioria parlamentar de certo momento poderia decretar certa lei e, ao mesmo tempo, prescrever que doravante, a matéria seu objecto só poderia ser regulada por uma maioria agravada; mas isso equivaleria a que uma lei aprovada por certa maioria só pudesse ser alterada por uma maioria superior; e assim se impediria o livre jogo das alternativas políticas, além de criar uma rigidificação descabida sobre tal matéria.»*

E conclui aquele constitucionalista: *«Ao falar em «casos previstos na lei e nos respectivos regulamentos», a Constituição refere-se sim a actos não directamente regulados por ela própria e a actos de órgãos criados por Lei»* (fim de citação).

A Assembleia Nacional não é criada por Lei mas sim pela Constituição, pelo que, na esteira de Jorge Miranda, cabe dizer que o Regimento não pode impor para a votação da Moção de Confiança, uma maioria agravada em relação àquela maioria simples prevista na Constituição para este caso. Percebe-se que aquele artigo 122.º do Regimento da A.N. de Cabo Verde não se aplica ao caso da votação da Moção de Confiança. Aliás, não faria sentido que a Constituição se abrisse a «todas» as soluções de Governo, e o Regimento da Assembleia Nacional que existe apenas como *«acto regulador da organização e funcionamento»* deste órgão, restringisse as





**PROVEDOR  
DE JUSTIÇA**

Pelos Direitos dos Cidadãos

Avenida da China, Cidade da Praia,  
CP: 237A, República de Cabo Verde  
Telefones: (+238) 260 13 34 / (+238) 260 38 30  
**VOIP** (+238) 350 38 30  
Email: [info@provedordejustica.cv](mailto:info@provedordejustica.cv)  
[www.provedordejustica.cv](http://www.provedordejustica.cv)

possibilidades de formação de um órgão de soberania como é o Governo, como previsto na Constituição.

As consequências políticas benéficas da prevalência da Constituição neste caso serão melhor entendidas se se pensar na hipótese de haver, não 3, mas 5 ou mais forças políticas presentes na Assembleia Nacional, todas com votações «razoáveis» mas nenhuma com maioria («pulverização de votos»). Numa hipótese destas, é benéfica a possibilidade de desbloqueio da situação política criada com a abertura da Constituição para a formação de Governos, incluindo governos minoritários, abertura esta implícita na reduzida exigência própria da pluralidade de votos, mas fortemente obstaculizada com a exigência de maioria absoluta dos Deputados presentes. Este último caso de governo minoritário teria de passar não com a mera abstenção mas a ausência de um número talvez significativo de alguns Deputados, implicando uma penalização política sempre mais gravosa que a participação no voto. E o grupo ou Partido poderá estar disponível para assumir o risco político de uma abstenção mas não o risco pouco ético da ausência numa votação tão importante!

O momento em que esta questão não se põe em concreto, é o melhor para o seu esclarecimento, dado que está afastado o risco de inquinamento do debate por interesses imediatos e partidários. Isto é, vale a pena alterar agora o artigo 122º do Regimento da Assembleia Nacional de Cabo Verde, dando-lhe uma redação de acordo com a redação do artigo 121º da CRCV.

**31/3/2016**