



REPÚBLICA DE ANGOLA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Processo n.º 173/2010

Processo de Fiscalização Sucessiva

Acórdão n.º136/2011

Acordam, em conferência, no Plenário do Tribunal Constitucional:

I. Relatório

O Grupo Parlamentar da UNITA, ao abrigo do artigo 18.º da Lei Orgânica do Tribunal Constitucional (Lei n.º 2/08, de 17 de Junho) e do artigo 230.º da Constituição da República de Angola (CRA), apresentou ao Tribunal Constitucional um pedido de apreciação da constitucionalidade da alínea g) do artigo 36.º da Lei n.º 5/10, de 6 de Abril, Lei Orgânica do Funcionamento e do Processo Legislativo da Assembleia Nacional (LOFPLAN).

Fundamenta o pedido do seguinte modo:

1.º A referida alínea g) do artigo 36.º da LOFPLAN é inconstitucional por contrariar a alínea a) do artigo 162.º da Constituição;

2.º A questão vem suscitada pelo Despacho do Senhor Presidente da Assembleia Nacional (Despacho n.º 0217/03/GPAN/2010, com a data de 12 de Agosto de 2010) “determinando” a suspensão temporária da realização de qualquer acção de controlo e de fiscalização das actividades do Executivo por parte dos Deputados;

[Handwritten signatures and initials]

3.º O referido despacho fundamentava a suspensão na necessidade de conformar a acção fiscalizadora do poder executivo aos novos dispositivos legais e estar em curso a elaboração de um instrumento legal estabelecendo o quadro normativo para o exercício da acção fiscalizadora da Assembleia Nacional;

4.º Este Despacho foi proferido com fundamento expresso na referida alínea g) do artigo 36.º da LOFPLAN que enumera as competências genéricas do Presidente da Assembleia Nacional.

5.º A interpretação dada a este artigo l tem uma amplitude inaceitável e que não é consentida pela Constituição a qual não consente que *"todas as actividades fundamentais e outras da Assembleia Nacional, a função legislativa, de controlo e fiscalização, da administração da própria Assembleia Nacional, podem ser suspensas pelo Presidente da Assembleia Nacional, unilateralmente"* (artigo 18.º da petição).

6.º O preceito em causa deve ser interpretado restritivamente no sentido de que *"possam ser suspensas apenas as actividades que não contrariem as actuações primárias da Assembleia Nacional, tais como os actos administrativos, ou seja, os actos internos do órgão"* (artigo 19.º da petição).

7.º *"Os actos primários ou básicos da Assembleia Nacional não podem ser suspensos, por serem o âmagô, o coração das tarefas da Assembleia Nacional..."* (artigo 20.º da petição).

8.º Caso se entenda que a norma em questão significa a possibilidade de *"suspensão total das actividades da Assembleia Nacional"* incluindo a actividade de controlo e fiscalização prevista no artigo 162.º da Constituição, essa norma seria inconstitucional.

9.º Acresce que a alínea g) do artigo 36.º da LOFPLAN não confere ao Presidente da Assembleia Nacional a atribuição de suspender por acto próprio o funcionamento efectivo da Assembleia Nacional mas apenas lhe confere a competência para propor essa suspensão.

10.º A Requerente entende, por esta razão, que o Despacho do Senhor Presidente da Assembleia Nacional *"é ilegal, por atropelar as próprias normas do procedimento da Lei n.º 5/10 de 6 de Abril"* (artigo 28.º da petição).

11.º Conclui a Requerente que *"não pode o Presidente da Assembleia Nacional suspender o funcionamento efectivo da Assembleia Nacional, através de um Despacho. Tem de ser pela Plenária da Assembleia Nacional"* (artigo 29.º da petição).

Handwritten signatures and initials on the right margin, including names like "Lupin" and "Edwards".

12.º Embora considerando que “o Despacho do Senhor Presidente da Assembleia Nacional está eivado de vícios, que o anulam” (artigo 30.º e último da petição) a Requerente apresenta o pedido da “declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral da alínea g) do artigo 36.º da Lei n.º 5/10, de 6 de Abril, por contrariar a alínea a) do artigo 162.º da CRA”.

Notificada para se pronunciar sobre o pedido (nos termos do disposto no artigo 16.º da Lei n.º 3/08, Lei do Processo Constitucional) a Assembleia Nacional, na sua qualidade de autora da norma, veio esta, através de ofício do Senhor Presidente da Assembleia Nacional remeter a este Tribunal um parecer da Comissão dos Assuntos Constitucionais e Jurídicos pronunciando-se pela inexistência de fundamentos bastantes para que se declare inconstitucional a alínea g) do artigo 36.º da Lei n.º 5/10 de 6 de Abril, apelando ao Tribunal Constitucional no sentido de negar provimento ao pedido da requerente “por aquela norma não violar a alínea a) do artigo 162.º da Constituição”.

Neste seu pronunciamento a Comissão dos Assuntos Constitucionais e Jurídicos refere que o Despacho do Senhor Presidente da Assembleia Nacional, em que se apoia o pedido da Bancada Parlamentar Requerente, *ter sido expressamente revogado por outro Despacho n.º 0288/03/GPAN/2010 de 29 de Setembro...* pelo que deixaram de existir razões para se apontar e problematizar eventuais vícios e, conseqüentemente, falta de interesse em agir processualmente em relação ao vertido nos articulados da petição da Requerente.

Quanto ao objecto do pedido a Comissão dos Assuntos Constitucionais e Jurídicos aborda o significado de *funcionamento efectivo* da Assembleia Nacional, que inculca a ideia de “*funcionamento estável e permanente*” entendendo que “o legislador quis inequivocamente referir-se à suspensão efectiva de todo o funcionamento da Assembleia Nacional, incluindo as actividades fundamentais e instrumentais”, não havendo qualquer inconstitucionalidade nessa previsão legal.

Conclui o pronunciamento da Comissão dos Assuntos Constitucionais e Jurídicos não haver qualquer desconformidade ou inadequação entre a alínea g) do artigo 36.º da Lei n.º 5/10 e o artigo 162.º da Constituição.

Cumpra apreciar e decidir.

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top, followed by several smaller ones, and a circled 'S' below them.

II. Competência do Tribunal

Nos termos do artigo 230.º da CRA *“o Tribunal Constitucional aprecia e declara com força obrigatória geral a inconstitucionalidade de qualquer norma”*.

Também o n.º 2, alínea a) do artigo 180.º da CRA estabelece que compete ao Tribunal Constitucional *“apreciar a constitucionalidade de quaisquer normas e demais actos do Estado”*.

Por sua vez a Lei Orgânica do Tribunal Constitucional, Lei n.º 2/08, de 17 de Junho, refere na alínea a) do seu artigo 16.º a competência do Tribunal Constitucional para apreciar a constitucionalidade das leis e de quaisquer normas. Consequentemente, a Lei do Processo Eleitoral, Lei n.º 3/08 de 17 de Junho refere que *“nos termos do artigo 230.º da Constituição, pode ser requerida a apreciação sucessiva abstracta da constitucionalidade de qualquer norma contida em diploma publicado em Diário da República...”*.

A alínea g) do artigo 36.º da Lei n.º 56/10 mostra-se publicada no n.º do Diário da República, n.º 61 da sua I Série de 6 de Abril de 2010.

Tem, pois, este Tribunal Constitucional competência para proceder à fiscalização abstracta sucessiva da referida norma, competência que exerce pela primeira vez da sua instituição em 2008.

III. Legitimidade da Requerente

O n.º 2 do artigo 230.º da Constituição estabelece que *“podem requerer ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade as seguintes entidades:*

- a) o Presidente da República;*
- b) 1/10 dos Deputados à Assembleia Nacional em efectividade de funções;*
- c) os Grupos Parlamentares;*
- d) o Procurador Geral da República;*
- e) o Provedor de Justiça;*
- f) a Ordem dos Advogados de Angola.*

Por sua vez, o artigo 27.º da Lei do Processo Constitucional, Lei n.º 3/08, de 17 de Junho estatui que *“nos termos do artigo 230.º da Constituição, têm legitimidade para solicitar ao Tribunal Constitucional a fiscalização abstracta sucessiva da constitucionalidade de quaisquer normas”* as



mesmas entidades acima enumeradas incluindo os Grupos Parlamentares.

Tem, assim, a Bancada Parlamentar da UNITA, constituída como Grupo Parlamentar na Assembleia Nacional, legitimidade para o pedido que veio apresentar e submeter à apreciação do Tribunal Constitucional.

IV. Fundamentação

Âmbito do pedido

Importa, antes de mais, proceder à exacta delimitação do pedido de apreciação e declaração de inconstitucionalidade, dados os termos em que vem formulada a petição da Bancada Parlamentar da UNITA.

A requerente reportou o seu pedido de inconstitucionalidade da alínea g) do artigo 36.º da LOFPLAN ao Despacho do Presidente da Assembleia Nacional que determinou a suspensão temporária da realização de qualquer acção de controlo e de fiscalização das actividades do Executivo.

Com efeito, como o Senhor Presidente da Assembleia Nacional fundamentou essa *suspensão* com o uso de uma competência que lhe é eventualmente conferida nos termos da alínea g) do citado artigo 36.º, é legítima a questão suscitada quanto ao alcance desta norma legal e sobre a sua conformidade com a Constituição.

Não é, todavia, objecto desta apreciação, a constitucionalidade do Despacho do Senhor Presidente da Assembleia Nacional, porquanto o objecto de qualquer pedido de fiscalização abstracta tem sempre por objecto uma norma legal, isto é, um *acto normativo* e nunca um *acto administrativo* como é, neste caso, o Despacho do Senhor Presidente da Assembleia Nacional.

Não interessa, por esta razão, constatar o alcance da revogação daquele acto administrativo por via de ulterior Despacho do Senhor Presidente da Assembleia Nacional. Este acto revogatório só teria interesse se o aludido Despacho revogado constituísse o objecto deste processo o que não é, definitivamente, o caso.

Interessa, pois, simplesmente apreciar, se a referida alínea g) do artigo 36.º da LOFPLAN, de algum modo contraria algum princípio da Constituição ou alguma disposição constitucional, nomeadamente o artigo 162.º da CRA.

Não se trata, pois, de saber, se o Presidente da Assembleia Nacional pode determinar a suspensão do seu funcionamento efectivo, mas de saber se à luz da Constituição ele poderia mesmo propor ao Plenário a suspensão do



seu funcionamento efectivo e se o Plenário da Assembleia Nacional pode ele próprio deliberar a suspensão do período de funcionamento efectivo da Assembleia Nacional.

A Bancada Parlamentar da UNITA reconhece na sua petição que “*não pode o Presidente da Assembleia Nacional suspender o funcionamento efectivo da Assembleia Nacional, através de um Despacho. Tem de ser pela Plenária da Assembleia Nacional*” (artigo 29.º da petição). A estes argumentos invocados pela Requerente, deve este Tribunal aprofundar todas as questões relacionadas com o pedido de inconstitucionalidade apresentado.

Para alcançar este desiderato compete a este Tribunal verificar a constitucionalidade da própria suspensão do funcionamento efectivo da Assembleia Nacional, como aliás também o defende a Comissão dos Assuntos Constitucionais e Jurídicos da Assembleia Nacional.

A resposta a esta questão terá de ser encontrada, desde logo, no conceito constitucional de funcionamento efectivo da Assembleia Nacional.

Funcionamento efectivo da Assembleia Nacional

A Constituição da República de Angola refere-se ao *funcionamento efectivo* no seu artigo 156.º n.º 1 alínea a) ao estabelecer que “*A Comissão Permanente é o órgão da Assembleia Nacional que funciona:*

- a) *fora do período de funcionamento efectivo;*
- b) *entre o termo de uma legislatura e o início de nova legislatura;*
- c) *nos demais casos previstos na Constituição e na lei”.*

Por sua vez, o artigo 157.º da CRA estabelece no seu n.º 1 que “*a legislatura compreende cinco Sessões Legislativas ou anos parlamentares*”. No seu n.º 2 fica previsto que “*cada Sessão Legislativa inicia a 15 de Outubro e tem a duração de um ano, sendo os intervalos fixados nas leis de organização e funcionamento da Assembleia Nacional*”.

Esta remissão para a lei ordinária aparece confirmada na alínea a) do artigo 160.º da CRA ao estabelecer que compete à Assembleia Nacional “*legislar sobre a sua organização interna*”.

Decorre destas disposições constitucionais que o legislador constituinte delegou no legislador ordinário a fixação dos intervalos a observar em cada período de funcionamento efectivo da Assembleia Nacional, devendo esses intervalos ser fixados no âmbito das leis de organização e funcionamento parlamentar.

Handwritten signatures and initials on the right margin:
1. A large signature at the top.
2. The word "Let." followed by a signature.
3. A signature below "Let."
4. A signature below the previous one.
5. A circled signature.
6. A signature below the circled one.
7. A signature at the bottom.

Ora dispõe precisamente a Lei n.º 5/10 - Lei Orgânica do Funcionamento e do Processo Legislativo da Assembleia Nacional - no seu artigo 89.º que “o **período normal de funcionamento** da Assembleia Nacional é de oito meses e termina a 15 de Junho do ano seguinte, sem prejuízo dos **intervalos** previstos na presente lei e das **suspensões** que forem deliberadas por maioria de 2/3 dos deputados presentes”.

Como logo se torna evidente, o legislador ordinário, preferiu fazer recurso á expressão “*período normal de funcionamento*” em vez da expressão usada pelo legislador constitucional de “*período de funcionamento efectivo*”.

Tudo indica, porém, que os dois conceitos exprimem a mesma realidade. Isto resulta ostensivamente da comparação de dois artigos paralelos, da Constituição e da Lei n.º 5/10, ou seja, os artigos 156.º n.º 1 da CRA e o artigo 52.º da LOFPLAN em que o primeiro diz que a Comissão Permanente é o órgão da Assembleia Nacional que funciona fora do **período de funcionamento efectivo** e o segundo diz que a Comissão Permanente é o órgão da Assembleia Nacional que a substitui fora do **período normal de funcionamento...**”.

Entende, assim, este Tribunal Constitucional que período de funcionamento efectivo da Assembleia Nacional é o período anual durante o qual a Assembleia Nacional funciona normalmente, com a plenitude dos seus órgãos, com a duração de oito meses - de 15 de Outubro a 15 de Junho do ano seguinte (artigos 157.º da CRA e 89.º n.º 3 da LOFPLAN), sendo certo que fora deste período funciona a Comissão Permanente (artigos 156.º n.º 1 da CRA e 52.º da LOFPLAN).

Suspensão do período efectivo de funcionamento da Assembleia Nacional a Luz da Constituição

Tendo em consideração o conceito fixado para o que deve entender-se por período de funcionamento efectivo da Assembleia Nacional, compete ainda a este Tribunal verificar se a referida alínea g) do artigo 36.º da LOFPLAN tem ou não respaldo na Constituição.

Esta questão traduz-se, num primeiro momento, em verificar se a Constituição permite ou não que se suspenda o período de funcionamento efectivo da Assembleia Nacional. Num segundo momento esta questão traduz-se em verificar se a competência atribuída ao Presidente da Assembleia Nacional é constitucionalmente adequada ao exercício das suas funções.

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name "Luis" and other illegible marks.

Quanto ao primeiro aspecto, decorre do n.º 2 do artigo 157.º da CRA que “cada Sessão Legislativa inicia a 15 de Outubro, e termina e tem a duração de um ano, sendo os intervalos fixados nas leis de organização e funcionamento da Assembleia Nacional”.

Com base nesta delegação de poderes do legislador constituinte procedeu o legislador ordinário à elaboração e aprovação da sua Lei Orgânica do Funcionamento e Processo Legislativo da Assembleia Nacional (LOFPLAN) a qual determina que o período normal do funcionamento da Assembleia Nacional está sujeito ao intervalo que vai de 16 de Junho até 15 de Outubro de cada ano, como ainda está sujeito aos intervalos e *suspensões* que forem deliberadas por maioria de 2/3 dos deputados presentes (n.º 3 do artigo 89.º da LOFPLAN).

Daqui terá de se concluir que a LOFPLAN estabeleceu *intervalos* e *suspensões* que dependerão, todavia, da votação favorável de uma maioria qualificada de Deputados.

Verifica-se, assim que a Constituição admite, ela própria, o princípio da existência de um período durante o qual a Assembleia Nacional não tem um funcionamento efectivo (artigo 156.º n.º 1 da CRA).

Entendeu, também, o legislador constituinte que durante esse período o órgão de soberania Assembleia Nacional não se exime do conjunto das suas obrigações constitucionais e, por assim entender, estabeleceu que nesse ínterim as funções da Assembleia Nacional são exercidas pela sua Comissão Permanente.

Ora, se a Constituição, ela própria, admite a existência de um período em que não há funcionamento efectivo nada parece obstar a que a própria Assembleia Nacional possa, por razões organizativas, materiais, logísticas, funcionais, naturais ou outras que sejam constitucionalmente relevantes, vir a deliberar interromper o seu período de funcionamento efectivo, desde que essa interrupção não leve à suspensão do funcionamento efectivo da Comissão Permanente.

A competência do Presidente da Assembleia Nacional para propor a suspensão do funcionamento efectivo

Como acima referido, verificada a possibilidade constitucional de suspensão do funcionamento efectivo da Assembleia Nacional, resta verificar a adequação da competência atribuída ao seu Presidente na alínea g) do artigo 36.º da LOFPLAN, isto é, verificar ainda, se para além do respaldo constitucional da alínea g) do artigo 36.º da LOFPLAN, existe alguma disfunção ou inadequação entre as competências do Plenário da Assembleia Nacional (nomeadamente as indicadas no artigo 162.º da CRA) e as

[Handwritten signatures and initials]

competências do Presidente da Assembleia Nacional, no caso a competência para propor, obviamente ao Plenário dos Deputados, a suspensão do funcionamento efectivo do Parlamento.

Mais uma vez se enfatiza que não é da competência do Presidente da Assembleia Nacional suspender o funcionamento normal do Parlamento. Essa competência é claramente deferida ao Plenário dos deputados com a exigência de uma maioria favorável de 2/3 dos Deputados presentes.

É no entanto claramente inerente à própria natureza das funções de Presidente da Assembleia Nacional que este, para além das suas funções representativas, de coordenação e condução dos trabalhos do Parlamento, tenha o poder de propor à apreciação, ponderação e decisão por parte dos Senhores Deputados as medidas que considerar relativas ao funcionamento do órgão a que preside.

Este é certamente o caso da proposta prevista na alínea g) do artigo 36.º da Lei n.º 5/10 (LOFPLAN) em matéria da maior relevância para o funcionamento do Parlamento. De igual modo é manifesto, face às considerações já acima produzidas que a Constituição permite que por lei ordinária - no caso a LOFPLAN - se fixem as competências do Presidente da Assembleia Nacional visto que se trata de matéria de organização e funcionamento que o legislador constituinte remeteu para o legislador ordinário como resulta evidente das disposições já mencionadas (n.º 2 do artigo 157.º e alínea a) do artigo 160.º da CRA).

[Handwritten signatures and initials]

V. Decisão

Nos termos e com os fundamentos expostos decide-se:

Não declarar a inconstitucionalidade da alínea g) do artigo 36.º de Lei n.º 5/10 de 6 de Abril, Lei Orgânica do Funcionamento e do Processo Legislativo da Assembleia Nacional.

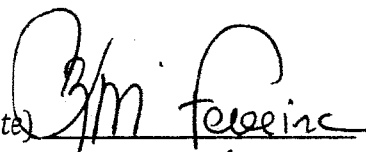
Sem custas (artigo 15.º da Lei n.º 3/08, de 17 de Junho, Lei do Processo Constitucional)

Notifique-se e publique-se.

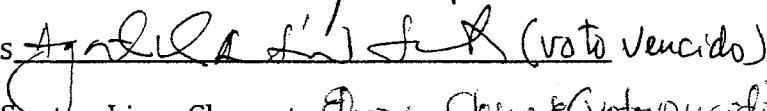
Tribunal Constitucional, dia 12 de Julho de 2011

OS JUÍZES CONSELHEIROS

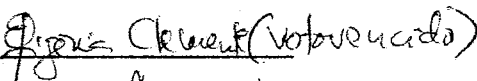
Rui Constantino da Cruz Ferreira (*Presidente*)



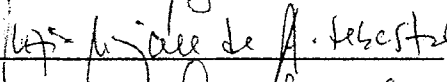
Agostinho António Santos

 (voto vencido)

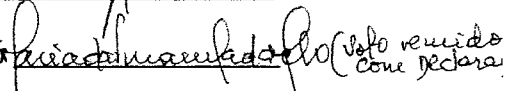
Efigénia Mariquinha dos Santos Lima Clemente

 (voto vencido)

Luzia Bebiana de Almeida Sebastião



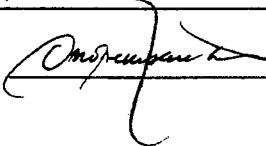
Maria da Imaculada Lourenço da Conceição Melo

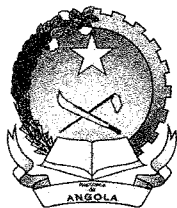
 (voto vencido com 12 votos)

Miguel Correia



Onofre Martins dos Santos (*Relator*)





REPÚBLICA DE ANGOLA

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

DECLARAÇÃO DE VOTO

Votei vencido o presente Acórdão relativo o Processo n.º 173/2010-C, sobre a Fiscalização Sucessiva da alínea g) do artigo 36.º, da Lei 5/10 de 6 de Abril – Lei Orgânica do Funcionamento e do Processo Legislativo da Assembleia Nacional (LOFPLAN), por não partilhar em certas questões essenciais com os fundamentos da decisão, o que nos levou a declinar o relato e a votar vencido:

1. Ora, o Grupo Parlamentar da Unita, ao abrigo das disposições combinadas dos artigos 230.º da CRA e do n.º 1 do artigo 26.º da Lei n.º 3/08, de 17 de Julho – Lei do Processo Constitucional, solicitou ao Tribunal Constitucional a apreciação da norma constante da alínea g) do artigo 36.º da Lei n.º 5/10 de 6 de Abril (LOFPLAN).

2. O preceito em que se inscreve tal norma tem a seguinte redacção:
Compete ao Presidente da Assembleia Nacional:

(...) g) *Propor a suspensão do funcionamento efectivo da Assembleia Nacional;*

3. O Requerente pediu ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral, da alínea g) do artigo 36.º da Lei n.º 5/10, de 6 de Abril, por alegadamente contrariar a alínea a) do artigo 162.º da CRA, que tem a seguinte redacção: *Compete à Assembleia Nacional, no domínio do controlo e da fiscalização:*

a) *velar pela aplicação da Constituição e pela boa execução das leis;*

4. O Grupo Parlamentar da Unita fundamenta o seu pedido de declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral com os seguintes factos:

a) Que CRA, na alínea a) do artigo 162.º dá à Assembleia Nacional (AN) competência para controlar e fiscalizar a aplicação da Constituição e velar pela boa execução das leis.

b) Que a alínea g) do artigo 36.º da Lei n.º 5/10, de 6 de Abril, coloca um problema de interpretação. Em face disso sugere que deve ser feita uma interpretação restritiva no sentido de serem passíveis de suspensão apenas as actividades que não contrariem as actuações primárias da AN nomeadamente, os actos administrativos ou actos internos.

c) Que os actos primários não podem ser suspensos, por serem o âmago das tarefas da AN, tal como a função de produzir leis e a de controlo e fiscalização. De outro modo estar-se-ia perante uma norma inconstitucional porque a CRA dá competência à AN no âmbito do controlo e fiscalização, para velar pela boa aplicação da constituição e das leis, aliena a) do artigo 162.º por essa razão essa função não pode ser suspensa por ser permanente.

5. Ora, analisada profundamente a sustentação argumentativa do Requerente, contrariamente à sua conclusão, somos de opinião que do confronto directo entre alínea g) do artigo 36.º da Lei n.º 5/10, com a alínea a) do artigo 162.º da CRA, sublinhe-se, não resulta nenhuma inconstitucionalidade.

6. Efectivamente, confrontados os conteúdos das duas normas supra citadas, não fica patente nenhuma relação de *desconformidade*, de *descorrespondência*, ou de *inadequação* que torne a norma da alínea a) do artigo 162.º da Constituição *inoperacional*, *disfuncional*, à luz dos seus fins, porquanto entra em funcionamento o órgão competente para exercer as funções da AN, *fora do período funcionament efectivo*, a Comissão Permanente. Esta tem o seu plano de intervenção devidamente delimitado pela CRA, alínea a) do n.º 1 do artigo 156.º, sem necessidade da intervenção ou proposta a ser feita por outro órgão ou entidade, estando apenas sujeita à verificação de situações objectivamente estabelecidas.

8. Sem prejuízo do que foi referido supra a Comissão Permanente tem do mesmo modo, o seu plano de intervenção limitado, porque é integrada tão

só por cerca de 40 membros, (contra 220 Deputados que compõem a AN), o que torna materialmente impossível à referida Comissão substituir integralmente a AN em todas as suas funções. Dai a sua intervenção limitada conforme prevê o nº 3 do artigo 156.º da CRA.

9. Trata-se de fiscalização da constitucionalidade de uma norma o que releva é o interesse público, uma vez que esse não é um processo de partes. Nessa perspectiva no projecto de acórdão por nós elaborado havíamos levantado a questão da terminologia utilizada na Lei 5/10 de 6 de Abril – LOFPLAN que não é clara, porquanto levantar diversas questões:

- a) E a primeira é a de determinar o que se deve entender por *funcionamento efectivo*, face a expressão *período normal de funcionamento*. Isto porque a CRA usa a expressão *funcionamento efectivo*, alínea a) do artigo 156.º, enquanto a LOFPLAN emprega ora a expressão *período normal de funcionamento*, cfr. Artigos 89.º e 90.º, ora, *funcionamento efectivo* da AN, alínea g) do artigo 36.º. Qual será o alcance dessas duas expressões?
- b) concluímos que ambas exprimem a mesma realidade, na CRA e na LOFPLAN, para aludir ao período durante o qual a AN desenvolve as suas competências constitucionais previstas nos artigos 160.º a 167.º da CRA, opinião essa que veio a ser acolhida no projecto final;
- c) Outra insuficiência da norma da alínea g) do artigo 36.º é que não indica a quem o Presidente da Assembleia Nacional (PAN) deve propor a suspensão do funcionamento efectivo da Assembleia Nacional.
- d) Na ausência de referência expressa, a proposta do PAN é passível de apresentação quer à Conferência dos Presidentes dos Grupos Parlamentares (afim de encontrar o mais amplo consenso dada a maioria qualificada de 2/3 que se supõe necessária à sua aprovação), solução consentânea com o espírito da CRA e da LOFPLAN, quer directamente ao Plenário, órgão máximo deliberativo da Assembleia Nacional, embora essa última solução contenda com a filosofia consagrada na LOFPLAN, cfr. artigo 92.º ;

- e) Outra questão distinta que também se coloca é que, a alínea g) do artigo 36.º atribui ao Presidente da Assembleia Nacional competência para “*proponer a suspensão do funcionamento efectivo da Assembleia Nacional*”, porém, não existe a norma correspondente, que deveria conferir ao Plenário competência para aprovar a *suspensão do funcionamento efectivo* da Assembleia Nacional.
- f) Dito doutro modo, não faz sentido a consagração na alínea g) do artigo 36.º da Lei 5/10 de 06 de Abril, de competência para o Presidente propor a *suspensão do funcionamento efectivo* da AN, quando nem a CRA nem a LOFPLAN dá à AN, competência para deliberar a *suspensão do seu funcionamento efectivo* mediante proposta do seu Presidente, cfr, artigos 160.º a 167.º da CRA.
- g) A questão essencial radica assim saber em que termos e circunstâncias pode o Presidente da Assembleia Nacional propor a *suspensão do funcionamento efectivo* da Assembleia Nacional, e qual a principal consequência?
- h) Em nosso entender em relação à essa questão, a principal consequência da disfunção **é que a norma da alínea g) do artigo 36.º da Lei 5/10, não terá aplicação prática**, porquanto se desconhecem, as situações em que pode ter lugar a *suspensão do funcionamento efectivo da Assembleia Nacional*, realça-se, a ser proposta pelo Presidente da AN.
- i) Note-se que tanto a CRA como a LOFPLAN são omissas em relação à suspensão do *funcionamento efectivo da AN*. Contudo, admitem eventuais suspensões e interrupções no âmbito do funcionamento interno da AN. Em face disso a LOFPLAN estabeleceu uma disciplina específica fixando não só a legitimidade para a requerer, a sua duração, a finalidade assim como, a maioria necessária à sua aprovação cfr artigo 89.º e 92.º, .
- j) Neste sentido para suspender a realização de reuniões plenárias, por um período não superior a 10 dias, (para permitir o trabalho das comissões) conferiu legitimidade tão somente a *dez Deputados e aos Grupos Parlamentares*, mediante deliberação do Plenário, por maioria de 2/3 dos Deputados presentes.
- k) Essa linha de pensamento leva-nos a tirar duas conclusões: 1) que a iniciativa de propor a *suspensão do funcionamento efectivo*

da AN não pode ser do Presidente da Assembleia Nacional; 2) que não existe na CRA nem na Lei, o recorte e sentido em que a suspensão a ser proposta pelo PAN, pode ocorrer.

11. Sobre a inconstitucionalidade da norma ora posta em crise, trata-se de *controlo abstracto sucessivo*”, (...) que existe quando independentemente de um caso concreto, se averigua da conformidade de quaisquer normas com o parâmetro normativo - constitucional.

12. Ora, para se inferir sobre a constitucionalidade de uma norma, não basta que não se vislumbre nenhuma relação de *desconformidade, de desconformidade, de inadequação ou de inidoneidade que torne a norma constitucional inoperacional*.

13. Recorde-se que o Tribunal Constitucional com o fundamento no artigo 11.º da Lei 3/08, deve conhecer a inconstitucionalidade de normas cuja apreciação tenha sido requerida, mas pode declará-la com fundamentação diversa da indicada pelo Requerente. Impende assim sobre o Tribunal *o dever officioso de não deixar de declarar a inconstitucionalidade por violação de qualquer norma ou princípio constitucional diverso mesmo que não invocado no requerimento*¹.

14. Neste sentido entendo que a desconformidade da alínea g) do artigo 36.º da Lei 5/10 com a Constituição da República de Angola, não resulta do confronto directo com a alínea a) do artigo 162.º mas, em virtude de não encontrar âmbito de aplicação conferido ou admitido pela CRA.

Luanda 12 de Julho de 2011-07-12

Efigénia Lima Clemente



Juíz Conselheira

¹ J. J. Canotilho Vital Moreira Constituição da República Portuguesa anotada, anotação ao artigo 281, Almedina, Coimbra, pág 965.



**REPÚBLICA DE ANGOLA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

DECLARAÇÃO DE VOTO

ACÓRDÃO N.º 136/2011

Processo n.º 173/2010 - C

Votei vencida porque não estou de acordo com o entendimento que fez vencimento pelas razões que passo abaixo a referir:

I- O Requerente, Grupo Parlamentar da UNITA, veio ao Tribunal Constitucional suscitar a fiscalização abstracta sucessiva da norma da **alínea g) do artigo 36º da Lei n.º 5/10, de 06 de Abril**, Lei Orgânica do Funcionamento e do Processo Legislativo da Assembleia Nacional, em virtude do Senhor Presidente da Assembleia Nacional dela se ter socorrido para suspender a actividade de controlo e fiscalização daquele órgão de soberania à actividade do executivo, consagrada na **alínea a) do artigo 162º da Constituição da República de Angola, adiante CRA**, por via do Despacho n.º 021/03/GPAN/2010, datado de 12 de Agosto de 2010.

Veio, por isso, o Requerente solicitar que seja a norma da alínea g) do artigo 36º da Lei n.º 5/10 de 6 de Abril declarada inconstitucional. Porque a Constituição da República na sua alínea a) do artigo 162º confere à Assembleia Nacional a competência para controlar e fiscalizar a aplicação da Constituição e velar pela boa execução das leis. Com base neste dispositivo o presidente da Assembleia Nacional emitiu o Despacho n.º 0217/03/GPAN/2010, de 12 de Agosto de 2010, determinando a suspensão temporária da realização de qualquer acção de controlo e de fiscalização das actividades do executivo, por parte dos Deputados;

A norma versada na alínea g) do artigo 36º da Lei n.º 05/10, de 06 de Abril, coloca um problema de interpretação, pois procura saber se " a suspensão do funcionamento efectivo da Assembleia Nacional significa

a suspensão de toda actividade de controlo e fiscalização da Assembleia Nacional, e esta pode ser feita pelo Presidente da Assembleia Nacional Unilateralmente, quando a função jurídico - constitucional é permanente?"

II- Da apreciação de tudo o que se expôs vejo, efectivamente, que a norma da alínea g) do artigo 36º da Lei n.º 5/10, de 6 de Abril, que aprova a Orgânica do Funcionamento e do Processo Legislativo da Assembleia Nacional é inconstitucional, por não ter fundamento expresso nas normas de competência da Assembleia Nacional estabelecida nos artigos 161º, 162º, 163º, 164 e 165º da CRA;

A alínea g) do artigo 36º da Lei n.º 5/10, de 6 de Abril, não tem respaldo na CRA, porque em momento algum esta trata autonomamente os poderes ou competências do Presidente da Assembleia Nacional, logo é uma regra que vai para além do disposto na Constituição. Assim sendo a sua constitucionalidade deve ser aferida no confronto com a ponderação do conteúdo essencial dos princípios que caracterizam o Estado democrático de direito, consagrado no artigo 2º da CRA.

Defende a doutrina que "as competências podem ter um fundamento constitucional, e assim serão competências constitucionais ou serem atribuídas por via da lei e serão as competências legais. Mas dos mais importantes princípios constitucionais a assinalar nesta matéria é o princípio da indisponibilidade de competência ao qual está associado o princípio da tipicidade de competências. Da convergência destes dois princípios, compreende-se que pelo menos em relação aos órgãos de soberania, as competências legais, ou seja, as competências atribuídas por via da lei devem ter fundamento constitucional expresso¹".

Na verdade a própria Lei n.º 5/10 de 6 de Abril, já estabeleceu noutras disposições as competências do Presidente da Assembleia Nacional sobretudo na fixação da ordem de trabalho nos termos dos artigos 41º, 36º alínea b), e 100º, conformes a Constituição e suficientes para a realização das normas do n.º 1 do artigo 156º da CRA e n.º 3 do artigo 89º da Lei n.º 5/10 de 6 de Abril.

¹ J.J.Gomes Canotilho – Direito Constitucional e Teoria da Constituição, pag. 546, 7ª Edição.

Quanto a competência da maioria parlamentar gozar de poderes ilimitados que possam afectar o funcionamento efectivo da Assembleia Nacional erradamente compreendida pelo próprio Requerente ou admitir-se que o Presidente da Assembleia Nacional pode “propor a suspensão do funcionamento efectivo da Assembleia Nacional” alínea g) do artigo 36º da Lei n.º 5/10 de 6 de Abril, porque conjugado com o n.º 3 do artigo 89º da mesma lei que dispõe “o período normal de funcionamento é de oito meses e termina a 15 de Junho do ano seguinte, sem prejuízo dos intervalos previstos na presente lei e das suspensões que forem deliberadas por maioria de 2/3 dos deputados presentes” não passa a ser uma situação possível apenas porque se trata de uma maioria e como tal passa a ter legitimidade. A maioria neste caso está vinculada a garantir a normalidade constitucional, no âmbito das competências atribuídas pela Constituição à Assembleia Nacional. Até porque a própria maioria de 2/3 não pode deliberar a suspensão do funcionamento efectivo da Assembleia Nacional fora dos prazos estabelecidos na Constituição no tocante a organização e funcionamento da Assembleia Nacional, limite imposto pela CRA.

III – Por isso, entendo que o que está em causa no que toca a expressão “funcionamento efectivo” não é um mero exercício semântico ou determinação da sua natureza. É pacífico que sobre isso rege a matéria disposta nos artigos 156º, 157º, 158º e 159º da CRA. Quanto a mim o que está em causa é matéria mais complexa porquanto tem que ver com a dimensão e alcance que poderá ser dado ao “funcionamento efectivo da Assembleia Nacional”.

Desde logo, não se pode descorar o facto que dá causa a acção e com isso considerar-se que se no domínio da organização e funcionamento interna o legislador ordinário poderá não ter margem para situações de inconstitucionalidade o mesmo não se poderá dizer quanto a competência de controlo e fiscalização consagrada no artigo 162º da CRA, como disso indicia o Despacho n.º 0217/03/GPAN/2010, de 12 de Agosto de 2010 do Presidente da Assembleia Nacional e que deu causa a presente acção. É verdade que posteriormente o referido despacho foi revogado. Mas, de qualquer modo é o indicador de que a regra da alínea g) do artigo 36º da Lei n.º 5/10 de 6 de Abril, é uma norma ambígua. E assim sendo para que ela não dê lugar a um entendimento que viole o princípio da separação de poderes nos seus múltiplos efeitos ela precisa que no mínimo lhe seja fixado um sentido de interpretação, tendo em conta os cânones constitucionais.

A regra constante no artigo 162º da CRA tem por detrás autênticas cláusulas pétreas que consubstanciam o princípio do Estado de direito e o princípio da separação de poderes. Logo, não podem ser direitos disponíveis e que caem no poder de auto-regulamentação e discricionário entendido a partir do disposto na alínea a) do artigo 160 da CRA como um cheque em branco.

Entendo que a alínea a) do artigo 160 da CRA, não deve ser encarada como um cheque em branco em que o legislador ordinário pode dispor de todos os poderes para legislar sobre a matéria que não tenha sido conferida pela Constituição em outro órgão. Esta disposição normativa confere apenas competências administrativas e a competência de propor a suspensão do funcionamento efectivo da Assembleia Nacional excede as competências administrativas próprias.

A norma da alínea g) do artigo 36º da Lei n.º 5/10, de 6 de Abril, em contraposição com o disposto no artigo 162º da CRA que dispõe sobre a competência de controlo e fiscalização da Assembleia Nacional é uma manifestação do princípio da separação de poderes que é um princípio estruturante do sistema político adoptado pela CRA. Consagra o *(Checks and Balances)* que assenta numa *independência mútua dos poderes executivos e legislativo. Nesta relação surge, um terceiro poder, o judicial, que torna a CRA suprema e a ser-lhe atribuído o direito de fiscalizar a constitucionalidade dos actos das instâncias legislativa e executiva. Doravante, cada poder deverá controlar-se e equilibrar-se mutuamente, de forma a, que nenhum possa deter predomínio sobre outro*², mas em que todos estão vinculados ao estabelecido na Constituição no que tange a garantia do conteúdo essencial do Estado de direito.

A norma da alínea g) do artigo 36º, da Lei n.º 5/10 de 6 de Abril contraria o artigo 162º, da CRA, apresenta-se desproporcional as competências próprias da Assembleia Nacional na medida em que para além do n.º 1 do artigo 156º, e referente a matéria reservada a organização e funcionamento da Assembleia Nacional, que como se poderá constar está sistematicamente separada das competências, não se vislumbra na CRA dentre os poderes conferidos à Assembleia

² CRISTINA QUEIROZ – Sistema do Governo Semi – Presidencial, Coimbra Editora 2007, pag. 32, 40 e 41 e GIOVANNI SARTORI – Engenharia Constitucional, como mudam as Constituições, Editora UnB, pag. 97 e 98

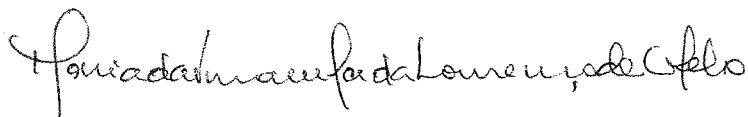
Nacional, nenhuma competência para esta suspender o funcionamento efectivo da mesma.

Logo, não pode o Presidente da Assembleia Nacional vir fazer proposta de matéria ao órgão de soberania em que a Constituição não confere competência e poderes para se pronunciar e tomar decisão. A disfunção verificada entre a norma da alínea g) do artigo 36º da Lei n.º 5/10 e a Constituição não pode merecer outra sanção que a declaração de inconstitucionalidade, a fim de ser expurgada do sistema jurídico parlamentar e evitar-se que no futuro venha a ser utilizada indevida e incorrectamente.

Entendo que esta é a melhor solução e que se coaduna com o facto de configurando esta acção uma fiscalização abstracta sucessiva, significa que depois de interposta compete a este Tribunal intervir para efectuar um controlo por via principal, independentemente do caso concreto. E como tivemos ocasião de referir há pelo menos um facto em que todos estamos de acordo que é o de se considerar manifestamente inconstitucional o Despacho n.º 0217/03/GPAN/2010 de 12 de Agosto de 2010. Por outro lado, há o entendimento da Comissão para os Assuntos Jurídicos da Assembleia Nacional e inclusive o próprio Requerente, o Grupo Parlamentar da UNITA, nas suas alegações não deixa de emitir uma compreensão, por sinal contraditório, sobre a possibilidade da maioria parlamentar poder suspender o funcionamento efectivo da Assembleia Nacional.

Assim sendo, são factos que indiciam claramente a ambiguidade da norma da alínea g) do artigo 36º da Lei n.º 5/10 de 6 de Abril, porque se revela permeável a várias interpretações, por isso é susceptível de afectar o conteúdo essencial do disposto no artigo 162º da CRA.

Luanda, 12 de Julho de 2011.





REPÚBLICA DE ANGOLA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

DECLARAÇÃO DE VOTO

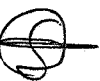
Processo nº 173/2010 – Acórdão n.º 136/2011

(Processo de Fiscalização Sucessiva da Constitucionalidade)

***“A forma é inimiga jurada do arbítrio e irmã gémea da liberdade”.*¹**

Votei vencido, por entender, diversamente de toda a linha de fundamentação expendida pelo Relator do presente processo e acompanhado pela maioria do Plenário do Tribunal, que não se deveria ter por verificada a constitucionalidade da al. g) do artigo 36º da Lei n.º 5/10, de 6 de Abril - Lei Orgânica do Funcionamento do Processo Legislativo da Assembleia Nacional, nos termos e com os fundamentos que passo a expor:

¹ O brocardo é de JHERING e está inserido em JJ GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, Livraria Almedina, Coimbra, 5ª edição, 1992, p. 362, de que, aliás, passamos a transcrever para precisar o contexto: *Articulando medidas ou regras materiais com formas e procedimentos, o direito é, simultaneamente, medida material e forma da vida colectiva (K. HESSE). Forma e conteúdo pressupõem-se reciprocamente: como meio de ordenação racional, o direito é indissociável de realização da justiça, de efectivação de valores políticos, económicos, sociais e culturais; como forma, ele aponta para a necessidade de garantias jurídico-formais, de modo a evitar acções e comportamentos dos poderes públicos, arbitrários e irregulares. Daí que são aqui recordadas as palavras plásticas de JHERING: “a forma é inimiga jurada do arbítrio e irmã gémea da liberdade”.*



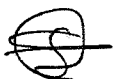
Ponto Prévio: - O Estado de direito é um Estado constitucional: pressupõe a existência de uma constituição que sirva – valendo e vigorando – de ordem jurídico-normativa fundamental vinculativa de todos os poderes públicos. A constituição confere à ordem estadual e aos actos dos poderes públicos medida e forma. Precisamente por isso, a lei constitucional não é apenas – como sugeria a teoria tradicional do Estado de direito – uma simples lei incluída no sistema ou no complexo normativo estadual. Trata-se de uma verdadeira ordenação normativa fundamental dotada de supremacia – supremacia da constituição – e é nesta supremacia normativa da lei constitucional que o “primado do direito” do Estado de direito encontra uma primeira e decisiva expressão”.

Com isso, infere-se que o Estado democrático e de direito – incluindo a República de Angola (artigo 2º da CRA) - está enformado no seu sistema organizatório e funcional pelo princípio, de entre outros, da constitucionalidade e da supremacia da constituição. A tese sufragada pela decisão que o Acórdão n.º 136/2011, de 12 de Julho, estriba-se numa interpretação diversa do signatário quanto a questão principal que é a de se saber da constitucionalidade da alínea g) do artigo 36 da Lei n. 5/10, de 25 de Março – Lei orgânica do Funcionamento e do Processo Legislativo da Assembleia Nacional (LOFPLAN).

A resposta a essa questão implica que se faça, ainda que telegraficamente, a análise sobre duas outras questões prévias insertas igualmente no próprio Acórdão, a saber: (a) O sentido e o alcance da expressão “funcionamento normal” da expressão “funcionamento efectivo” da Assembleia Nacional; (2) Admissibilidade ou não pela CRA de um período de “suspensão do funcionamento efectivo da Assembleia Nacional”.

Assim,

I - Em primeiro lugar, por o Acórdão sub Júdice considerar que a expressão “período normal de funcionamento” usada pelo legislador ordinário em vez da expressão “período de funcionamento efectivo” usada pelo legislador constituinte, configurar “dois conceitos que exprimem a mesma realidade”. O sentido interpretativo que se pretende emprestar ao termo “funcionamento normal” é diferente daquele que se infere da Constituição quando consagra “fora do período de funcionamento efectivo” da Assembleia Nacional. Este é mais abrangente do que o primeiro e compreende o período de 15 de Outubro à 15 de Junho, incluindo nele, obviamente, o de



funcionamento normal – entenda-se aquele que está ligado a realização das sessões ordinárias do Plenário propriamente dito.

II - Em segundo lugar, por o Acórdão ter concluído que uma vez que a Constituição, *“ela própria, admite a existência de um período em que não há funcionamento efectivo, nada parece obstar a que a própria Assembleia Nacional possa, por razões organizativas, materiais, logísticas, funcionais, naturais ou outras que sejam constitucionalmente relevantes, vir a deliberar interromper o seu período de funcionamento efectivo, desde que essa interrupção não leve à suspensão do funcionamento efectivo da Comissão Permanente”*. Esta conclusão sustentada pela maioria tangencial do Tribunal Constitucional, leva-nos a reflectir sobre a possibilidade ou não de se poder suspender o período efectivo de funcionamento da Assembleia Nacional à luz do que dispõe a CRA.

Com efeito, compulsando as várias competências estabelecidas pela CRA, designadamente, a competência organizativa (artigo 160.º), a competência política e legislativa (artigo 161.º), a Competência de controlo e fiscalização (artigo 162.º), a Competência em relação a outros órgãos (artigo 163.º), a Reserva absoluta de competência legislativa (artigo 164.º) ou a de Reserva relativa de competência legislativa (artigo 165.º), nada consta consagrado quanto a possibilidade da Assembleia Nacional através dos seus diversos órgãos deliberar sobre a suspensão do seu funcionamento efectivo. A CRA se refere a intervalos e não a suspensão e determina que as sessões legislativas incluem as reuniões plenárias quer ordinárias quer extraordinárias que sejam necessárias ao desenvolvimento dos trabalhos (os n.ºs 2 e 3 do seu artigo 157.º).

Na verdade, a alínea a) do artigo 160.º da CRA dispõe que compete à Assembleia Nacional legislar sobre matérias do domínio da sua organização interna. Mas, este comando constitucional não permite ao legislador ordinário disciplinar as matérias, mesmo aquelas referentes a sua vida interna, ignorando ou postergando para um segundo plano a *normação jurídico-constitucional que lhe dá forma, medida e conteúdo*, sejam quais forem os pretextos invocados (*“por razões organizativas, materiais, logísticas, funcionais, naturais ou outras”*).

Neste sentido, o conceituado Prof. JJ GOMES CANOTILHO, assevera que *“o princípio da constitucionalidade postulará a força normativa da constituição contra a dissolução político-jurídica eventualmente resultante: (1) da pretensão de prevalência de “fundamentos políticos”,*

de "superiores interesses da nação", da "soberania da Nação" sobre normatividade jurídico-constitucional; (2) da pretensão de, através do apelo ao "direito" ou à "ideia de direito", querer desviar a constituição da sua função normativa e substituir-lhe uma superlegalidade ou legalidade de duplo grau, ancorada em "valores" ou princípios transcendentais (PREUSS) ".

Ensina-nos ainda a doutrina que, se em direito privado rege o princípio da autonomia privada, segundo o qual o que não é proibido é permitido; em direito público rege o princípio da legalidade, segundo o qual o que não está consagrado por lei é interdito e em sede de direito constitucional - *maxime* de funcionamento dos órgãos de soberania - rege o princípio de constitucionalidade, i.e., o de legalidade agravada, segundo o qual o que a Constituição não permite não deve ser praticado, sob pena de atentar-se contra o princípio do Estado de direito. Aliás, decorre da natureza do Estado democrático e de direito a vinculação do legislador ao princípio da constitucionalidade e da supremacia da constituição, pressupondo que os actos que resultem da sua actividade legiferante "*devem ter a forma e seguir o processo constitucionalmente fixado para se considerarem, sob o ponto de vista formal e orgânico, conformes ao princípio da constitucionalidade*".

Além do mais, resulta também da natureza daquele Estado, o princípio da reserva da constituição, segundo o qual, "*determinadas questões respeitantes ao estatuto jurídico do político não devem ser reguladas por leis ordinárias mas sim pela constituição.*" De entre essas questões, destaca-se a definição do quadro de competências, pois "*as funções e competências dos órgãos do poder político devem ter fundamento na constituição, ou seja, todas as actividades do poder político devem ter fundamento na constituição e reconduzir-se às normas constitucionais de competência, e daí que o princípio fundamental do Estado de direito democrático não seja o de que o que a constituição não proíbe é permitido (transferência livre ou encapuçada do princípio da liberdade individual para o direito constitucional), mas sim o de que os órgãos do Estado só têm competência para fazer aquilo que a constituição lhes permite (...)*".

Ora, o funcionamento efectivo da Assembleia Nacional está constitucionalmente regulado de tal forma que não haja nunca uma altura em que se dê a sua suspensão. A meu ver, a suspensão das reuniões plenárias regulada no artigo 92.º da Lei Orgânica do Funcionamento e do Processo Legislativo da Assembleia Nacional (e



que o Acórdão traz impropriamente à colação, por se tratar de uma norma ordinária integrante do diploma cuja constitucionalidade está parcialmente impugnada), é diferente quanto a forma e quanto ao conteúdo do que dispõe a al. a) do artigo 156.º da CRA.

Dito de outro modo: O sentido interpretativo que se pretende dar ao instituto “suspensão das reuniões plenárias” – como já acima referi, é diferente daquele que se infere da Constituição quando consagra “fora do período de funcionamento efectivo” da Assembleia Nacional. Este é mais abrangente do que o primeiro e compreende o período de 15 de Outubro à 15 de Junho, incluindo nele obviamente, as reuniões plenárias da Assembleia Nacional; a suspensão das reuniões plenárias durante o período do funcionamento normal da Assembleia Nacional tem lugar no âmbito do período do seu funcionamento efectivo, i.e., aquela suspensão não significa que a Assembleia Nacional deixe de funcionar efectivamente e as suas competências sejam substituídas pela sua Comissão Permanente; tão pouco significa que as Comissões de trabalho deixem de funcionar enquanto dure a suspensão do plenário.

Aliás, o legislador ordinário nos termos dos artigos 167.º e 169.º da CRA, cuidou de clarificar essa situação delimitando o período de sua duração, a legitimidade do proponente e o quórum necessário para a sua aprovação, dispondo que durante o período de funcionamento normal da Assembleia Nacional pode esta, a pedido de 10 Deputados ou dos Grupos Parlamentares e mediante deliberação, em Plenário, da maioria de 2/3 dos Deputados presentes, deliberar suspender as suas reuniões plenárias, para permitir o trabalho de comissões, que não pode exceder 10 dias (artigo 92.º da LOFPLAN). E mesmo esse acto não constitui suspensão do funcionamento efectivo do parlamento, pois estas suspensões têm um sucedâneo e um objectivo bem definido: “*permitir o trabalho de comissões*” e acontecem “*durante o período de funcionamento normal da Assembleia Nacional*”. Neste ínterim, a Comissão Permanente não substitui o Plenário no âmbito do seu funcionamento efectivo.

O Acórdão também sustenta que no caso de se verificar a suspensão do funcionamento efectivo, nunca a Assembleia Nacional ficaria totalmente suspenso com o fundamento da entrada em funcionamento da sua Comissão Permanente em obediência do que estabelece a CRA na sua alínea a) do n.º 1 do artigo 156.º. Em sentido diverso, sustento a ideia segundo a qual, o funcionamento da Comissão

Permanente não equivale ao funcionamento efectivo do Plenário da Assembleia Nacional, i. é., aquele enquanto um dos órgãos deste, ainda assim, está substancialmente limitado nas suas competências.

Resulta do exposto que a Assembleia Nacional nunca vê o seu funcionamento efectivo suspenso, durante o período de 15 de Outubro à 15 de Junho; apenas nos períodos correspondentes quer ao funcionamento extraordinário (16 de Junho à 15 de Agosto), quer o das férias parlamentares (16 de Agosto à 14 de Outubro). Não é, pois, defensável a tese vertida no Acórdão segundo a qual a suspensão do funcionamento efectivo da Assembleia Nacional não paralisa o parlamento porque a Comissão Permanente continua a funcionar.

Vale recordar que a Comissão Permanente tem atribuições de ordem de gestão dos assuntos correntes, não tendo, como tal, competência para substituir o Plenário, até porque a CRA não lhe confere as competências política, legislativa e de controlo e fiscalização, que são apanágio por excelência da Assembleia Nacional em funcionamento efectivo, personalizada no seu principal órgão, o Plenário – arts. 161º e ss. da CRA.

III - Em terceiro lugar, por haver considerado a possibilidade constitucional de suspensão do funcionamento efectivo da Assembleia Nacional e daí a constitucionalidade da competência atribuída ao seu Presidente na alínea g) do artigo 36.º da LOFPLAN que, afinal de contas, constitui o objecto principal deste Processo de Fiscalização Sucessiva. A esse respeito, a questão de fundo reconduz-nos a seguinte pergunta: Poderá qualquer órgão da Assembleia Nacional, a qualquer tempo, decidir suspender o funcionamento efectivo das funções do Poder Legislativo nos termos da CRA?

Já vimos que a CRA determina que cada sessão legislativa tem a duração de um ano e tem data fixa (e fixada constitucionalmente) para começar. Se a sessão legislativa tem fixado o seu termo inicial e a sua duração, logo, tem fixado o seu termo final – nº 2 do art. 157º, 1ª parte.

A seguir, a CRA determina que os intervalos de funcionamento de cada sessão legislativa, são fixados nas leis de organização e funcionamento da Assembleia Nacional – nº 2 do art. 157º, *in fine*. Significa isto que esses intervalos não estão na disposição permanente de órgão algum da Assembleia Nacional. Este preceito constitucional deve ser conjugado com o conteúdo da norma da al. a) do art. 160º da CRA (que dá



competência à Assembleia Nacional para legislar sobre a sua organização interna). O legislador constituinte quis enfatizar o princípio da certeza e da segurança jurídica quando previu que os intervalos de funcionamento fossem estabelecidos por lei ordinária e não que pudessem ser decididos *ad hoc*.

Não é constitucional a previsão que qualquer norma infraconstitucional faça, a conceder poderes a qualquer órgão da Assembleia Nacional, poderes esses que não tenham sido dados pela CRA. A CRA não permite em nenhum momento que se possa suspender o funcionamento efectivo da Assembleia Nacional.

Por isso, não é defensável a ideia de que o Presidente do Parlamento pode, eventualmente, propor tal suspensão do funcionamento efectivo, baseado no pensamento segundo o qual a Assembleia continuaria a funcionar através da Comissão Permanente.

Já foi dito que em sede de direito constitucional - *maxime* de funcionamento dos órgãos de soberania - rege o princípio de constitucionalidade segundo o qual o que a Constituição não permite não deve ser praticado.

JJ GOMES CANOTILHO, ob. cit., p. 364, a discorrer sobre as "*dimensões fundamentais do princípio do Estado de direito*", explica-nos que do princípio da "*constitucionalidade e da supremacia da constituição*" *deduzem-se vários outros elementos constitutivos do princípio do Estado de direito, destacando-se o da vinculação do legislador à constituição e o princípio da reserva da constituição. Em termos gerais, a reserva de constituição significa que determinadas questões respeitantes ao estatuto jurídico do político, como sejam o quadro de competências não devem ser reguladas por leis ordinárias mas sim pela constituição.*

Por outras palavras, "as funções e competências dos órgãos do poder político devem ter fundamento na constituição, ou seja, todas as actividades do poder político devem ter fundamento na constituição e reconduzir-se às normas constitucionais de competência, e daí que o princípio fundamental do Estado de direito democrático não seja o de que o que a constituição não proíbe é permitido (transferência livre ou encapuçada do princípio da liberdade individual para o direito constitucional), mas sim o de que os órgãos do Estado só têm competência para fazer aquilo que a constituição lhes permite (...)"

Por isso, considero existir uma disfunção e uma disjunção entre a competência estabelecida pela CRA para que a Assembleia Nacional possa legislar sobre a sua organização interna, *maxime* sobre os seus períodos de funcionamento, e a competência concedida pela LOFPLAN ao Presidente da Assembleia Nacional para propor a suspensão do funcionamento efectivo do parlamento – al. g) do art. 36º da LOFPLAN.

Até porque está definido na LOFPLAN que o Presidente propõe, mas não está estabelecido a quem propõe (à Comissão Permanente ou ao Plenário?), nem que condições são necessárias para aprovar a proposta (maioria simples, absoluta ou qualificada?) (dos deputados presentes ou dos em efectividade de funções?). E isto não está definido por ser matéria de nível constitucional em obediência ao princípio estruturante da reserva da constituição.

Por fim, vale recordar que nos momentos mais críticos (na verdadeira acepção do termo) do passado ainda recente do nosso País, nunca a Assembleia Nacional suspendeu aleatoriamente o seu funcionamento efectivo, em homenagem e por respeito ao princípio da constitucionalidade dos seus actos (próprio, aliás, do Estado Democrático e de Direito).

Pelo exposto, emito a presente **DECLARAÇÃO DE VOTO VENCIDO** por considerar que o conteúdo da norma da al. g) do artigo 36º da Lei n.º 5/10, de 6 de Abril – Lei Orgânica do Funcionamento do Processo Legislativo da Assembleia Nacional, é **INCONSTITUCIONAL** por violar a alínea a) do artigo 162.º da CRA, que confere a Assembleia Nacional enquanto órgão de soberania, a competência de controlo e fiscalização quanto a “aplicação da Constituição”.

Entendo que a Assembleia Nacional tem, a par de outros órgãos de soberania, responsabilidades acrescidas no domínio do controlo e da fiscalização da constitucionalidade dos seus próprios actos legiferantes (no caso, actos normativos), sob pena de se pôr em causa a sua validade por desconformidade com a Constituição, nos termos do que dispõe o n.º1 do artigo 226.º da CRA. Por maioria de razão, o n.º 2 deste último artigo é peremptório quando determina que são “inconstitucionais as leis e os actos que violem os princípios e as normas consagrados na presente Constituição”.

Entendo, por essa razão, que a norma ora impugnada é violadora do princípio da constitucionalidade de actuação dos órgãos de soberania

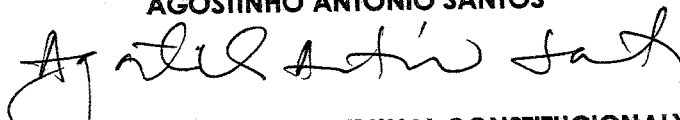
(especificamente de seus elementos constitutivos como a vinculação do legislador à constituição, a reserva da constituição quanto as funções e as competências dos órgãos do poder político e a força normativa da constituição) e opera, claramente, em desrespeito aos princípios juridicamente basilares do Estado de Direito e da certeza e segurança jurídicas.

Assim é porque a constituição é também um parâmetro material intrínseco dos actos legislativos, no caso, da norma *sub judice*, motivo pelo qual ela só seria válida caso fosse formal e materialmente conforme à constituição.

Nesta conformidade, **não voto favoravelmente à decisão** que fez vencimento neste Tribunal.

Luanda, aos 12 de Julho de 2011.

AGOSTINHO ANTÓNIO SANTOS



(JUIZ CONSELHEIRO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL)