TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

ACÓRDÃO N.º 1166/2026

PROCESSO N.º 1462-B/2026

Processo de Fiscalização Abstracta Sucessiva

Em nome do povo, acordam, em conferência, no Plenário do Tribunal Constitucional:

I. RELATÓRIO

O Grupo Parlamentar da UNITA requereu, nos termos das disposições conjugadas da alínea c) do n.º 2 do artigo 230.º da Constituição da República de Angola (CRA), do artigo 18.º da Lei n.º 2/08, de 17 de Junho, Lei Orgânica do Tribunal Constitucional (LOTC), e da alínea c) do artigo 27.º da Lei n.º 3/08, de 17 de Junho, Lei do Processo Constitucional (LPC), a apreciação e declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 6.º; alíneas c), g), h, i), j), l) e m) do artigo 7.º; n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 8.º; n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 13.º; n.º 1, alíneas c), d), e), f), g) e h), e n.º 3 do artigo 17.º; artigos 23.º, 28.º, 29.º; n.ºs 1, 5, 6 e 7 do artigo 30.º; artigos 31.º, 33.º e 34.º; e dos n.ºs 1 a 3 do artigo 35.º, todas da Lei n.º 2/26, de 2 de Março - Lei das Organizações Não-Governamentais (LONG).

Os fundamentos do pedido são, em síntese, os seguintes:

1. No dia 2 de Março de 2026 foi publicada no Diário da República I Série – n.º 38 a Lei n.º 2/26, de 2 de Março - Lei das Organizações Não Governamentais.
2. Com a entrada em vigor da referida Lei, os direitos, liberdades e garantias constitucionalmente consagrados dos cidadãos associados nas ONG's vão sofrer graves limitações, com efeitos nefastos e irreparáveis, sendo relevante, a título exemplificativo, o Estatuto, a habilitação das ONG's, etc.
3. O objectivo da Lei é controlar TODAS as ONG's, mesmo aquelas que são úteis, legítimas e que operam segundo a lei, estabelecendo restrições de várias actividades produtivas e sociais.

4. É nessa lógica que o Requerente não submete, indiscriminadamente, ao crivo do Tribunal a totalidade da Lei n.º 2/26, de 2 de Março - Lei das Organizações Não-Governamentais, mas antes os seus núcleos normativos mais sensíveis, isto é, os segmentos legais que, pela sua estrutura, pela sua densidade restritiva e pelos seus efeitos sistémicos, comprimem de modo particularmente grave a liberdade de associação, a autonomia organizativa e patrimonial das ONG, a segurança jurídica, a reserva de lei e a tutela jurisdicional efectiva.

5. Assim, constituem objecto principal do presente pedido de fiscalização abstracta sucessiva as seguintes normas da Lei das Organizações Não-Governamentais:
   a) O artigo 6.º, n.ºs 1, 2 e 3, que define a habilitação como autorização do exercício da actividade de ONG em território nacional, coloca na dependência da entidade responsável pelo acompanhamento, monitoria e avaliação dos respectivos programas e projectos, e remete a definição do procedimento para acto do Presidente da República, enquanto Titular do Poder Executivo;
   b) O artigo 7.º, nas suas alíneas e), g), h), i), j), e m), na medida em que confere ao órgão competente poderes amplos de monitoria e supervisão, incluindo a manutenção de registo de beneficiários efectivos e de pessoas que controlem ou gerem as ONG, a aferição da idoneidade dos órgãos sociais, o acompanhamento de transacções nacionais e internacionais, a comunicação de suspeitas à Unidade de Informação Financeira e a execução de outras tarefas atribuídas por lei ou estatuto;
   c) O artigo 8.º, em especial os seus n.ºs 1, 2 e 3, por sujeitar a inscrição da ONG junto do órgão de acompanhamento a um procedimento administrativo que culmina em despacho de inscrição, aperfeiçoamento ou indeferimento, incluindo por fundamento de que, "nos termos da sua actuação", a ONG prossiga fins para os quais não foi criada;
   d) O artigo 13.º, n.ºs 1, 2 e 3, particularmente a alínea j) do n.º 2, por impor a comunicação prévia dos meios de financiamento, vedar a aquisição de financiamento de entidades condenadas por um catálogo muito amplo de ilícitos e acrescentar uma cláusula residual aberta relativa a "outras actividades que ponham em causa os interesses constitucionalmente consagrados", com perda do estatuto e instauração de procedimento administrativo, civil e criminal;
   e) O artigo 17.º, n.º 1, alíneas c), d), e), f), g) e h), e n.º 3, na parte em que impõe deveres extensos e uniformes de prestação periódica de informações, utilização de contas em instituições financeiras nacionais, contabilidade organizada, bancarização das receitas, aquisição de bens por vias formalizadas

e remissão sancionatória ampla para o incumprimento de obrigações legais, regulamentares e estatutárias;

f) Os artigos 28.º e 29.º, que conformam um regime particularmente intrusivo sobre o património e a disposição de bens, incluindo a vedação de reexportação, revenda ou cedência de determinados bens e a imposição de entrega dos mesmos à comunidade no fim do programa ou projecto;

g) O artigo 30.º, n.ºs 1, 6 e 7, que admite a suspensão da actividade das ONG´s por acto administrativo, por 120 dias prorrogáveis, com base em "fortes indícios" e em fundamentos normativos largamente abertos, prevendo ainda desobediência em caso de continuação da actividade;

h) O artigo 31.º, na medida em que a sua articulação com o regime de suspensão e com a estrutura sancionatória da lei pode projectar efeitos extintivos sobre a actividade associativa em moldes incompatíveis com a liberdade de associação e com a reserva de jurisdição;

i) O artigo 33.º e, sobretudo, o artigo 34.º, que sujeitam as ONG´s a monitoria, acompanhamento e avaliação por órgão definido pelo Presidente da República e lhe atribuem poderes amplos de habilitação, seguimento de actividades, fiscalização de conformidade, avaliação de risco, monitorização do grau de conformidade com padrões nacionais e internacionais, recolha de informação relevante, definição de procedimentos interinstitucionais;

j) O artigo 35.º, nºs 1 e 2, que impõe às ONG´s já existentes a obrigação de se conformarem à nova lei no prazo de 180 dias, prorrogável uma só vez, sob pena de suspensão nos termos do artigo 30.º; a lei só dispõe para o futuro.

DO REGIME DE HABILITAÇÃO E INSCRIÇÃO: CONDICIONAMENTOS ADMINISTRATIVOS À LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO (artigos 6.º e 8.º da LONG)

6. O primeiro núcleo de inconstitucionalidade material manifesta-se no artigo 6.º da Lei n.º 2/26, de 2 de Março, ao instituir um regime de "habilitação" entendido como autorização para o exercício da actividade de ONG em território nacional, atribuída à entidade administrativa encarregue do acompanhamento monitoria, com remissão do respectivo procedimento para acto do Titular do Poder Executivo.

7. O Estado pode disciplinar, com certos limites, o modo de exercício do direito, todavia, não pode, sem fundamento constitucional bastante, reconfigurar esse exercício como actividade administrativamente permitida.

8. É, justamente, neste ponto que o artigo 6.º da Lei em apreciação falha, mesmo que se conceda ao legislador que a prevenção do financiamento do terrorismo, da instrumentalização criminosa de entidades privadas ou da opacidade financeira constitui, em abstracto, um fim legítimo, continua por demonstrar por que razão seria necessário sujeitar o conjunto das ONG's a um mecanismo geral de habilitação administrativa.

9. Portanto, a criação de um controlo administrativo transversal apenas seria constitucionalmente tolerável se assente em avaliação de risco e em medidas mínimas necessárias Sem isso, a lei incorre em duplicação de ónus administrativos e em restrições desnecessárias.

10. Acresce que a invocação do GAFI não socorre o legislador, antes, o compromete, em virtude de a Recomendação 8, na sua versão actualizada, não autorizar regimes generalizados de autorização, monitoria indiferenciada ou compressão estrutural da actividade legítima das organizações.

11. A recomendação do GAFI orienta para a realização de avaliação de riscos específicos no sector das Organizações Sem Fins Lucrativos (OSFL), entre elas as ONG's, e para a adopção de medidas adequadas e proporcionais, as quais não implicam, necessariamente, a criação de leis ou regulamentos de natureza intrusiva semelhante.

12. No mesmo sentido, o direito regional africano aponta em sentido contrário ao adoptado pela Lei impugnada, uma vez que, as Directrizes da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos são inequívocas ao afirmarem que os Estados não devem obrigar as associações a registarem-se para poderem existir e desenvolver as suas actividades livremente, e que, quando haja registo, este deve ser regido por notificação e não por autorização, com procedimentos simples, claros, não onerosos e sem componentes discricionários.

13. Ademais, as associações não devem ser obrigadas a registar-se mais do que uma vez.

14. Nem se diga que a remissão do procedimento para acto do Titular do Poder Executivo seria constitucionalmente irrelevante.

15. Ao contrário, sendo a habilitação uma medida restritiva do exercício de uma liberdade fundamental, a ausência de densificação legal bastante quanto a critérios, garantias, prazos, contraditório, impugnação e efeitos jurídicos reais da recusa agrava o vício material.

16. A lei não pode, em matéria de restrição de direitos, transferir para a Administração a definição prática do núcleo do direito fundamental.

17. A lei restritiva deve apresentar densidade normativa e determinabilidade suficientes, sob pena de abrir espaço a discricionariedade e arbitrariedade incompatíveis com o Estado de Direito.

18. Pelo exposto, o artigo 6.º, nºs 1, 2 e 3, da Lei n.º 2/26, de 2 de Março, ao instituir um regime de habilitação administrativa autorizativa para o exercício da actividade de ONG, viola a liberdade de associação, o regime constitucional das restrições a direitos, a exigência de determinabilidade normativa e a reserva de conformação legislativa em matéria de direitos fundamentais, padecendo de inconstitucionalidade material.

19. O artigo 8.º estabelece a obrigatoriedade de inscrição administrativa e o indeferimento da mesma fundado em apreciação material da actuação da ONG.

20. O segundo segmento normativo problemático situa-se, assim, no artigo 8.º da Lei nº 2/26, que estabelece um procedimento de inscrição junto da entidade administrativa competente, prevendo despacho de inscrição, aperfeiçoamento ou indeferimento.

21. Entre os fundamentos de indeferimento figura a hipótese de a ONG, "nos termos da sua actuação", prosseguir fins para os quais não foi criada. Esse segmento representa uma deslocação indevida para a Administração de um juízo de mérito que, no sistema da Lei das Associações Privadas, é resolvido pelo binómio registo-legalidade / Ministério Público / Tribunal.

22. A disposição "prosseguir fins para os quais não foi criada" é, pela sua própria estrutura, um conceito aberto e valorativo, em virtude de não definir critérios normativos suficientemente densos, não estabelecer patamares objectivos de desvio, não indicar parâmetros verificáveis e não esclarecer quando se está perante mera evolução das actividades estatutárias e quando se está perante efectiva desconformidade relevante.

23. O resultado é a atribuição à Administração de uma margem demasiado ampla de conformação prática do direito. Por isso, uma disposição como a referida abre a porta à aplicação selectiva, à compressão indevida da liberdade associativa e à conversão do juízo material em barreira administrativa.

24. Trata-se, em suma, de um problema simultâneo de determinabilidade, proporcionalidade e reserva de jurisdição, porque a lei não fornece ao

destinatário, um critério minimamente previsível sobre o que lhe é exigido para evitar o indeferimento.

25. No plano da prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo (AML/CFT), há que ter em conta a Lei n.º 11/24, de 4 de Julho, a Lei nº 14/21, de 19 de Maio, o Aviso n.º 2/24, de 22 de Março, do BNA e o Instrutivo n.º 08/2024 do BNA, quanto à identificação de clientes e beneficiários efectivos, diligência reforçada, monitoria de operações e verificação da origem dos fundos.

26. Nessa conformação, o artigo 8.º não se limita a organizar a inscrição; converte-a num mecanismo potencial de censura administrativa indirecta do pluralismo associativo, por via de conceitos amplos e de apreciações de mérito insuficientemente vinculadas. É, precisamente, este o tipo de compressão que o princípio da proporcionalidade, na visão de Robert Alexy, pretende impedir. Quando a intensidade da interferência é elevada, cresce o ónus de justificação do legislador e a exigência de forte nexo empírico entre o meio adoptado e a realização do fim.

27. Por conseguinte, o artigo 8.º, n.ºs 1, 2 e 3, na parte em que estrutura um procedimento administrativo de inscrição com possibilidade de indeferimento, fundada em apreciação material da actuação da ONG e no juízo de que esta prossegue fins para os quais não foi criada, viola os princípios da segurança jurídica, da determinabilidade normativa, da proporcionalidade, da liberdade de associação e da tutela jurisdicional efectiva, padecendo igualmente de inconstitucionalidade material.

28. Deste primeiro bloco resulta, pois, uma conclusão de princípio: a Lei n.º 2/26, ao combinar habilitação autorizativa e inscrição com indeferimento material, não se limita a regulamentar o associativismo cívico, reconfigura-o sob uma lógica de permissão e filtragem administrativa, incompatível com a estrutura constitucional da liberdade de associação.

DOS PODERES DE SUPERVISÃO, MONITORIA E RECOLHA DE INFORMAÇÃO SEM RECORTE POR RISCO (artigos 7.º, 17.º, 33.º e 34.º da LONG)

29. O segundo grande bloco de inconstitucionalidade material respeita à arquitectura de supervisão, monitoria, recolha de informação e controlo funcional construída pelos artigos 7.º, 33.º e 34.º da Lei nº 2/26, de 2 de Março.

30. O artigo 48.º da CRA protege não apenas o acto de constituição, mas também a esfera de organização e funcionamento das associações contra ingerências públicas injustificadas.

31. É míster recordar que o direito de associação é, nuclearmente, um direito de defesa perante o Estado e que a atribuição de amplos poderes de fiscalização e intervenção sobre a gestão das OSFL se mostra atentatório do direito de associação.

32. Ora, a Lei n.º 2/26 adopta uma técnica normativa que vai muito para além do controlo da legalidade, porque o artigo 7.º não se limita a permitir actuação em face de indícios concretos, já que confere ao órgão responsável competências amplas e permanentes, incluindo a prevenção do uso indevido por organizações terroristas, a manutenção de registo de identidade dos beneficiários efectivos e das pessoas que controlam ou gerem as ONG´s, a aferição da idoneidade dos órgãos sociais e o acompanhamento das transacções nacionais e internacionais.

33. Os artigos 33.º e 34.º completam essa lógica, submetendo as ONG´s a acompanhamento, monitoria, fiscalização e avaliação por órgão definido no âmbito do Executivo e atribuindo-lhe funções de seguimento, avaliação de risco, verificação de conformidade e recolha de informação relevante, o que emerge, assim, um sistema integrado de acompanhamento administrativo contínuo da sociedade civil organizada.

34. A primeira objecção constitucional a este bloco reside no facto de, em substância, a lei adoptar uma lógica uniforme e indiferenciada, aplicando o mesmo regime a organizações com perfis, dimensões e níveis de risco profundamente distintos" ou uma lógica de *one-size-fits-all* incompatível com a abordagem baseada no risco.

35. A segunda objecção é de determinabilidade e de delimitação legal dos poderes públicos. As Directrizes da Comissão Africana são particularmente elucidativas, porque as questões relativas à supervisão das associações devem, se necessário, ser tratadas por um único órgão que exerça funções de forma imparcial e justa.

36. Esse organismo deve supervisionar apenas estruturas e padrões de governação interna, essenciais e mínimos, os seus poderes devem ser claramente delimitados por lei e os poderes de supervisão devem ser cuidadosamente delimitados, de modo a não violar a liberdade de associação.

37. Não se diga, por fim, que a Administração, por definição, pode sempre exercer tutela de mérito intensa sobre pessoas colectivas privadas, logo, a própria Constituição angolana, ao regular a tutela administrativa das autarquias locais, mostra que a tutela pública é uma categoria técnica delimitada e orientada para verificação do cumprimento da lei.

38. Mesmo em relação a entidades públicas territoriais, a dissolução só pode ter por causa acções ou omissões ilegais graves e a entidade tutelada pode impugnar contenciosamente as ilegalidades cometidas pela entidade tutelar, tendo em conta que, a *fortiori*, não é constitucionalmente legítimo transpor para associações privadas um modelo informal e alargado de supervisão sem clareza legal bastante, sem ancoragem judicial adequada e sem densificação das garantias dos administrados.

39. Pelo exposto, os artigos 7.º, 33.º e 34.º da Lei n.º 2/26, na medida em que instituem um regime amplo, contínuo e indiferenciado de supervisão, monitoria, recolha de informação e acompanhamento das ONG´s, violam a liberdade de associação, o princípio da proporcionalidade, a exigência de determinabilidade normativa e o modelo de Estado Democrático de Direito, padecendo de inconstitucionalidade material.

40. O artigo 17.º da Lei n.º 2/26 aprofunda a mesma racionalidade restritiva por outra via: a imposição de deveres extensos e uniformes de prestação periódica de informações, titularidade de conta em instituições financeiras nacionais, realização de transacções por essa via, contabilidade organizada, registo de operações e sujeição a consequência sancionatória ampla em caso de incumprimento de obrigações legais, regulamentares ou estatutárias.

41. Por isso, é mais uma carga administrativa susceptível de gerar restrição excessiva, sobretudo por não distinguir entre organizações de grande estrutura e pequenas iniciativas comunitárias.

42. O problema do n.º 3 do artigo 17.º é ainda mais acentuado, visto que, ao prever que o incumprimento de obrigações legais, regulamentares ou estatutárias pode fundamentar aplicação de sanções e participação junto de órgãos judiciais, a norma aproxima-se de uma cláusula sancionatória ampla, com insuficiente densidade legal.

43. Tal preceito não se limita a sancionar violações de deveres tipificados em lei, admite, outrossim, que regulamentos ou até obrigações estatutárias funcionem, na prática, como pressupostos desencadeadores de consequências sancionatórias externas. Todavia, em matéria de restrição de direitos fundamentais, esse alargamento é constitucionalmente sensível, porque desloca para níveis normativos inferiores ou mesmo para fontes privadas a definição prática do que pode conduzir à intervenção sancionatória do Estado.

44. Há aqui, pois, um duplo vício material. Por um lado, um vício de sobrecarga desnecessária, porque os deveres são impostos de forma uniforme e não

graduada, por outro, um vício de indeterminação sancionatória, porque a lei permite que o campo das consequências seja ampliado por via regulamentar ou estatutária.

45. Nessa medida, o artigo 17.º, n.º 1, alíneas c), d), e), f), g) e h), e n.º 3, da Lei n.º 2/26, ao impor deveres extensos e indiferenciados de reporte, bancarização e contabilidade, e ao associar o seu incumprimento a uma cláusula sancionatória ampla e insuficientemente densificada, viola a liberdade de associação, a autonomia organizativa das ONG´s, o princípio da proporcionalidade, a reserva de lei em matéria restritiva e a exigência de certeza jurídica, padecendo de inconstitucionalidade material.

46. Resulta, assim, deste segundo bloco, uma conclusão inequívoca: a Lei n.º 2/26 não se limita a promover transparência, constrói, por via de supervisão permanente e de sobrecarga administrativa, um regime especial de vigilância e compressão do espaço cívico, incompatível com a Constituição da República de Angola, com a lógica de risco do GAFI e com os padrões regionais africanos de liberdade de associação.

DAS RESTRIÇÕES AO FINANCIAMENTO E DA CLÁUSULA ABERTA DA ALÍNEA j) DO N.º 2 DO ARTIGO 13.º (artigo 13.º da LONG)

47. O artigo 13.º da Lei n.º 2/26 introduz um núcleo restritivo autónomo e especialmente sensível: o da captação de recursos, pois, nos termos do n.º 1, a ONG deve comunicar, no acto de inscrição, os seus meios de financiamento; nos termos do n.º 2, a aquisição de financiamento fica condicionada à inexistência de condenação do financiador por um catálogo amplo de ilícitos; e, na alínea j), a lei acrescenta ainda a fórmula residual "outras actividades que ponham em causa os interesses constitucionalmente consagrados". O n.º 3 associa a esse regime a perda do estatuto e a instauração de procedimento administrativo, bem como responsabilização civil e criminal.

48. A questão constitucional aqui colocada não se confunde com a dos blocos anteriores, já não está em causa, em primeiro plano, a existência de filtros de entrada ou de mecanismos de supervisão, está em causa a viabilidade material da associação.

49. Uma organização sem possibilidade real de receber fundos, manter parcerias, suportar custos operacionais e executar projectos não é uma associação livre em sentido útil; é uma entidade formalmente existente, mas funcionalmente asfixiada.

50. É, precisamente, nesse ponto que a alínea j) do n.º 2 se torna constitucionalmente insustentável, uma vez que a expressão "outras actividades que ponham em causa os interesses constitucionalmente consagrados" não identifica um ilícito, não remete para um tipo legal previamente definido, não delimita um universo objectivo de condutas e não oferece ao destinatário qualquer critério seguro de previsibilidade.

51. Do ponto de vista técnico, trata-se de uma cláusula aberta de grande elasticidade, apta a cobrir juízos administrativos de censura material, sobre a proveniência do financiamento sem base legal suficientemente densificada.

52. O problema agrava-se quando se observa a consequência associada à norma, uma vez que o n.º 3 do artigo 13.º não prevê mera recusa pontual de financiamento ou simples dever de esclarecimento, prevê perda do estatuto, instauração de procedimento administrativo e responsabilização civil e criminal.

53. Estamos, portanto, perante uma resposta normativa de intensidade muito elevada, sem que a lei gradue a gravidade da conduta, diferencie culpa e mera falta de diligência, exija um nexo claro entre a origem do financiamento e a actuação da ONG, ou construa garantias processuais reforçadas proporcionais à severidade do efeito; também este ponto já estava correctamente sinalizado no documento preparatório.

54. Nestas condições, o artigo 13.º, n.ºs 1, 2 e 3, e em especial a alínea j) do n.º 2, viola a liberdade de associação, o princípio da legalidade e da determinabilidade normativa e o princípio da proporcionalidade, no que às associações legítimas diz respeito, ao restringir a captação de recursos por meio de uma cláusula aberta, administrativamente expansiva e associada a consequências ablativas de elevada intensidade, por conseguinte, a norma padece, por isso, de inconstitucionalidade material.

55. A conclusão deste bloco pode ser enunciada com clareza, a Lei n.º 2/26 não se limitou a exigir transparência financeira, criou um mecanismo através do qual o acesso a financiamento lícito pode ser colocado sob suspeita por referência a um padrão normativo indeterminado, com risco evidente de bloqueio do funcionamento regular das ONG's e de compressão indirecta do espaço cívico.

DAS LIMITAÇÕES PATRIMONIAIS E DA INTERFERÊNCIA NA AUTONOMIA DE GESTÃO DE BENS (artigos 23.º, 28.º e 29.º da LONG)

56. Os artigos 23.º, 28.º e 29.º da Lei n.º 2/26 projectam uma restrição de natureza distinta das anteriormente analisadas, aqui, o que está em causa já não é o acesso ao estatuto, o seguimento administrativo da actividade ou a origem do financiamento, mas a própria disponibilidade jurídica e material dos bens e recursos afectos à vida da organização, pois, a lei proíbe a exportação de capitais obtidos em Angola e estabelece, quanto a certos bens adquiridos ou recebidos, limitações de alienação, reexportação, revenda, cedência e afectação, culminando, em determinadas hipóteses, na imposição de entrega desses bens à comunidade beneficiária sob supervisão do órgão competente.

57. A primeira dificuldade surge logo no artigo 23.º, porquanto, a proibição genérica de exportação de capitais obtidos em Angola opera em termos amplos, sem distinguir a natureza dos fundos, o destino da operação, a finalidade contratual do pagamento, a existência de obrigação perante doadores ou parceiros, ou a necessidade de repatriamento de saldos não utilizados. Uma organização pode, por exemplo, precisar de devolver verbas remanescentes a um financiador, efectuar pagamentos internacionais ligados à execução de um projecto, honrar compromissos assumidos em instrumentos de cooperação ou transferir fundos para aquisição de bens e serviços especializados, a norma, porém, não trabalha com essas distinções.

58. O problema torna-se ainda mais intenso nos artigos 28.º e 29.º, pois, aí, já não se trata apenas de circulação de fundos, mas da própria titularidade útil e da liberdade de disposição de bens adquiridos ou recebidos no contexto da actividade da organização, cuja actividade é lícita, quando a lei veda, em termos amplos, a alienação, a reexportação, a revenda, a cedência ou a livre afectação de bens, e ainda impõe, no termo do programa ou projecto, a sua entrega à comunidade beneficiária, está a retirar ao titular privado poderes essenciais inerentes ao domínio patrimonial, portanto, essa compressão aproxima-se materialmente de uma forma de desapossamento funcional sem o regime constitucional da expropriação.

59. O bloco patrimonial da Lei n.º 2/26 padece, assim, de um duplo excesso, porque, o primeiro é funcional, pois, impede operações e decisões patrimoniais normais da vida associativa sem discriminar adequadamente contextos e finalidades, já o segundo é estrutural, visto que transfere para a lei ordinária um poder de

conformação do destino do património privado que a Constituição sujeita a limites muito mais exigentes.

60. Nestas condições, o artigo 23.º, ao proibir genericamente a exportação de capitais obtidos em Angola, e os artigos 28.º e 29.º, ao restringirem intensamente a alienação, a afectação e o destino final dos bens das ONG's, violam o artigo 37.º da Constituição, o princípio da proporcionalidade, a segurança jurídica e a liberdade de associação na sua dimensão de autonomia patrimonial e organizativa, padecendo de inconstitucionalidade material.

61. A conclusão deste bloco é, por isso, nítida, visto que a Lei n.º 2/26 não se limitou a regular o uso de recursos em projectos sociais, instituiu um regime de disponibilidade patrimonial diminuída para as ONG's, incompatível com a protecção constitucional da propriedade privada e com a autonomia mínima sem a qual a liberdade associativa perde conteúdo útil.

DA SUSPENSÃO DA ACTIVIDADE, DA INSUFICIÊNCIA DE GARANTIAS JURISDICIONAIS E DA ACTIVAÇÃO INDIRECTA DE CONSEQUÊNCIAS PENAIS (artigos 30º e 31º da LONG)

62. O artigo 30.º da Lei n.º 2/26 abre um dos pontos mais sensíveis de todo o diploma, já que a norma admite a suspensão da actividade da ONG por 120 dias, prorrogáveis, com base em "fortes indícios" e em fundamentos legalmente formulados por expressões de grande amplitude, incluindo actividades que ponham em causa a soberania do Estado, o normal funcionamento das instituições ou os interesses relevantes da Administração Pública e, por outro lado, prevê, ainda, desobediência em caso de continuação da actividade durante a suspensão e limita-se a consignar um recurso genérico.

63. O vício do artigo 30.º não é apenas procedimental, é também material, em virtude de a lei adoptar uma combinação particularmente problemática, pressupostos vagos, decisão administrativa de forte intensidade, duração longa, possibilidade de prorrogação e repercussão penal subsequente, portanto, a conjugação destes elementos cria um regime em que a Administração, por via da suspensão, passa a deter uma influência decisiva sobre a activação de consequências jurídicas de máxima gravidade.

64. É neste ponto que o n.º 6 do artigo 30.º se revela especialmente vulnerável, visto que ao associar a continuação da actividade durante a suspensão ao crime de desobediência, a norma faz depender a activação do ilícito penal de um acto administrativo previamente adoptado com base em pressupostos normativos amplos.

65. O problema não está em negar a tutela penal da autoridade legítima do Estado, está em reconhecer que, aqui, a chave de acesso ao campo penal fica indirectamente condicionada por uma decisão administrativa, cujos fundamentos legais não apresentam a densidade exigível, logo, isso introduz uma tensão séria com o princípio da legalidade, com a tipicidade e com as garantias próprias do processo devido.

66. O artigo 31.º deve ser lido no mesmo quadro problemático, ainda que de modo reflexo, de facto se a extinção, cessação ou efeitos subsequentes do estatuto associativo forem operacionalizados a partir de uma suspensão juridicamente precária, então a invalidade do artigo 30.º contamina a articulação normativa subsequente, porque a extinção de uma associação ou a produção de efeitos equiparáveis ao encerramento institucional não pode servir de prolongamento automático de uma medida administrativa de suspensão fundada em conceitos indeterminados.

67. Nestas condições, o artigo 30.º, n.ºs 1, 5, 6 e 7, da Lei nº 2/26, viola a liberdade de associação prevista no artigo 48º da Constituição, o princípio da segurança jurídica, a exigência de determinabilidade normativa, a tutela jurisdicional efectiva e as garantias de defesa, padecendo de inconstitucionalidade material, e o artigo 31.º, na medida em que se articule funcionalmente com esse regime de suspensão para projectar efeitos extintivos ou equiparáveis, vulnerabilidade constitucional por via reflexa.

68. A conclusão deste bloco é, assim, precisa. A Lei n.º 2/26 construiu, no domínio sancionatório, um mecanismo em que a interrupção da vida associativa pode resultar de decisão administrativa fundada em critérios excessivamente abertos e com repercussões penais e institucionais de elevada intensidade. Ora, uma tal solução excede, portanto, o que a Constituição consente.

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS: CONFORMAÇÃO OBRIGATÓRIA DAS ONG´S EXISTENTES E CLÁUSULA SOBRE DÚVIDAS E OMISSÕES (artigo 35.º da LONG)

69. O artigo 35.º antecede o encerramento do diploma com uma solução que, embora formalmente inserida nas disposições finais, tem relevância constitucional própria, visto que o artigo 35.º impõe às ONG's já existentes a obrigação de se conformarem ao novo regime no prazo de 180 dias, prorrogável uma única vez, associando o incumprimento à suspensão nos termos do artigo 30.º.

70. O problema do artigo 35.º não está em admitir um período transitório de adaptação normativa, pois, em abstracto, é legítimo que uma lei nova estabeleça mecanismos de transição para entidades já existentes, todavia, o que se torna constitucionalmente problemático é a forma como essa transição é desenhada, um prazo uniforme, ligado de modo directo a uma consequência de suspensão, sem diferenciação bastante entre situações materiais diversas e sem graduação normativa da resposta ao incumprimento. Mesmo que assim não se entenda, há um princípio lapidar no direito, "que as leis só dispõem para o futuro, sendo a retroactividade proibida".

O Requerente termina pedindo a procedência da acção de fiscalização abstracta sucessiva da constitucionalidade, com a consequente declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas devidamente identificadas da Lei n.º 2/26, de 2 de Março – Lei das Organizações Não-Governamentais, nos termos do n.º 1 e da alínea c) do artigo 230.º e com os efeitos previstos no artigo 231.º, ambos da CRA.

A Requerida, regularmente citada, juntou a sua contestação, tendo nela exposto, no essencial, o seguinte:

1. O Requerente parte de uma premissa enviesada, na medida em que inferiu para além do sentido e alcance do artigo 48.º da Constituição, uma vez que o princípio da liberdade de associação constante do preceito constitucional encontra-se acautelado na Lei n.º 6/12, de 18 de Janeiro, Lei das Associações Privadas.
2. A liberdade de associação prevista no artigo 48.º da CRA não impede o registo, o reconhecimento formal, o controlo administrativo objectivo, bem como os deveres de transparência financeira, fiscalização dos fluxos patrimoniais e prevenção da utilização ilícita de pessoas colectivas. Aliás, os artigos 11.º, 21.º, 57.º, 91.º e 204.º da Constituição permitem intervenção legislativa orientada à segurança nacional, estabilidade financeira, legalidade, interesse público e prevenção da criminalidade organizada.
3. O Requerente confunde liberdade de associação, salvaguardada na nossa ordem jurídica em sede da Lei das Associações Privadas, com a capacidade de exercício, elemento norteador da Lei n.º 2/26, de 2 de Março, Lei das Organizações Não Governamentais, como se pode aferir do seu artigo 1.º "*A presente Lei define o exercício da actividade das Organizações Não Governamentais, adiante designadas ONG". Todavia, elas adquirem personalidade jurídica a partir da sua constituição e registo nos termos da Lei das Associações Privadas, como supra referido.*

4. Dito de outro modo, a habilitação, nos termos da Lei n.º 2/26, de 2 de Março, tem por finalidade a autorização para o exercício da actividade da ONG, constituída nos termos da liberdade de associação disciplinada pela Lei n.º 6/12, de 18 de Janeiro. Em suma, a habilitação visa essencialmente garantir que o exercício deste direito fundamental obedeça aos primados da CRA, de tal sorte que preventivamente se inviabiliza todo e qualquer fim ou actividade contrária à ordem constitucional, entre os quais os que incitem ou pratiquem violência, promovam a xenofobia, ou se configurem em actos de branqueamento de capitais e financiamento ao terrorismo, razões mais do que bastantes para sucumbir a tese segundo a qual a lei em causa restringe direitos fundamentais.

5. A Constituição da República de Angola no n.º 2 do artigo 26.º estabelece que "*os preceitos constitucionais e legais relativos aos direitos fundamentais devem ser interpretados e integrados em harmonia com (...) os tratados internacionais sobre matéria, ratificados pela República de Angola*".

6. Ora, o Estado angolano é membro da Organização Regional de Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais para a África Oriental e Austral (na sigla em inglês ESAAMLG), tendo para o efeito rubricado os seus instrumentos reitores, que obrigam aos Estados a implementarem as Recomendações do GAFI e as boas práticas internacionalmente aceites para a efectiva prevenção e combate ao branqueamento de capitais, financiamento do terrorismo e a proliferação de armas de destruição em massa.

7. Tanto a ordem jurídica internacional como a ordem jurídica interna convergem no sentido de garantir que as ONG's não sejam objecto de manipulação ou instrumentalização para efeitos de financiamento do terrorismo ou de grupos terroristas, nos termos da Recomendação 8 do GAFI e dos artigos 11.º e 12.º da Constituição da República de Angola.

8. A necessidade de conformidade e eficácia de um regime de monitorização e fiscalização da actuação das ONG´s resulta do cumprimento de obrigações internacionais assumidas pelo Estado angolano face à comunidade global, no escopo de um compromisso geral de conformidade das nações sobre a prevenção e combate ao branqueamento de capitais, financiamento do terrorismo e proliferação de armas de destruição em massa.

9. Tal necessidade decorre dos resultados do Processo de Avaliação Mútua a que a República de Angola foi sujeita, cujo resultado da avaliação da Recomendação 8, quanto ao quadro jurídico-legal e institucional e à sua eficácia no que concerne à prevenção e combate aos terroristas ou organizações terroristas, insta no sentido

de possuir instrumentos jurídicos bastantes para prevenir que: (i) entidades de fins ocultos se façam passar por organizações legítimas; (ii) tais entidades explorem organizações legítimas para fins de financiamento do terrorismo, incluindo para a fuga ao congelamento do bens de origem ilícita; (iii) não haja abertura para que se instrumentalizem as ONG's para dispersar e obscurecer clandestinamente a origem ilícita dos seus fundos com finalidades de financiamento do terrorismo.

10. É neste sentido que as normas estatuídas na Lei n.º 2/26, de 2 de Março, Lei das Organizações Não-Governamentais têm o seu núcleo fundamental na garantia do cumprimento da Recomendação 8 do GAFI e a sua respectiva Nota Interpretativa, que, no essencial, orientam o seguinte:

    a) Os Estados devem ter políticas claras para promover a responsabilização, integridade e confiança pública na administração e gestão das ONG's;

    b) Os Estados devem realizar programas de sensibilização e educação conforme, apropriado, para aumentar e aprofundar a consciencialização entre as ONG, bem como junto da comunidade de doadores, sobre as potenciais vulnerabilidades das ONG´s quanto a abusos e riscos de financiamento do terrorismo, bem como as medidas que as ONG´s podem tomar para se proteger contra tais abusos;

    c) Os Estados devem trabalhar com as ONG´s para desenvolver e aperfeiçoar as melhores práticas que abordem os riscos de financiamento do terrorismo e, assim, protegê-las do abuso do financiamento do terrorismo;

    d) Os Estados devem incentivar as ONG a realizar transações através de canais financeiros e de pagamentos regulados, sempre que possível, tendo em conta as diferentes capacidades dos sectores financeiros em diferentes países e áreas e os riscos do uso de dinheiro (*cash*).

11. Como se pode depreender, o Estado Angolano está vinculado a diversas obrigações internacionais no âmbito do dever de prevenção e combate ao BCFTP, com particular realce para as decorrentes do Memorando de Entendimento (MoU) que instituiu o ESAAMLG, estabelecido a 27 de Agosto de 1999, na cidade de Arusha, República da Tanzânia, ao qual a República de Angola aderiu.

12. Pelo acima exposto, cumpre-nos deduzir oposição das normas impugnadas com os seguintes fundamentos:

13. Artigo 6.º- Habilitação como condição de exercício. A previsão constante do artigo 6.º decorre da Nota da Recomendação 8 do GAFI, cujo sentido e alcance é garantir que as ONG´s não sejam abusadas por organizações terroristas, por entidades que

se fazem passar por legítimas ou que pretendam escapar a medidas de congelamento de activos.

14. Para o cumprimento desta recomendação, é necessário que os países identifiquem e tomem medidas eficazes e proporcionais que desviem tais entidades dos seus fins.

15. Importa, de igual modo, realçar que a exigência de habilitação não configura uma autorização política discricionária, mas sim um mecanismo de registo e controlo preventivo como recomenda o GAFI nos seus critérios 8.1 e 8.2 da Recomendação 8.

16. A norma em causa constitui instrumento funcional para mitigação de risco, não sendo apta, por si só, a restringir o núcleo essencial da liberdade de associação, sendo certo que inexistem laivos de arbitrariedade ou desproporcionalidade como erradamente inferiu o Requerente.

17. Relativamente aos alegados excessivos poderes dos órgãos competentes, invocados pelo Requerente no âmbito deste artigo, cumpre salientar que tal inferência não procede, na medida em que o sentido e alcance da norma visam acautelar e conformar o ordenamento jurídico interno às obrigações decorrentes de *standards* internacionais, designadamente:

    a) A identificação do beneficiário efectivo, em conformidade com as Recomendações 24 e 25 do GAFI;

    b) A comunicação de operações suspeitas à Unidade de Informação Financeira (UIF), em cumprimento das Recomendações do GAFI;

    c) A concretização de mecanismos de supervisão efectiva.

18. Do exposto resulta que tais medidas constituem o mínimo regulatório internacionalmente exigido, sendo, por isso, indispensáveis à integridade do sistema de prevenção e combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo.

19. Dito de outro modo, não se verifica qualquer excesso normativo; pelo contrário, as medidas correspondem à implementação de obrigações internacionais vinculativas assumidas pelo Estado angolano.

20. O Artigo 8.º - Inscrição e indeferimento. Ao estabelecer o presente artigo, o legislador ordinário, estabeleceu mecanismos de indeferimento e aperfeiçoamento, o que se insere na lógica de supervisão baseada no risco, permitindo ao regulador distinguir entidades conforme o risco e prevenir a

utilização abusiva do sector, pelo que, ao nosso ver, a norma traduz técnica legítima de regulação.

21. Artigo 13.º - O receio fundado suscitado quanto ao artigo em análise-cai por terra, na medida em que, mais do que cumprir com uma exigência do GAFI, a norma visa acautelar valores tutelados pela CRA, como prevê o artigo 11.º quanto à segurança nacional, ordem pública e prevenção da criminalidade grave. Nestes termos, está salvaguardado o princípio da certeza jurídica.

22. Artigo 17.º- Deveres contabilísticos e bancarização. Apesar de o Requerente arguir excesso de exigência normativa, entendemos que o argumento não colhe, em função de a solução legislativa ter como foco requisitos mínimos de transparência financeira, rastreabilidade de operações e prevenção de abuso, obrigações conformes às boas práticas internacionais (GAFI, FMI, Banco Mundial), pelo que salvaguarda os princípios da proporcionalidade e da necessidade.

23. Artigos 28.º e 29.º - Regime patrimonial. A fundamentação do Requerente, consubstanciada numa alegada intrusão no direito de propriedade, decorre de uma leitura enviesada e, por conseguinte, errada quanto à afectação funcional de bens financiados por entidades externas ou sob condições específicas. Em abono da verdade, a presente solução legislativa visa acautelar a vinculação ao fim público do financiamento, não se verificando, por si só, violação do direito de propriedade.

24. Artigo 30.º - Suspensão administrativa. Relativamente à crítica a do Requerente quanto ao artigo 30.º, damos nota de que medidas cautelares administrativas são admitidas em regimes de supervisão, incluindo financeiro, desde que tenham carácter temporário, sejam fundamentadas e sujeitas ao controlo judicial.

25. Artigo 31.º - O Requerente não demonstrou haver nexo de causalidade que possa sustentar a alegada inconstitucionalidade como resultado da combinação do regime de suspensão e extinção. Ao contrário, a norma é clara, visto que condiciona eventual extinção a incumprimentos reiterados de deveres legais, como garantia de salvaguarda do princípio da responsabilidade.

26. Artigos 33.º e 34.º - Órgão de supervisão. A premissa basilar para a compreensão dos artigos enunciados tem que ver com o facto de a independência exigida internacionalmente ser de natureza funcional, de tal modo que não exclui a possibilidade de o Poder Executivo designar a entidade responsável para o monitoria, acompanhamento e avaliação, desde que condicionada a delimitação legal de competências e que haja espaço para sindicabilidade dos actos, situações devidamente acauteladas na norma.

27. O pedido de fiscalização revela fragilidades estruturais por:
    1. Não considerar o carácter vinculativo das obrigações internacionais assumidas pelo Estado angolano;
    2. Ignorar a centralidade da Recomendação 8 do GAFI;
    3. Desconsiderar a abordagem baseada no risco enquanto paradigma regulatório global;
    4. Confundir medidas legítimas de supervisão preventivas com restrições inconstitucionais;
    5. Não demonstrar qualquer desproporcionalidade concreta;
    6. Omitir o dever positivo do Estado de proteger o sistema financeiro.
28. Portanto, as normas impugnadas da Lei das ONG são materialmente conformes à Constituição, por consubstanciarem instrumentos necessários, proporcionais e juridicamente adequados à prevenção do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, em conformidade com os *standards* internacionais e as obrigações assumidas pelo Estado Angolano.

Conclui, nestes termos, que as normas impugnadas da Lei nº 2/26, de 2 de Março, são materialmente conformes à Constituição da República de Angola, por consubstanciarem instrumentos necessários, proporcionais e juridicamente adequados à prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo, em cumprimento dos *standards* internacionais e das obrigações assumidas pelo Estado angolano, pugnando, em conformidade, pela improcedência integral do pedido.
Cumpridas as formalidades legais, cumpre, agora, apreciar para decidir.

II. COMPETÊNCIA

O Tribunal Constitucional é competente para conhecer do pedido de fiscalização abstracta sucessiva de normas, ora formulado, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 181.º da CRA, bem como na alínea a) do artigo 16.º da LOTC e, ainda, na alínea b) do artigo 3.º, conjugado com o artigo 19.º da LPC.

III. LEGITIMIDADE

O Grupo Parlamentar da UNITA tem legitimidade para requerer a fiscalização abstracta sucessiva de normas, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 230.º da CRA, do artigo 18.º da LOTC e da alínea c) do artigo 27.º da LPC, respectivamente.

IV. OBJECTO

O objecto da presente acção é a fiscalização abstracta sucessiva das normas constantes dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 6.º; das alíneas c), g), h), i), j), l) e m) do artigo 7.º; dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 8.º; dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 13.º; das alíneas c), d), e), f), g) e h) do n.º 1 e do n.º 3 do artigo 17.º; dos artigos 23.º, 28.º, 29.º, 31.º, 33.º e 34.º; dos n.ºs 1 a 7 do artigo 30.º e dos n.ºs 1 a 3 do artigo 35.º, todas da Lei n.º 2/26, de 2 de Março — Lei das Organizações Não-Governamentais (LONG).

V. APRECIANDO

A presente apreciação resulta do pedido de fiscalização abstracta sucessiva formulado, nos termos e para os efeitos do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 230.º e no artigo 231.º, ambos da CRA, pelo Grupo Parlamentar da UNITA, sob o Processo n.º 1462-B/2026.

A fiscalização abstracta sucessiva vem regulada na Constituição da República de Angola (CRA), nos artigos 226.º e seguintes, no título relativo às garantias da Constituição e controlo da constitucionalidade, que são uma extensão do princípio da supremacia da Constituição, sendo este um dos pilares estruturantes da CRA e, por conseguinte, de todo o sistema normativo.

Este processo consiste, nos termos do n.º 1 do artigo 230.º da CRA, "(...) num tipo de controlo abstracto da validade das normas (...) e que tem por finalidade essencial a eliminação das normas jurídicas já publicadas que sejam julgadas inconstitucionais (...)." Cfr. Carlos Blanco de Morais, *Justiça Constitucional*, Tomo II, 2.ª ed., Coimbra Editora, pág. 146.

No requerido controlo da constitucionalidade das normas impugnadas, deverá o Tribunal realizar "(...) uma análise comparativa entre a Constituição e a lei, de forma a decidir se esta está em conformidade com os preceitos constitucionais." Cfr. Adlezio Agostinho, *Manual de Direito Processual Constitucional*, AAFDL, 2023, pág. 510.

Conforme resulta do preâmbulo da LONG, este instrumento legislativo encontra a sua justificação na necessidade de "(...) ajustar o quadro jurídico que regula a actividade das ONG ao actual panorama de desenvolvimento económico, social e jurídico-constitucional do País, de forma a garantir a participação efectiva deste importante sector no desenvolvimento sustentável das comunidades e na concretização dos programas públicos de governação", bem como na necessidade de "(...) reforçar as medidas de mitigação do risco de branqueamento de capitais e financiamento ao terrorismo nas ONG que exercem a sua actividade em Angola."

Há, então, que apreciar se as normas impugnadas, tal como formuladas pelo legislador, contendem, ou não, com os princípios, direitos, liberdades e garantias invocados pelo

Requerente, ou quaisquer outros em cuja violação incorra, competindo a esta Corte Constitucional, em sede destes autos, constituir-se como verdadeiro órgão de fiscalização entre as intenções ou objectivos regulatórios do legislador e os limites intransponíveis que a Constituição lhes coloca, principalmente no que concerne ao âmbito de protecção que os princípios, direitos, liberdades ou garantias constitucionais lhes dispensa.

O Requerente não submete, indiscriminadamente, ao crivo do Tribunal Constitucional a totalidade da LONG, mas antes os núcleos normativos que considera mais sensíveis e, por exigência de rigor processual, não elege, nesta sede, como objecto principal de impugnação todos os preceitos da Lei.

Assim, é apenas sobre o conjunto de normas delimitado pelo Requerente que cumpre a esta Corte apreciar a respectiva constitucionalidade, à luz dos preceitos constitucionais invocados, seguindo os critérios adoptados e a estrutura das alegações apresentadas pelo Requerente.

1. SOBRE O REGIME DE HABILITAÇÃO E INSCRIÇÃO – CONDICIONAMENTOS À LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO (ARTIGOS 6.º E 8.º DA LONG)

O Requerente alega que os n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 6.º são inconstitucionais porquanto: *(i)* definem a habilitação como autorização do exercício de actividade de ONG em território nacional; *(ii)* atribuem a competência para a conferir à entidade responsável pelo acompanhamento, monitorização e avaliação dos programas e projectos; *(iii)* remetem a definição do procedimento para acto do Presidente da República, enquanto Titular do Poder Executivo.

Por seu turno, os n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 8.º são inconstitucionais porque instituem um procedimento de inscrição culminando em despacho de inscrição, aperfeiçoamento ou indeferimento — este último com fundamento, nomeadamente, no facto de a ONG prosseguir, "nos termos da sua actuação", fins para os quais não foi criada.

Pelos motivos apontados, na perspectiva do Requerente, tais disposições violam a liberdade de associação, consagrada no artigo 48.º da Constituição da República de Angola (CRA), o princípio da proporcionalidade, previsto no artigo 57.º da CRA, o direito à tutela jurisdicional efectiva, consagrado no n.º 4 do artigo 29.º da CRA, bem como o princípio do Estado de Direito, na vertente da segurança jurídica e da protecção da confiança, previsto no artigo 2.º da CRA. Invoca, ainda, a insuficiente determinabilidade normativa das disposições que condicionam o exercício de direitos fundamentais e a violação da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia Nacional, estabelecida na alínea c) do artigo 164.º da CRA.

Cumpre, pois, apreciar a conformidade constitucional das normas impugnadas, começando pelas disposições do artigo 6.º da LONG.

1.1. *Sobre o artigo 6.º*

A primeira questão suscitada pelo Requerente consiste em determinar se os n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 6.º da LONG são compatíveis com o disposto no n.º 1 do artigo 48.º da CRA, que consagra a liberdade de associação e, na sua dimensão positiva, garante o direito de constituir associações sem dependência de autorização administrativa.

Importa, por conseguinte, aferir se a sujeição da actividade das organizações não-governamentais a um procedimento de habilitação prévia configura uma restrição constitucionalmente inadmissível da liberdade de associação.

A liberdade de associação, prevista no artigo 48.º da CRA, constitui um dos pilares fundamentais do Estado Democrático de Direito angolano. Trata-se de um direito fundamental de natureza pessoal, que se expressa numa liberdade protegida por garantias, assegurando aos cidadãos a possibilidade de se organizarem colectivamente para a prossecução de interesses comuns, sem interferência arbitrária do Estado.

Raul Araújo e Elisa Rangel consideram que "o direito de associação é um direito complexo que se analisa em vários direitos e liberdades específicas. Por outro lado, é um direito individual dos cidadãos de constituírem livremente associações sem imposições do Estado e de se filiarem a associações constituídas, é o chamado direito positivo de associação. Por outro lado, é o direito da própria associação se organizar e prosseguir livremente a sua actividade – liberdade de associação (...)" (*Constituição da República de Angola Anotada*, Tomo I, Luanda, 2014, pág. 340).

O exercício do direito de associação abrange, pois, não apenas a livre constituição da associação, mas, também, a liberdade de organização interna e de prossecução dos seus objectivos legítimos. Cfr. Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 2.ª ed., UCP, Lisboa, 2017, págs. 693-694.

Com efeito, a liberdade de associação garante aos particulares o direito de constituir, organizar e fazer funcionar associações e demais pessoas colectivas privadas sem interferências arbitrárias do Estado. Todavia, da protecção constitucional da liberdade de associação não decorre a impossibilidade de o legislador estabelecer requisitos para o exercício de determinadas actividades especificamente reguladas ou para o acesso a determinados estatutos jurídicos especiais.

A exigência de habilitação prévia para o exercício da actividade de organização não-governamental não se afigura, por si só, incompatível com a Constituição.

A LONG distingue claramente a existência da pessoa colectiva sem fins lucrativos da sua qualificação como organização não-governamental, ao referir no artigo 9.º que "o deferimento da inscrição determina a concessão do Estatuto de ONG à associação requerente (...)". Uma associação ou fundação pode constituir-se ao abrigo do regime geral aplicável e prosseguir livremente os seus fins estatutários sem necessitar de habilitação ao abrigo da Lei das ONG. O que a lei submete a habilitação não é a existência da entidade, mas, sim, o exercício da actividade especificamente qualificada como actividade de ONG.

Esta distinção é constitucionalmente relevante. A liberdade de associação protege a criação e funcionamento das pessoas colectivas privadas de base associativa, mas não impede o legislador de instituir regimes jurídicos especiais para as entidades que pretendam actuar em domínios de particular interesse público, beneficiar de formas específicas de reconhecimento institucional ou integrar mecanismos de cooperação e articulação com os poderes públicos.

Na medida em que as ONG desenvolvem frequentemente actividades de carácter social, humanitário, comunitário, ambiental, educativo ou de desenvolvimento, frequentemente em articulação com organismos públicos, parceiros internacionais e financiadores externos, mostra-se legítimo que o Estado disponha de mecanismos destinados a assegurar a transparência, a identificação dos operadores, a responsabilidade institucional e a fiscalização do cumprimento dos fins legalmente estabelecidos.

A habilitação apresenta-se, assim, como um instrumento de ordenação administrativa destinado a verificar se a entidade requerente reúne os pressupostos legalmente definidos para actuar naquele sector específico, não se confundindo com uma autorização discricionária para o exercício da liberdade de associação.

A habilitação prevista no artigo 6.º não constitui, portanto, uma condição para o exercício da liberdade de associação, nem afecta a personalidade jurídica das entidades sem fins lucrativos constituídas ao abrigo da lei geral. O instituto destina-se, apenas, a regular o acesso ao estatuto de organização não-governamental e à actividade correspondente, enquanto realidade jurídica autónoma criada pelo legislador. Nesta perspectiva, a habilitação constitui um mecanismo de conformação legislativa orientado por objectivos de transparência, responsabilidade e coordenação institucional, não configurando, por si só, uma restrição constitucionalmente inadmissível da liberdade de associação.

Considera, assim, esta Corte Constitucional que os n.ºs 1 e 2 e 3 do artigo 6.º em análise não ofendem o direito de associação plasmado no artigo 48.º da CRA.

O Requerente afirma que o n.º 3 do artigo 6.º da LONG é inconstitucional por violar a reserva absoluta de competência legislativa em matéria de direitos fundamentais consagrada nas alíneas b) e c) do artigo 164.º da CRA, bem como o princípio da segurança jurídica e protecção da confiança.

A separação de poderes constitui cláusula pétrea e pressuposto inderrogável para a validade do regime democrático. A independência e a harmonia dos poderes constitucionalmente consagrados são fundamentais para assegurar a limitação do poder estatal e coibir a concentração de funções em uma única esfera, evitando, assim, a degeneração do sistema em práticas autocráticas ou arbitrárias.

É no âmbito do princípio da separação de poderes em que a actuação da Assembleia Nacional, enquanto parlamento da República de Angola, representante do povo e portador da vontade soberana, no exercício das suas funções e competências legislativas, nos termos dos artigos 164.º e 165.º da CRA, estabelece a distinção entre as matérias de reserva absoluta e as de reserva relativa da Assembleia Nacional.

Em rigor, a reserva absoluta de lei significa que, por imposição constitucional, determinadas matérias, atendendo à sua natureza, devem ser reguladas exclusivamente por lei formal da Assembleia Nacional. Só o Parlamento pode emitir as leis, interpretá-las, suspendê-las, modificá-las, revogá-las, renová-las ou codificá-las, estando o Executivo absolutamente impedido de emitir actos normativos (de qualquer tipologia) nestas áreas. Cfr. Jónatas Machado, Paulo da Costa, Esteves Hilário, *Direito Constitucional Angolano*, 4.ª ed., Petrony, 2017, pág. 267. Adlezio Agostinho, *Curso de Direito Constitucional*, AAFDL, 2019, pág. 246).

No domínio da reserva absoluta de lei, o Executivo só pode editar normas regulamentares de execução (*vide* Diogo Freitas do Amaral e Carlos Feijó, *Direito Administrativo Angolano*, Almedina, 2016, pág. 411; Carlos Feijó e Cremildo Paca, *Direito Administrativo*, 7.ª ed., Mayamba, 2019, págs. 355 e 356).

Por regulamento meramente executivo ou complementar deve entender-se aquele que desenvolve ou aprofunda a disciplina jurídica constante de uma lei, e, nessa medida, a completa, viabilizando a sua aplicação aos casos concretos, tendo como principal finalidade efectuar uma pormenorização de detalhe e de complemento legislativo (Diogo Freitas do Amaral e Carlos Feijó, *Op. cit.*, Almedina, 2016, pág. 411).

Este tipo de regulamento deve conter normas sem conteúdo inovatório algum em relação ao diploma legal que se destina a regulamentar. A sua função, denotada pela expressão constitucional "boa execução das leis", é a de garantir a uniformidade da aplicação da lei pela Administração Pública e contribuir para a segurança jurídica dos

particulares, o que é tanto mais importante quanto menor seja a clareza e precisão das disposições vertidas em Lei.

Não é, pois, admissível que, no que respeita às matérias amparadas pela reserva absoluta de lei, se permita criar, por meio de regulamento, um regime inovatório, não previsto no diploma que este visou desenvolver. A regulamentação destas matérias deve permanecer num plano meramente executivo, circunscrevendo-se a actuação normativa da Administração a aspectos técnicos ou secundários, que em nada contendam com a afectação de um direito fundamental.

Ora, o n.º 3 do artigo 6.º, ao atribuir ao Presidente da República, enquanto Titular do Poder Executivo, a competência para definir o procedimento de habilitação das ONG, não representa uma transferência ilegítima da função legislativa nem uma restrição autónoma da liberdade de associação. Trata-se, antes, de uma solução que decorre da repartição constitucional de competências entre o legislador e o Executivo. Uma vez que a lei estabelece a existência da habilitação e prossegue fins de interesse público relacionados com a coordenação institucional, a transparência, a monitoria da actividade das ONG e a protecção da ordem pública, é legítimo que o Executivo disponha dos instrumentos normativos necessários para organizar administrativamente a sua execução.

A definição do procedimento insere-se no âmbito do poder regulamentar e compreende aspectos de natureza técnica e operacional, tais como a instrução dos pedidos, os formulários, os documentos exigíveis, os prazos, os mecanismos de tramitação e os órgãos competentes para a apreciação dos requerimentos. Tais matérias pertencem tipicamente à esfera administrativa e justificam-se pela necessidade de assegurar um funcionamento uniforme, eficiente e previsível da Administração.

Acresce que a actividade das ONG, tal como configurada pela Lei n.º 2/26, não se identifica com o simples exercício da liberdade de associação. Trata-se de um estatuto jurídico especial, associado à intervenção em domínios de relevante interesse público e à cooperação com o Estado e outros parceiros institucionais. Nesta medida, a «habilitação» constitui um mecanismo de qualificação e enquadramento institucional, cuja operacionalização exige inevitavelmente a intervenção regulamentar do Executivo.

Não estando, pois, em causa, no procedimento administrativo, o condicionamento do exercício de um direito fundamental, desde que a regulamentação presidencial se limite a disciplinar o procedimento e não a criar novos requisitos materiais, novos fundamentos de recusa ou restrições não previstas na lei. Aliás, a remissão constante do n.º 3 do artigo 6.º apresenta-se como uma manifestação legítima do poder

regulamentar executivo e não como uma violação da reserva absoluta de competência legislativa.

Por outro lado, o Requerente afirma que o n.º 3 do artigo 6.º da LONG é inconstitucional, por violação do princípio da segurança jurídica e da protecção da confiança, que se extrai do princípio do Estado Democrático de Direito (artigo 2.º da CRA), na medida em que remete a definição do procedimento de «habilitação» para acto normativo do Titular do Poder Executivo, sem nada estabelecer sobre os critérios materiais que devem orientar a decisão, os respectivos prazos, as garantias de contraditório ou os efeitos de um eventual indeferimento.

Será a pretensão do Requerente atendível?

Veja-se:

A segurança jurídica consiste num princípio inerente ao Estado de Direito e que supõe um mínimo de certeza, previsibilidade e estabilidade das normas jurídicas, de modo que as pessoas possam ver garantida a continuidade das relações jurídicas de que são sujeitos e calcular as consequências dos actos por si praticados, confiando que as decisões que incidem sobre esses actos e relações tenham os efeitos estipulados nas normas que os regem.

A este propósito, Jorge Miranda afirma que a "(...) previsibilidade (...) exige, em simultâneo, publicidade, certeza, compreensibilidade, razoabilidade, estabilidade (...). Certeza, como conhecimento exacto das normas e dos actos aplicáveis [e] das suas condições de aplicação (...); Compreensibilidade, como clareza das expressões verbais utilizadas e susceptibilidade de compreensão pelos seus destinatários médios" (*Direitos Fundamentais*, 3.ª ed., Almedina, 2023, págs. 351-352.

No mesmo sentido, Jónatas Machado, Paulo Nogueira da Costa e Esteves Hilário sustentam que "a lei restritiva deve satisfazer as exigências constitucionais de precisão, clareza e determinabilidade, sob pena de ser materialmente inconstitucional. É que uma lei restritiva vaga, imprecisa e indeterminada cria espaço para a discricionariedade e para o arbítrio, com sérios riscos para os princípios da legalidade, da segurança jurídica e da igualdade, para além de transferir a tomada de decisões restritivas do legislador para a administração e os tribunais, violando o princípio constitucional da separação de poderes" (*Direito Constitucional Angolano*, 5.ª ed., Petrony, Lisboa, 2021, pág. 167).

Um exercício hermenêutico simples permite perceber que o legislador, no n.º 1 do artigo 6.º, não estabelece qualquer regime jurídico que permita identificar os pressupostos e as condições materiais de acesso à «habilitação», nem define as garantias de reacção administrativa ou jurisdicional contra uma eventual decisão de

indeferimento. Em vez disso, limita-se a remeter a regulamentação do procedimento administrativo conducente àquela habilitação para um acto normativo posterior, da responsabilidade do Titular do Poder Executivo.

Ora, isto coloca em causa a compreensão do sentido e alcance da figura da «habilitação» prevista no n.º 1 do preceito em causa, suscitando esta opção legislativa fundadas dúvidas quanto à conformidade constitucional da norma, na medida em que não permite compreender, com suficiente clareza, o sentido e o alcance da figura da «habilitação», nem identificar os requisitos de que depende a sua concessão.

Consequentemente, o destinatário da norma fica impedido de conhecer antecipadamente as condições que deve satisfazer para obter a habilitação e as circunstâncias susceptíveis de fundamentar o indeferimento do respectivo pedido.

Acresce que a indeterminação do regime da «habilitação» suscita dúvidas quanto à sua articulação com a figura da «inscrição», prevista no artigo 8.º da LONG, não sendo possível apreender, com base nas disposições legais em causa, se estamos perante procedimentos distintos, complementares ou funcionalmente sobrepostos.

Esta incerteza é agravada pelo facto de, da redacção dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 6.º, não resultar uma ordenação temporal ou uma relação de interdependência funcional suficientemente definida entre os procedimentos de «habilitação» e de «inscrição».

Com efeito, nos termos do n.º 1 do artigo 8.º da LONG, a inscrição deve ser requerida após o registo da entidade. Daí se depreende que a disposição se refere ao registo constitutivo da entidade sem fins lucrativos, nos termos da legislação aplicável, apontando para uma sequência em que a constituição jurídica da entidade precede o procedimento de inscrição como ONG. Todavia, a lei não esclarece se, entre esses dois momentos, deve ocorrer, igualmente, um procedimento de habilitação, nem define a relação deste último com o reconhecimento do estatuto de ONG.

Por outro lado, na ausência de uma delimitação legislativa suficientemente clara da finalidade e do âmbito da «habilitação», a eventual sobreposição deste procedimento com o de «inscrição» poderá impor às entidades sem fins lucrativos o ónus de cumprir dois procedimentos administrativos para aceder ao mesmo estatuto jurídico, sem que se encontrem legalmente definidos os respectivos pressupostos, a articulação entre ambos ou os efeitos da falta de habilitação.

Uma tal possibilidade não só agrava a incerteza jurídica dos destinatários da norma, como pode gerar encargos administrativos desnecessários e desproporcionados, dificultando o acesso ao estatuto de ONG sem que seja possível identificar, com suficiente clareza, a finalidade específica prosseguida pelo procedimento de habilitação.

É certo que a remissão para regulamentação administrativa não determina, por si só, a inconstitucionalidade de uma norma legal. Contudo, essa remissão não pode traduzir-se na ausência de definição legislativa dos elementos essenciais do regime jurídico em causa, sobretudo quando estejam em causa procedimentos obrigatórios susceptíveis de condicionar o acesso dos particulares a um estatuto jurídico específico.

No caso vertente, a falta de definição dos pressupostos materiais da habilitação, conjugada com a ausência de uma delimitação clara da sua relação com a inscrição prevista no artigo 8.º da LONG, impede os destinatários de conhecer, com o grau de previsibilidade constitucionalmente exigível, as condições de acesso ao estatuto de ONG e as consequências jurídicas de uma eventual decisão desfavorável.

Nestes termos, a norma do n.º 3 do artigo 6.º da LONG, ao remeter para acto normativo do Titular do Poder Executivo a definição do procedimento de habilitação sem que o regime legal determine os seus pressupostos essenciais e a sua articulação com o procedimento de inscrição, compromete a certeza, a previsibilidade e a determinabilidade exigidas pelo princípio da segurança jurídica.

Pelo exposto, esta Corte Constitucional julga procedente a alegação do Requerente e conclui pela inconstitucionalidade material da norma do n.º 3 do artigo 6.º da LONG, por violação do princípio da segurança jurídica e da protecção da confiança, decorrente do princípio do Estado Democrático de Direito, consagrado no artigo 2.º da CRA.

1.2. *Sobre o artigo 8.º*

Diz o Requerente que os n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 8.º, na parte em que estrutura um procedimento administrativo de inscrição com possibilidade de indeferimento, fundada em apreciação material da actuação da ONG e num juízo segundo o qual esta prossegue fins para os quais não foi criada, violam os princípios da segurança jurídica e da protecção da confiança, da proporcionalidade, da liberdade de associação e da reserva de jurisdição, padecendo, por isso, de inconstitucionalidade material.

Ora, a constitucionalidade das normas dos n.ºs 1 a 3 do artigo 8.º da LONG, depende da interpretação que delas se faça, em conjugação com o disposto no artigo 9.º da mesma Lei, que dispõe: "o deferimento da inscrição determina a concessão do Estatuto de ONG à associação requerente, do qual decorrem os benefícios concedidos pelo Estado, nos termos da presente Lei e demais legislação aplicável".

O que daqui se conclui é que a «inscrição» de que trata o artigo 8.º é condição *sine qua non* para que uma entidade sem fins lucrativos já constituída possa aceder ao estatuto legal de «Organização Não Governamental - ONG» e beneficiar, dessa forma, do enquadramento legal especial previsto no artigo 14.º da LONG.

Trata-se, portanto, de estabelecer, por lei formal, os requisitos para aceder, à luz do ordenamento jurídico angolano, à qualidade de Organização Não Governamental, e usufruir dos benefícios, designadamente tributários e de acesso a financiamentos públicos, que à mesma estão associados.

A *mens legis* ínsita nos n.ºs 1 a 3 do artigo 8.º não consiste em instituir a dependência da constituição ou o exercício de actividade de uma entidade associativa, enquanto tal, em relação a uma decisão administrativa, mas sim, e apenas, exigir que uma associação já constituída cumpra um procedimento administrativo para aceder à qualidade de ONG, com todas as prerrogativas que daí decorrem.

No que diz respeito às entidades estrangeiras, a instituição deste procedimento seria sempre uma manifestação de soberania nacional. Em relação às associações nacionais que pretendam actuar como ONG, é certo que o n.º 2 do artigo 48.º preconiza que "as associações prosseguem livremente os seus fins, sem interferência das autoridades públicas (...)". Contudo, a liberdade garantida por este preceito constitucional significa autonomia de definição das finalidades da associação e não que a livre prossecução dessas finalidades possa ocorrer ao arrepio de quaisquer regras instituídas pela Lei. Esse é, já, no caso das ONG, atento o conteúdo material desse estatuto, um espaço de legítima intervenção do legislador ordinário, dado o interesse público aí envolvido.

Nas palavras de Gilmar Mendes e Paulo Branco, "a protecção constitucional da liberdade de associação não imanta de índole constitucional nem os objectivos que a associação livremente criada busca realizar, nem os meios que elege para tanto. Daí que um obstáculo que se venha impor a uma actividade a que se dedica a associação não poderá ser tido, por si só, como hostil ao direito fundamental de associação" (*Curso de Direito Constitucional*, 13.ª ed., Saraiva, São Paulo, 2018, pág. 312).

Assim, as normas ordinárias que estabeleçam condicionamentos ao exercício deste direito, que não afectem o seu conteúdo e não se mostrem desproporcionadas, irrazoáveis ou arbitrárias, não podem deixar de ser vistas como constitucionalmente permitidas (Cfr. José Carlos Vieira de Andrade, *Os Direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 3.ª ed., Almedina, 2006, págs. 215 e ss.)

Não existem, pois, razões para afirmar que as normas dos n.ºs 1 a 3 do artigo 8.º da LONG violam a liberdade de associação consignada no artigo 48.º da CRA.

Alega, ainda, o Requerente que os n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 8.º lesam o princípio da proporcionalidade, na medida em que instituem um mecanismo de «bloqueio administrativo» *ex ante*, quando, na verdade, existem outros meios, legalmente previstos, para reagir a situações de desvio estatutário ou de ilicitude material das decisões dos órgãos da entidade associativa.

Haverá, pois, razão para considerar que este instrumento legal de controlo administrativo prévio do acesso à qualidade de ONG, à luz do direito pátrio, viola o princípio da proporcionalidade, nomeadamente o critério de razoabilidade ou proporcionalidade em sentido estrito, devido ao facto de o regime geral, em matéria associativa, conter já um regime de controlo jurisdicional da legalidade e conformidade estatutária da actividade da colectividade?

Ora, da interpretação conjugada do disposto no n.º 3 do artigo 17.º da LONG com o n.º 2 do artigo 5.º e com o n.º 1 do artigo 13.º, ambos da Lei n.º 6/12, de 18 de Janeiro, pode concluir-se que o legislador previu, na LONG, a intervenção jurisdicional, quando necessária em razão da matéria, e que o controlo da legalidade da actividade da própria associação e da respectiva actividade está, em geral e sem excepção, adstrita à intervenção do Ministério Público, sendo a competência para a consequente suspensão ou extinção coerciva, da competência dos Tribunais.

Destarte, o controlo administrativo prévio operado através do procedimento de «inscrição» e respectiva possibilidade de recusa, diz respeito, única e exclusivamente à qualidade de ONG, a qual pode, ou não, ser atribuída, para os fins próprios, pelo órgão administrativo competente.

Nesta conformidade, as normas dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 8.º não se mostram desproporcionais, visto constituírem um meio adequado, necessário e razoável de exercer um controlo administrativo prévio relativo a uma qualidade que o Estado pode ou não reconhecer a uma dada colectividade, sem que isso coloque em causa a sua liberdade associativa.

Em relação à alegada violação da reserva de jurisdição (reserva de juiz), o Requerente impugna indiscriminadamente os n.ºs 1, 2, e 3 do artigo 8.º. Não obstante, atenta a argumentação aduzida pelo Requerente nas respectivas alegações resulta evidente que a aludida violação estará relacionada, apenas, com a alínea c) do n.º 2 do artigo 8.º da LONG.

O princípio da reserva de jurisdição significa que determinadas restrições a direitos fundamentais ou determinadas decisões particularmente gravosas para a esfera jurídica dos cidadãos só podem ser ordenadas, autorizadas ou validadas por um tribunal ou por um juiz. Trata-se de uma garantia institucional do Estado de Direito, destinada a assegurar que a ingerência nos direitos, liberdades e garantias não fique exclusiva ou predominantemente nas mãos da Administração Pública, da Polícia ou do Ministério Público.

Assim, sempre que esteja em causa uma restrição particularmente intensa de direitos fundamentais, a Constituição exige, expressa ou implicitamente, a intervenção de um juiz.

A reserva de jurisdição encontra o seu fundamento principal em três pilares constitucionais: a separação e interdependência de poderes do Estado; a tutela jurisdicional efectiva; e a função jurisdicional.

Gomes Canotilho e Vital Moreira qualificam a reserva de juiz como uma garantia institucional dos direitos, segundo a qual certas restrições de direitos fundamentais apenas podem ser decididas por um órgão jurisdicional (*Vide*: *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.ª ed., Coimbra Editora, 2014, págs. 479-482 e 585-590).

Nesta senda, importa considerar que o artigo 48.º da CRA não prevê, de forma expressa, a necessidade de intervenção judicial para a dissolução ou suspensão coerciva das entidades associativas, antes relegando, no seu n.º 2, para a legislação infraconstitucional, a competência para definir, em concreto, os termos e as condições em que tal pode acontecer.

Em decorrência deste mandato constitucional, o legislador estabeleceu, no n.º 2 do artigo 5.º da Lei n.º 6/12, de 18 de Janeiro, Lei das Associações Privadas, como regime geral, que a dissolução e a suspensão de associações privadas exige a intervenção do poder judicial.

Num plano mais restrito, a LONG, previu, no n.º 1 do seu artigo 30.º, a suspensão coerciva da ONG por via administrativa e, na alínea d) do n.º 1 do artigo 31.º, a dissolução coerciva por via unicamente judicial. Outrossim, na alínea c) do n.º 2 do artigo 8.º, prevê-se a hipótese de indeferimento do pedido de «inscrição» da ONG.

Estará de acordo com o espírito da lei dizer-se que a alínea c) do n.º 2 do artigo 8.º atribui legitimidade a um órgão administrativo para a suspensão ou dissolução de entidades associativas, *in casu*, as que exerçam actividades de ONG?

Atendendo ao elemento sistemático da lei em causa, a melhor interpretação da natureza e alcance do disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 8.º é considerar que ali se dispõe, tão simplesmente, sobre o indeferimento do pedido de «inscrição» para que uma dada colectividade possa funcionar como ONG e não a recusa de funcionamento com entidade associativa *a se*.

Pelo defluído, esta Corte Constitucional não encontra razão plausível para considerar as normas do n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 8.º inconstitucionais por violação do princípio da reserva de jurisdição, uma vez que, tal como exposto *ut supra*, este princípio só se aplica para efeito de restrição de direitos fundamentais, sendo que, como tem sido

considerado neste Aresto, o mero condicionamento da aquisição ou reconhecimento da qualidade de ONG à luz do ordenamento pátrio não restringe ou limita o direito fundamental de associação consignado no artigo 48.º da CRA.

O Requerente impugna, ainda, a norma da alínea c) do n.º 2 do artigo 8.º, por entender que a mesma, viola a reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia Nacional, plasmada na alínea c) do artigo 164.º da CRA, bem como o princípio da segurança jurídica e da protecção da confiança, ao permitir o indeferimento da «inscrição» (obrigatória) com base num juízo de mérito acerca da prossecução, pela ONG, de "fins para os quais não foi criada", atribuindo à Administração Pública um poder discricionário, a exercer com base num conceito indeterminado.

Tendo em atenção o que ficou dito *ut supra*, esta Corte Constitucional não encontra razões para considerar que o preceito legal em questão se mostra contrário ao disposto na alínea c) do artigo 164.º da CRA, porquanto o indeferimento da inscrição como ONG não representa qualquer restrição de direitos fundamentais, consubstanciando, só e apenas, a denegação de um estatuto jurídico administrativo que em nada diminui o sentido e o alcance do direito de associação.

Poder-se-á, porém, chegar à mesma conclusão no que respeita à alegada violação do princípio da segurança jurídica e da protecção da confiança?

Tendo em conta que o procedimento de «inscrição» é, nos termos do disposto no artigo 8.º da LONG, um procedimento administrativo obrigatório para que qualquer entidade, nacional ou estrangeira, possa actuar em Angola, como ONG, e considerando que a decisão de concessão do estatuto ou qualidade de ONG não é discricionária (nem sequer de forma limitada) é míster que os destinatários de tal procedimento possam saber, com a exactidão possível a um intérprete médio, quais os motivos que poderão estar na base da determinação de um eventual indeferimento.

A isto obriga o princípio da segurança jurídica e da protecção da confiança, na sua vertente de determinabilidade das normas jurídicas. Com efeito, os destinatários das normas não podem ser confrontados com uma consequência jurídica que não lhes seja possível, razoavelmente, prever.

Ora, prevendo a norma que haverá indeferimento quando a actuação da ONG revele prossecução de fins para os quais não foi criada, emerge a dúvida acerca da identificação da concreta actuação a que se refere o legislador. Referir-se-á à actuação da entidade colectiva sem fins lucrativos, como tal, ou à actuação no âmbito da actividade de ONG, sendo esta, precisamente, a qualidade pretendida com a inscrição?

Esta ambiguidade assume particular relevância, uma vez que a inscrição constitui um procedimento obrigatório para o reconhecimento do estatuto de ONG, podendo o seu indeferimento produzir consequências jurídicas relevantes para a entidade requerente.

Sendo, consequentemente, a resposta a esta questão inconclusiva, nos exactos termos da norma, ou seja, não sendo possível encontrar, nos exactos termos da norma, uma resposta suficientemente clara e previsível à questão interpretativa suscitada, revela-se que a alínea c) do n.º 2 do artigo 8.º da LONG é ambígua, não consagrando, porém, uma inconstitucionalidade material.

2. SOBRE OS PODERES DE SUPERVISÃO, MONITORIA E RECOLHA DE INFORMAÇÃO (ARTIGOS 7.º, 17.º, 33.º E 34.º DA LONG)

Alega o Requerente que as normas vertidas no artigo 7.º, nas alíneas c), d), e), f), g) e h) do n.º 1 e no n.º 3 do artigo 17.º, bem como nos artigos 33.º e 34.º da LONG, ferem a liberdade de associação (artigo 48.º da CRA), os princípios da proporcionalidade (artigo 57.º da CRA) e da segurança jurídica e protecção da confiança (artigos 2.º da CRA), bem como a reserva de lei em matéria restritiva de direitos fundamentais (alínea c) do artigo 164.º da CRA).

2.1. *Sobre o artigo 7.º*

Afirma o Requerente que as alíneas c), g), h), i), j), l) e m) do artigo 7.º devem ser consideradas inconstitucionais por ofensa à liberdade de associação, plasmada no artigo 48.º da CRA, e por violação da reserva absoluta de competência legislativa estabelecida na alínea c) do artigo 164.º da CRA, uma vez que "instituem um modelo permanente e indiferenciado de acompanhamento administrativo (registo de beneficiários efectivos, controlo de idoneidade e monitoria de transacções), aplicado uniformemente e sem qualquer diferenciação, a organizações de perfil e risco muito distintos".

Assistir-lhe-á razão?

Murillo De La Cueva assevera que a liberdade de organização constitui um elemento fundamental de toda a associação já que sem ela não é possível o desenvolvimento coerente e continuado da actividade associativa (Cfr. *El derecho de asociación,* Madrid, 1996, pág. 200).

Não obstante o consignado no n.º 2 do artigo 48.º, segundo o qual "as associações prosseguem livremente os seus fins, sem interferência das autoridades públicas (...)", em certa dimensão da sua actividade, as entidades que actuam como ONG, enquanto pessoas colectivas dotadas de (ou a quem se reconhece) capacidade de exercício,

podem praticar, na prossecução dos seus fins, actos susceptíveis de colidir com outros interesses constitucionalmente protegidos, bem como com obrigações internacionalmente assumidas pelo Estado Angolano.

Raul Araújo e Elisa Rangel elucidam que as associações devem funcionar e reger-se de acordo com as regras democráticas e não devem ter como fim a promoção da violência ou adopção de vias e mecanismos que ponham em causa os objectivos constitucionalmente consagrados (*Constituição da República de Angola Anotada*, Vol. I, Luanda, 2014, pág. 340).

Perspectivada a liberdade de associação sobre este prisma, é de aceitar que está, essencialmente, em causa, na dimensão aqui salientada, o reconhecimento de uma autonomia organizativo-funcional que garanta uma liberdade ao nível da actuação de um ente associativo, concretizada num poder de auto-conformação e autodeterminação subjectiva, que se assume como *conditio sine qua non* da existência das associações enquanto entes não heteronomamente determinados.

Todavia, a liberdade associativa não impede toda e qualquer actividade legislativa delimitadora do exercício do direito consagrado na Constituição, nomeadamente a fixação de regras gerais de organização e de gestão que não restrinjam ou impeçam, de forma substancial, a liberdade de associação, na dimensão de autonomia organizativa e normativa interna, não dependente de controlo ou imposição administrativa.

Asseveram Gomes Canotilho e Vital Moreira que "o direito de associação não é um domínio proscrito à actuação legislativa, ficando prejudicada qualquer possibilidade de fixação normativa de regras gerais de organização e gestão que não afectem substancialmente a liberdade de associação, nomeadamente os requisitos mínimos de uma organização democrática interna" (*Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.ª ed. (reimp.), Coimbra Editora, 2014, pág. 645).

Este foi o entendimento vertido por esta Corte Constitucional, no Acórdão n.º 1060/2026, ao referir que "criação de um instituto de supervisão, por si só, não constitui violação de direitos, liberdades e garantias, nem uma restrição ou limitação substantiva dos mesmos, sendo certo que, enquanto instrumento administrativo, criado no âmbito da estrita prossecução da imanente função executiva do Estado, respaldada na tríplice separação de poderes, tem como escopo assegurar a legalidade e a transparência de um certo tipo de actividade" (disponível em https://www.tribunalconstitucional.ao).

No mesmo sentido se pronunciou o Tribunal Constitucional de Portugal, no Acórdão n.º 18/2006, no qual se afirma que o direito de associação não tem um alcance incondicionado ou ilimitado, *"não podendo deixar de admitir-se que o mesmo possa ser*

regulado pelo legislador ordinário" (disponível em www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20060018.html)

Nesta perspectiva, o direito de associação, em todas as suas manifestações, incluindo a liberdade de organização e auto-regulamentação interna das associações, não tem um alcance incondicionado ou ilimitado, não podendo deixar de admitir-se que o mesmo possa ser regulado pelo legislador ordinário em certos casos, desde que deixe garantido o núcleo essencial da liberdade associativa.

A lei ordinária actua, assim, como elemento conformador, ordenador ou regulador dos direitos constitucionais, complementando-os, densificando-os e criando regras práticas que permitem a sua exequibilidade material.

Deste modo é possível ao legislador ordinário evitar conflitos normativos, conciliar os diversos princípios e preceitos jurídicos e harmonizar a defesa dos direitos dos particulares com a realização dos interesses públicos (também estes consagrados na Lei Fundamental), conferindo, assim, unidade ao sistema jurídico.

As actividades desenvolvidas pelas ONG são vitais para o desenvolvimento social, sendo essa a razão da acreditação, através do processo de inscrição, de uma entidade privada como tal. Não obstante, a credibilidade e a segurança do sistema financeiro nacional e global dependem de uma conduta ética e legal intransigente, que demanda por uma monitorização assertiva dos fluxos de capitais por parte do Estado.

As competências deferidas ao órgão administrativo competente para o "acompanhamento, monitoria e avaliação dos programas e projectos" das ONG pelas alíneas c), g), h), i), j), l) e m) do artigo 7.º visam, essencialmente, assegurar a transparência, a legalidade e a prevenção dos riscos associados ao branqueamento de capitais, ao financiamento ao terrorismo e a outras actividades ilícitas, eventualmente praticadas sob a capa de actividades a coberto da lei.

Estas competências devem ser compreendidas no contexto das obrigações internacionais assumidas pelo Estado angolano, enquanto membro do Grupo de Combate ao Branqueamento de Capitais da África Oriental e Austral (ESAAMLG), criado pelo Memorando de Entendimento de Arusha, de 27 de Agosto de 1999, designadamente no que respeita à implementação das Recomendações do Grupo de Acção Financeira Internacional (GAFI), que contemplam medidas de prevenção, monitorização e controlo dos riscos associados à utilização abusiva de organizações sem fins lucrativos.

Outrossim, tais competências estão alinhadas com o previsto no regime geral de AML/CFT - *Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism* vigente em Angola: cfr. artigo 9.º da Lei n.º 5/20, de 27 de Janeiro, com as alterações da Lei n.º

11/24, de 04 de Junho, Lei de Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais, do Financiamento do Terrorismo e da Proliferação de Armas de Destruição em Massa.

Destarte, o conteúdo das normas em pauta não se destina a inibir a actividade das ONG, mas, sim, a proteger a respectiva probidade e integridade e a garantir a segurança nacional contra o risco de utilização de estruturas colectivas de direito nacional ou a actuar em território nacional para a infiltração e disseminação de criminalidade organizada transnacional em matéria económico-financeira, risco esse que é acentuado nos casos de associações nacionais com ligações internacionais e de associações internacionais ou estrangeiras com actuação em Angola.

A fiscalização e o controlo rigorosos constituem a única forma de assegurar que os fundos destinados a fins legítimos cheguem, efectivamente, aos beneficiários finais, sem serem desviados para a esfera do crime organizado.

Como observa José Carlos Vieira de Andrade, na medida em que assumam uma função ordenadora, como a de acomodar os direitos na vida jurídica, serão admissíveis medidas concretas que, desenvolvendo a norma constitucional, organizem e disciplinem o uso dos direitos fundamentais e previnam o conflito, ou visem proibir o abuso e violação dos direitos (*Vide*: *Os Direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 3.ª ed., págs. 215 e ss.)

Nesta conformidade, as competências vertidas nas alíneas c), g), h), i), j), l) e m) do artigo 7.º em referência, não tendem a limitar ou restringir a criação e actuação das ONG, mas apenas à cooperação institucional e à monitorização das suas actividades, sem qualquer interferência vinculativa na autodeterminação democrática ou na liberdade de acção dos seus organismos e membros, sem desprimor de, em caso de excesso no uso de tais competências e consequente violação de qualquer dos parâmetros do direito de associação, as organizações poderem sempre recorrer aos órgãos competentes, *in casu*, os tribunais.

Vale realçar que o núcleo essencial do direito de associação consiste na liberdade de criar, sem autorização prévia, associações com regras claras de funcionamento democrático e fins lícitos, prosseguidos de forma autónoma e sem interferência dos poderes públicos, com a garantia de que ninguém pode ser obrigado a filiar-se ou permanecer numa associação.

A este propósito, João Zenha Martins assevera que "este princípio (...) convoca, na sua essência, dois corolários: (i) o Estado não pode interferir na constituição das associações, desde que estas não se destinem a promover a violência, não se proponham fins contrários à lei penal, nem sejam associações armadas, de tipo militar, militarizadas, paramilitares ou perfilhem ideologia fascista; (ii) o Estado não pode

intrometer-se na organização e na vida interna das associações, quadro implicativo de uma efectiva autonomia estatutária (direito de auto-organização) e de regime que faça depender a dissolução das associações de decisão judicial (reserva de decisão judicial), conquanto se verifique alguma causa de extinção expressamente prevista na lei (princípio da tipicidade)" («Direito de Associação - O Controlo da Legalidade», *in Coleção Formação Inicial*, Centro de Estudos Judiciários, 2018, págs. 171-172).

Destarte, sob a óptica do regime dos direitos fundamentais, nomeadamente no que toca à sua intangibilidade, há que assinalar que a liberdade de associação, tal como consagrada no artigo 48.º da CRA, permanece incólume. A criação de um órgão de acompanhamento, monitoria e avaliação dos programas e projectos das ONG não colide com o conteúdo essencial deste direito. Limita-se, pois, a operacionalizar o poder administrativo de tutela da legalidade, enquanto prerrogativa inerente ao Estado face às pessoas colectivas.

Outrossim, importa referir que o Requerente não logrou demonstrar em que termos as alíneas c), g), h), i), j), l) e m) do artigo 7.º teriam atingido o núcleo essencial do direito fundamental à liberdade de associação.

A este respeito, Jorge Pereira da Silva sustenta que "(...) o conteúdo jusfundamental que a Constituição proclama como intangível tem de corresponder ao núcleo de um direito constitucional, não sendo suficiente que constitua o cerne de quaisquer outros conteúdos jusfundamentais definidos autonomamente pelo legislador" (*Direitos Fundamentais – Teoria Geral*, Universidade Católica Editora, 2018, pág. 273).

Esta Corte não encontra, pois, fundamento bastante para declarar inconstitucionais as alíneas c), g), h), i), j), l) e m) do artigo 7.º por ofensa à liberdade de associação plasmada no artigo 48.º da CRA.

No que respeita à alegada inconstitucionalidade por violação da reserva absoluta de competência legislativa estabelecida na alínea c) do artigo 164.º da CRA, cumpre, preliminarmente, assinalar que, das disposições legais apontadas, apenas a alínea m) do artigo 7.º apresenta alguma susceptibilidade de contender com o regime jurídico constitucional em causa.

Assim, a alínea m) do artigo 7.º, ao dispor que compete ao órgão administrativo competente para o acompanhamento, monitoria e avaliação dos respectivos programas e projectos "desempenhar outras tarefas que lhe forem atribuídas por lei ou pelo estatuto", está a afirmar que, ao referido órgão, além de todas as competências elencadas nas alíneas a) a l) do mesmo artigo, competirá, ainda, desempenhar quaisquer outras que lhe forem deferidas por lei ou pelos respectivos estatutos.

Na senda do Acórdão n.º 1060/2026 desta Corte Constitucional (disponível em www.tribunalconstitucional.ao), a simples criação ou identificação de um órgão de natureza administrativa com competências de supervisão sobre pessoas colectivas que se dediquem a fins eminentemente sociais, não constitui matéria submetida à reserva de lei nem à reserva absoluta de competência legislativa.

Outrossim, e na medida em que as competências em causa não colidam com direitos fundamentais, restringindo-os ou limitando-os, a "lei" a que se refere a alínea m) em pauta não necessitará de ser lei formal.

Deste modo, não se vislumbram razões para considerar o artigo 7.º, em particular a sua alínea m), inconstitucional por ofensa à reserva absoluta de competência legislativa da alínea c) do artigo 164.º da CRA.

O Requerente peticiona, ainda, a declaração de inconstitucionalidade do artigo 7.º, na sua globalidade, por atentar contra o princípio da proporcionalidade, na medida em que institui um regime amplo, contínuo e indiferenciado de supervisão, monitoria, recolha de informação e acompanhamento das ONG, sem atender à dimensão, à natureza e ao nível de risco das entidades visadas.

Alega, em particular, que o artigo 7.º, nas suas várias alíneas, institui uma arquitectura de controlo transversal e indiferenciado sobre a totalidade das ONG, o que colide com a abordagem baseada no risco exigida pelas Recomendações 8 (8.1. e 8.2), 24, 25 e 29 do GAFI, indo muito para além do adequado, necessário e proporcional para atingir o objectivo de adstringir as ONG a um conjunto de boas práticas recomendadas por organismos internacionais.

Terá razão?

Angola é País membro da Organização Regional de Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais para a África Oriental e Austral (ESAAMLG), constituída pelo Memorando de Entendimento de Arusha, de 27 de Agosto de 1999, do qual decorre a obrigação de implementação das Recomendações do Grupo de Acção Financeira Internacional (GAFI).

Sustenta a Requerida que a LONG, tem o seu objectivo fundamental na garantia do cumprimento da Recomendação 8 do GAFI e da respectiva Nota Interpretativa, cujas linhas de orientação — políticas de responsabilização e integridade na administração das ONG, programas de sensibilização sobre vulnerabilidades ao financiamento do terrorismo, cooperação Estado-ONG no desenvolvimento de boas práticas e incentivo ao uso de canais financeiros regulados — teriam sido transpostas para o diploma impugnado.

Como justificação para a necessidade premente de adoptar as medidas contidas na LONG, a Requerida invoca os resultados do Processo de Avaliação Mútua a que Angola foi submetida no âmbito do GAFI/ESAAMLG.

O artigo 7.º atribui um conjunto de competências ao órgão administrativo encarregue de monitorizar a actividade das ONG. Tais competências, elencadas nas suas alíneas a) a m), constituem o seu âmbito de actuação como entidade supervisora (monitorização, acompanhamento e avaliação) da actividade das ONG.

Pode dizer-se, com alguma propriedade, que algumas das competências elencadas são susceptíveis de diminuir o espaço de liberdade da ONG supervisionada. Contudo, as competências atribuídas ao órgão administrativo não são, como referido *supra* neste Aresto, susceptíveis de adentrar o núcleo essencial da liberdade de associação, restringindo totalmente a autonomia associativa.

Apesar disso, será a norma em causa proporcional em sentido amplo, como exige o n.º1 do artigo 57.º da CRA?

O princípio da proporcionalidade, também conhecido como princípio da proibição do excesso, constitui uma exigência axiológica fundamental a que o Estado de Direito e toda a sua actuação jurídico-pública se encontram vinculados. Este princípio, presente em conceitos como a *abwägung* do direito alemão, o *bilan coût-avantages* da jurisprudência francesa ou a *cost-benefit analysis* da jurisprudência norte-americana, é um pilar essencial do Estado constitucional moderno, tal como consagrado no artigo 2.º da CRA, e expressamente consagrado no n.º 1 do artigo 57.º da Constituição, estabelecendo uma relação entre meios e fins.

Toda a actuação do Estado deve submeter-se a este teste de proporcionalidade, que abrange: **a)** o teste da adequação ou aptidão, que exige uma avaliação prévia de causalidade, verificando-se se a medida é idónea para alcançar a finalidade proposta; **b)** o teste da necessidade ou indispensabilidade, que determina, entre meios igualmente adequados para atingir a finalidade visada, qual é o menos gravoso ou intrusivo; **c)** o teste da proporcionalidade em sentido estrito, momento em que se procede à ponderação entre custos e benefícios, visando assegurar o equilíbrio, a racionalidade e a razoabilidade da medida adoptada (*vide* Jorge Reis Novais, *Princípios Estruturantes do Estado de Direito*, Almedina, 2019, págs. 110 e ss.; *vide*, também, Mamadou Diallo, *Le Contrôle de Proportionnalité Dans la Jurisprudence Constitutionnelle en Afrique*, Enseignant-chercheur en Droit Public, Université Cheikh Anta DIOP de Dakar/Sénégal, págs. 3 e 4; Ana Raquel Moniz, «Juízo(s) de Proporcionalidade e Justiça Constitucional», in: *Revista da Ordem dos Advogados*, Lisboa, Ano 80 - Vol. III/IV - Jul./Dez. 2020, págs. 48 a 50).

As competências legalmente atribuídas pelo artigo 7.º, pelo menos as mais susceptíveis de condicionar a livre actuação das ONG, são correspondentes, cada uma delas, a uma obrigação internacional específica: a identificação do beneficiário efectivo corresponde às Recomendações 24 e 25 do GAFI, a comunicação de operações suspeitas à Unidade de Informação Financeira corresponde à Recomendação 29 e os mecanismos de supervisão efectiva correspondem ao "mínimo regulatório internacionalmente exigido".

O objectivo das competências de supervisão atribuídas é prevenir a criminalidade organizada, o financiamento do terrorismo, o tráfico de seres humanos e o branqueamento de capitais, entre outros fenómenos criminais, de acordo com obrigações assumidas pelo Estado Angolano nesta matéria, com especial incidência nas ONG de direito estrangeiro, por força do maior risco que oferecem, nessas matérias, devido à menor (ou reduzida) jurisdição do Estado em que actuam.

Por outro lado, não pode negligenciar-se o facto de que as competências atribuídas pelo artigo 7.º não se limitam às funções de controlo, abrangendo, igualmente, o auxílio, a cooperação, a consultoria e o aconselhamento das ONG para um melhor desempenho das suas funções, o que resulta bem expresso pelo uso de termos como: "assegurar", "garantir", "promover", "propor", "apoiar", "acompanhar", "avaliar" e "prestar apoio".

Assim sendo, partindo de uma interpretação textual, axiológica e teleológica, as competências sintetizam uma tutela legal que se impõe ao Estado angolano, face ao apoio, promoção, garantia e protecção que merecem as ONG.

Outrossim, as competências elencadas no artigo 7.º correspondem, *grosso modo*, às atribuídas pelo Decreto Presidencial n.º 214/24, de 18 de Outubro, ao Instituto de Supervisão das Actividades Comunitárias (ISAC), as quais já foram objecto de análise e ponderação desta Corte Constitucional no Acórdão n.º 1060/2026 (disponível em www.tribunalconstitucional.ao).

A actividade desenvolvida pelas ONG é vital para o desenvolvimento social. Todavia, a credibilidade e a segurança do sistema financeiro nacional e global dependem de uma conduta ética e legal intransigente que demanda por uma assertiva supervisão do Estado.

A supervisão rigorosa constitui a única forma de assegurar que os fundos destinados a fins legítimos cheguem, efectivamente, aos beneficiários finais, livres de serem desviados para a esfera do crime organizado, ficando, pois, patente, a sua necessidade.

O artigo 7.º não se destina, por via das competências de supervisão administrativa atribuídas, a inibir a actividade das ONG, mas, sim, a proteger a respectiva integridade e a garantir a segurança nacional contra a infiltração da criminalidade organizada.

Não se vê, pois, motivo suficiente para considerar que, do artigo 7.º, constem competências atribuídas de modo desadequado, desnecessário ou desproporcional, no cotejo com os objectivos a atingir.

2.2. *Sobre o artigo 17.º*

No entender do Requerente, as alíneas c), d), e), f), g) e h) do n.º 1 e o n.º 3 do artigo 17.º devem ser considerados inconstitucionais por ofensa à liberdade de associação plasmada, no artigo 48.º da CRA, e ao princípio da proporcionalidade, consagrado no artigo 57.º da CRA, na medida em que "acrescentam uma sobrecarga de deveres de reporte e contabilidade, uniformemente impostos, sem distinção por dimensão ou risco."

Os preceitos legais em pauta, ao imporem determinados deveres que impendem sobre as entidades que funcionem como ONG em território nacional e ao referirem as consequências legais do respectivo incumprimento, neste particular, por remissão para as normas onde as mesmas estejam tipificadas, mais não faz do que actuar no âmbito da liberdade de conformação do exercício da actividade de ONG, segundo os parâmetros julgados necessários para a salvaguarda dos interesses que a mesma convoca, limitando-se a exigir o cumprimento de critérios fixados para o asseguramento desses interesses, o que se contém nos limites de intervenção legal delimitadora do exercício do direito constitucional de associação, nos termos supramencionados a propósito das alíneas c), g), h), i), j), l) e m) do artigo 7.º.

As alíneas do artigo 17.º, referidas *supra*, constituem mecanismos de transparência, controlo financeiro e boa gestão, sendo defensáveis à luz da Constituição e das recomendações internacionais de prevenção do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, não violando, portanto, critérios da proporcionalidade.

Para Suzana Barros, a proporcionalidade "é de suma importância para indicar se o meio utilizado se encontra em razoável proporção com o fim perseguido. A ideia de equilíbrio entre valores e bens é exalçada" (*O princípio da proporcionalidade e o controle de constitucionalidades das leis restritivas de direitos fundamentais*. 3.ª ed. Brasília Jurídica, 2003, pág. 85).

Destarte, as alíneas c), d), e), f), g) e h) do n.º 1, bem como o n.º 3 do artigo 17.º, não se afiguram inconstitucionais por ofensa à liberdade de associação, consagrada no

artigo 48.º da CRA, nem do princípio da proporcionalidade, consagrado no artigo 57.º da CRA.

Ademais, o Requerente sustenta que o n.º 3 do artigo 17.º deve, também, ser declarado inconstitucional, por violação do princípio da segurança jurídica e protecção da confiança, bem como da reserva absoluta de competência legislativa, prevista na alínea c) do artigo 164.º da CRA, uma vez que contém o que designa por "cláusula sancionatória «aberta»".

Terá razão?

Importa começar por atender ao teor literal da norma:

"3. O não cumprimento das obrigações legais, regulamentares ou estatutárias, constitui fundamento para a aplicação das sanções legais cabíveis e ou participação junto aos órgãos judiciais afins, visando a instauração do competente processo judicial, nos termos da lei".

Qual o alcance normativo do dispositivo legal? Que consequências jurídicas se extraem desta norma?

Atenta a sua estrutura, trata-se de uma norma de teleologia imperativa, que pode analisar-se em três perspectivas fundamentais: (*i.*) É uma norma sancionatória, porque liga uma consequência negativa ao incumprimento de outras normas; (*ii.*) funciona como norma de garantia das obrigações previstas noutros preceitos; e (*iii.*) tem um traço habilitante ou de competência, porque fundamenta a actuação de quem aplica a sanção e de quem participa aos tribunais.

A norma não tem, só por si, um alcance sancionatório, uma vez que a cláusula "*nos termos da lei*" remete para normas determinadas noutro lugar e se essas normas definirem os ilícitos, as sanções e o processo, o preceito funciona como norma de enquadramento e a segurança jurídica fica salvaguardada no conjunto do sistema.

Nesse caso, a norma repete e lembra consequências que a lei já prevê, o que lhe dá uma função simplesmente admonitória, não violando, assim, o princípio da segurança jurídica e protecção da confiança.

No que respeita à alegada violação da reserva absoluta de competência legislativa, prevista na alínea c) do artigo 164.º da CRA, dois aspectos podem revelar-se problemáticos: a) o facto de a ONG poder ser sancionada por não cumprimento de obrigações regulamentares; b) a aplicabilidade de sanções cabíveis.

Em relação ao primeiro dos aspectos referidos e relembrando o que já foi *supra* dito neste Aresto sobre a relação entre o poder legislativo e o poder regulamentar, na medida em que essas obrigações não condicionem, de modo algum, a actividade

associativa, enquanto exercício de um direito fundamental, poderão elas ser definidas pelo poder regulamentar do Executivo, sem ofensa à reserva de lei e à reserva absoluta de poder legislativo da alínea c) do artigo 164.º da CRA.

À mesma conclusão devemos chegar em relação ao segundo aspecto, atinente à aplicabilidade das "sanções legais cabíveis", uma vez que, como já referido, a norma em causa não constitui mandato legal para que, por via administrativa, se fixem as aludidas sanções, a incidir sobre a entidade associativa. As sanções aplicáveis são aquelas que a lei tipificar e não as que a Administração entender por convenientes.

Assim, o n.º 3 do artigo 17.º não viola a alínea c) do artigo 164.º da CRA.

2.3. *Sobre o artigo 33.º*

O Requerente alega que o artigo 33.º deve ser considerado inconstitucional por violação da liberdade de associação, consignada no artigo 48.º da CRA, da reserva absoluta de competência legislativa da alínea c) do artigo 164.º da CRA e por atentar contra o princípio da proporcionalidade, ínsito no artigo 57.º da CRA.

No que diz respeito à alegada violação da liberdade de associação pelo artigo 33.º, são aplicáveis as considerações tecidas, *ut supra*, a propósito das alíneas c), g), h), i), j), l) e m) do artigo 7.º, porquanto, o que se institui, quer no n.º 1, quer no n.º 2 do artigo 33.º, é a função administrativa de monitorizar, acompanhar e avaliar as actividades e o funcionamento da ONG, a qual cabe a um órgão com competências próprias para o efeito, designadamente as previstas no artigo 7.º da LONG.

Trata-se, ainda e sempre, de instituir, por lei formal, funções administrativas de tutela de mera legalidade, que não influem no mérito nem superintendem os órgãos sociais da colectividade, não violando, portanto, a liberdade de associação.

Na análise da alegada violação da reserva absoluta de competência legislativa da alínea c) do artigo 164.º da CRA cumpre, preliminarmente, assinalar que, de entre as disposições do artigo 33.º, apenas o seu n.º 1 apresenta alguma susceptibilidade de contender com o regime jurídico constitucional em referência.

Pelas razões anteriormente expostas na análise do artigo 7.º, a atribuição legal de funções administrativas de acompanhamento e fiscalização da legalidade não constitui, por si só, matéria abrangida pela reserva absoluta de competência legislativa, nem implica a criação de restrições a direitos fundamentais em matérias constitucionalmente reservadas à Assembleia Nacional.

Consequentemente, não se identificam fundamentos suficientes para considerar que o n.º 1 do artigo 33.º viola a reserva absoluta de competência legislativa prevista na alínea c) do artigo 164.º da CRA.

O Requerente peticiona, igualmente, a declaração de inconstitucionalidade do artigo 33.º por atentar contra o princípio da proporcionalidade, na medida em que prevê um regime amplo, contínuo e indiferenciado de supervisão, monitoria, recolha de informação e acompanhamento das ONG, sem atender ao nível de risco e à dimensão das entidades visadas.

São, aqui, igualmente aplicáveis as considerações tecidas *ut supra*, a propósito do artigo 7.º, porquanto, o que se institui, quer no n.º 1, quer no n.º 2 do artigo 33.º, é a função administrativa de monitorizar, acompanhar e avaliar as actividades e o funcionamento da ONG, a qual cabe a um órgão com competências próprias para o efeito, designadamente as previstas no artigo 7.º em referência.

Em rigor, o que o legislador faz no artigo 33.º mais não é do que deferir, por lei formal, atribuições administrativas de tutela de mera legalidade sem que a norma visada tenha, em si mesma, um conteúdo capaz de contender com um direito fundamental de modo a justificar um juízo de proporcionalidade.

2.4. *Sobre o artigo 34.º*

Afirma o Requerente que o artigo 34.º fere a liberdade de associação consignada no artigo 48.º da CRA e viola a reserva absoluta de competência legislativa da alínea c) do artigo 164.º da CRA.

Cumpre apreciar.

Em relação à alegada violação da liberdade de associação consignada no artigo 48.º da CRA, o Requerente sustenta que o artigo 34.º institui um modelo permanente e indiferenciado de acompanhamento administrativo, aplicado, uniformemente e sem qualquer diferenciação, a organizações com perfis e níveis de risco muito distintos.

Ora, nas suas várias alíneas, o artigo 34.º desenvolve as atribuições previstas no artigo 33.º e nenhuma das atribuições conferidas pelas suas alíneas se revela, de acordo com os limites de intervenção administrativa referenciados *ut supra*, atentatório do direito de associação. Até porque os poderes conferidos ao órgão com a função administrativa de monitorizar, acompanhar e avaliar, dizem respeito, *prima facie*, a uma tutela de mera legalidade relativa à actuação da entidade visada, na qualidade de ONG, e ao uso das respectivas prerrogativas, as quais compreendem, nos termos da lei, contrapartidas a conceder pelo Estado.

A monitorização imposta no artigo 34.º diz respeito à concreta actuação como ONG, sendo esta uma actividade sob ampla regulação estatal, desde que respeite o núcleo essencial das liberdades constitucionais que a suportam. Não se atribuindo, na norma em questão, poderes de superintendência susceptíveis de fazer adentrar as orientações

administrativas na gestão interna da entidade sem fins lucrativos, não se mostra ferida a liberdade de associação.

Analisadas as várias alíneas do artigo 34.º e na senda de Jorge Miranda e Rui Medeiros é de concluir que nenhuma delas concede poder susceptível de contender com: **a)** a liberdade de organização e orientação interna, não fazendo depender os estatutos de aprovação ou homologação; **b)** liberdade de constituição dos órgãos da colectividade, sendo os titulares eleitos pelos associados, sem dependência de aprovação ou homologação; **c)** liberdade de prossecução dos fins da pessoa colectiva, sem interferência da autoridade administrativa e sem necessidade de actos de aprovação ou homologação em relação ao actos dos seus órgãos. *Constituição da República Portuguesa* Anotada, Vol. I, 2.ª ed., UCP, 2017, págs. 693-694.

Pelo defluído, esta Corte Constitucional não encontra razões para afirmar a inconstitucionalidade do artigo 34.º por ofensa à liberdade de associação consignada no artigo 48.º da CRA.

Em relação à alegada violação da reserva absoluta de competência legislativa da alínea c) do artigo 164.º da CRA, por este mesmo preceito, cumpre, preliminarmente, assinalar que, tendo em conta todo o vertido acerca deste princípio, apenas a alínea t) do artigo 34.º apresenta alguma susceptibilidade de contender com o regime jurídico constitucional em causa, ao dispor que o órgão encarregue para acompanhar as actividades das ONG tem, entre as restantes atribuições ou responsabilidades, o dever de "*desempenhar outras tarefas que lhe sejam atribuídas por lei ou regulamento.*"

Ora, a definição de competências, atribuições ou responsabilidades de um órgão administrativo em matéria de tutela de legalidade não constitui matéria submetida à reserva de lei nem à reserva absoluta de competência legislativa, na medida em que tais atribuições ou responsabilidades não contendam com direitos fundamentais, o que, como estatuído neste Aresto, é o caso.

Não há, pois, razão para afirmar a inconstitucionalidade da alínea t) do artigo 34.º por violação da reserva absoluta de competência legislativa da alínea c) do artigo 164.º da CRA.

3. SOBRE AS RESTRIÇÕES AO FINANCIAMENTO (ARTIGO 13.º da LONG)

O Requerente alega que o artigo 13.º restringe, de modo insustentável, a liberdade de associação (artigo 48.º da CRA), bem como ofende os princípios da proporcionalidade (artigo 57.º da CRA) e da segurança jurídica e protecção da confiança (artigos 2.º e 6.º da CRA), este último na vertente da determinabilidade/densidade normativa em matéria restritiva de direitos fundamentais, porquanto exige a comunicação prévia dos

meios de financiamento, veda o financiamento proveniente de entidades condenadas por catálogo amplo de ilícitos; estabelece cláusula residual aberta quanto a "*outras actividades que ponham em causa os interesses constitucionalmente consagrados*" e prevê, como consequências, a perda de estatuto e instauração de procedimento administrativo, civil e criminal.

Em relação à violação da liberdade de associação, o Requerente afirma que a alínea j) do n.º 2 do artigo 13.º se mostra inconstitucional ao restringir as possíveis fontes de financiamento da entidade associativa que actua como ONG com base na formulação vaga e indeterminada da prática de "*outras actividades que ponham em causa os interesses constitucionalmente consagrados*" — abrindo espaço a juízos administrativos discricionários sobre a licitude do financiamento. Sustenta que isto tende a motivar o afastamento prudente de financiadores legítimos (o chamado "efeito de arrefecimento"), colocando em causa a sustentabilidade da colectividade em si mesma.

Merecerá esta argumentação acolhimento?

A questão patrimonial das entidades associativas privadas pertence à dimensão autonómica do direito de associação, à sua vertente de liberdade de organização e regulamentação interna (n.º 2 do artigo 48.º da CRA).

Sendo inquestionável que a conformação legal, especialmente quando institua intervenção administrativa sobre o exercício do direito de associação, tem de respeitar a dimensão autonómica do fenómeno associativo, são, como ficou dito *ut supra*, de admitir certos condicionamentos (restrições até) ao exercício de um direito fundamental que não consistam em intromissões na autodeterminação da pessoa colectiva (*auto-nomos*), não redundando, pois, no exercício de superintendência ou tutela de mérito sobre a mesma. Isto desde que os poderes públicos não afectem o conteúdo fundamental do direito e a respectiva intervenção não se mostre desproporcionada, irrazoável ou arbitrária.

No caso vertente, as restrições às fontes de financiamento de uma associação previstas nas alíneas a) a j) do n.º 2 do artigo 13.º inserem-se na necessidade de controlo destas fontes quando se trate de uma entidade que pretenda aceder ou à qual já foi concedido o estatuto de ONG, com as prerrogativas previstas no artigo 15.º da Lei em referência, em cumprimento das obrigações assumidas pelo Estado angolano enquanto membro da Organização Regional de Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais para a África Oriental e Austral (ESAAMLG), designadamente a obrigação de implementação das Recomendações do Grupo de Acção Financeira Internacional (GAFI).

Outrossim, tais restrições alinham-se com os deveres de mitigação de risco de financiamento de actividades criminosas constantes da Lei n.º 5/20, de 27 de Janeiro,

Lei de prevenção e combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, com as alterações da Lei n.º 11/24, de 04 de Julho.

Destarte, não se afigura excessivo, do ponto de vista da concordância prática entre os direitos da entidade ONG e os princípios, direitos e interesses constitucionalmente protegidos que a matéria convoca, bem como com as obrigações internacionais assumidas pelo Estado angolano em matéria de prevenção da criminalidade organizada transnacional de vária índole, que o legislador vede, por lei e de modo expresso, a possibilidade de tal entidade, seja qual for a sua forma, se financiar por intermédio de entes, singulares ou colectivos, que ofereçam risco elevado de reiteração da actividade delituosa e branqueamento de capitais, sob a capa da actividade lícita da ONG (como é o caso das fontes identificadas nas alíneas a) a l) do n.º 2 do artigo 13.º).

Outrossim, dado o estatuto de interesse público de que beneficia, a sujeição de uma ONG a um dever de informação, com total transparência, acerca das suas fontes de financiamento (com especial acuidade nos casos de ONG estrangeira a operar em Angola), não parece desnecessário e, tampouco, desproporcional, tendo em conta os objectivos visados.

Tal limitação decorrente de lei formal, como é o caso dos normativos em causa, pode admitir-se, em tese, como uma restrição às fontes de financiamento baseada na gestão do risco de a ONG financiar a sua dimensão patrimonial por recurso a contribuições que ofereçam elevada probabilidade de proveniência ilícita, como instruem os organismos internacionais nesta matéria.

Em qualquer caso, atento o disposto no n.º 3 do artigo 13.º a recusa de fonte de financiamento com base nas alíneas do n.º 2 do mesmo artigo, nunca impactaria no direito de associação, porquanto a consequência legal estabelecida para o recurso a uma fonte de financiamento proibida é a perda do estatuto de ONG referido no artigo 9.º da LONG e não o impedimento da continuidade da actividade regular e da existência da entidade sem fins lucrativos, enquanto pessoa jurídica.

Esta Corte não considera a alínea j) do n.º 2 do artigo 13.º inconstitucional por violação da liberdade de associação, nem do princípio da proporcionalidade.

O Requerente afirma que alínea j) do n.º 2 do artigo 13.º viola, também, o princípio da segurança jurídica e da protecção da confiança, por motivar a recusa de financiamento na condenação pretérita da entidade financiadora, pela prática de "*outras actividades que ponham em causa os interesses constitucionalmente consagrados*".

Quid dicendum?

No que respeita à concreta conformação legal de qualquer regime jurídico, com especial acuidade quando se trate de regimes restritivos, o legislador encontra-se vinculado ao princípio da determinabilidade das normas jurídicas.

Com efeito, a clareza, a precisão e a determinabilidade das normas jurídicas permitem aos cidadãos conhecer antecipadamente as consequências jurídicas dos seus actos e confiar na previsibilidade da actuação dos poderes públicos. Esta previsibilidade assume particular relevância no domínio dos direitos fundamentais, na medida em que constitui uma condição indispensável ao exercício efectivo da autonomia individual e à protecção da confiança legítima dos destinatários das normas.

No caso em apreço, a alínea j) do n.º 2 do artigo 13.º permite a recusa de financiamento de uma ONG com fundamento numa condenação anterior da entidade financiadora pela prática de «outras actividades que ponham em causa os interesses constitucionalmente consagrados».

A amplitude e a indeterminação desta expressão não permitem identificar, com o grau de precisão constitucionalmente exigível, quais as actividades abrangidas, nem os critérios que devem orientar a apreciação administrativa da sua relevância para efeitos de recusa de financiamento.

Com efeito, a referência genérica a actividades que «ponham em causa os interesses constitucionalmente consagrados» não permite ao destinatário da norma determinar, antecipadamente, quais as situações susceptíveis de desencadear a consequência jurídica nela prevista. Por outro lado, a norma não delimita suficientemente a margem de apreciação da Administração Pública, deixando ao órgão competente a tarefa de concretizar o sentido e o alcance de um conceito de contornos excessivamente vagos, que faz accionar uma norma que institui uma ilicitude.

Acresce que a consequência prevista não se projecta apenas sobre a entidade anteriormente condenada, incidindo também sobre a ONG que pretenda receber financiamento daquela entidade, a qual poderá ver comprometido o acesso aos recursos necessários à prossecução dos seus fins estatutários.

Deste modo, a indeterminação da norma não permite aos destinatários conhecer, com a necessária segurança, os limites legalmente admissíveis das suas opções de financiamento, comprometendo a previsibilidade da actuação administrativa e a confiança legítima na estabilidade e na clareza do ordenamento jurídico.

Ex positis, considera esta Corte Constitucional que a alínea j) do n.º 2 do artigo 13.º é inconstitucional por violação do princípio da segurança jurídica e da protecção da confiança.

O Requerente considera, igualmente, que o n.º 3 do artigo 13.º viola frontalmente o princípio da proporcionalidade quando dispõe que "a violação do disposto no número anterior implica a perca do estatuto referido no artigo 10.º da presente Lei (...)."

Quid dicit Constitutio?

Com relação a esta problemática, há que resolver uma questão prejudicial para que se possa responder correctamente à inquietação do Requerente. Analisada sistematicamente a norma do n.º 3 do artigo 13.º ora em crise, dá-se conta de um possível erro de redacção. Ali se faz referência ao "(...) estatuto referido no artigo 10.º da presente Lei (...)", depreendendo-se que o legislador quis referir-se ao estatuto de ONG.

No entanto, tal estatuto é referido no artigo 9.º do mesmo diploma, sendo que o artigo 10.º faz menção à autonomia de organização de funcionamento das ONG (aborda, portanto, a sua vertente institucional), dispondo que "as ONG são autónomas na sua organização e funcionamento e, escolhem as suas áreas de actividades nos limites definidos e previstos pelos seus estatutos e pela lei."

A aceitar-se que o legislador se exprimiu correctamente, utilizando a referência ao artigo 10.º, o sentido e alcance do n.º 3 do artigo 13.º será a perda da "autonomia de organização e funcionamento" por parte da ONG, o que seria uma impossibilidade técnica, pois, por «ONG» se entende, à luz da LONG, um estatuto administrativo a atribuir a uma pessoa colectiva sem fins lucrativos, sendo que sobre a autonomia e funcionamento da própria pessoa colectiva não é, nos termos do n.º 2 do artigo 48.º da CRA (liberdade de associação), permitida interferência das autoridades públicas.

Com efeito, a autonomia associativa compreende, designadamente, a liberdade de organização interna, de definição das regras de funcionamento e de escolha das áreas de actividade, dentro dos limites constitucional e legalmente admissíveis. Uma interpretação que permita à Administração Pública retirar essa autonomia como consequência do incumprimento das regras relativas ao financiamento das ONG é susceptível de afectar o conteúdo constitucionalmente protegido da liberdade de associação.

Assim, numa interpretação conforme o elemento literal, o n.º 3 do artigo 13.º revela-se atentatório da liberdade de associação.

Não obstante, crê esta Corte Constitucional que a melhor leitura do n.º 3 do artigo 13.º é considerar que o legislador se quis referir ao artigo 9.º (Estatuto), ou seja, quis o legislador estipular a recusa ou a retirada do estatuto de ONG sempre que a entidade receba financiamento de outra entidade, singular ou colectiva, anteriormente condenada pelos ilícitos elencados no n.º 2 do artigo 13.º.

Será que o n.º 3 do artigo 13.º, com essa leitura ofende o princípio da proporcionalidade?

Tal como referido anteriormente, as restrições ao financiamento das ONG, previstas nas alíneas a) a j) do n.º 2 do artigo 13.º, inserem-se no quadro das medidas destinadas a assegurar a transparência e a integridade das fontes de financiamento destas entidades, bem como a prevenir a utilização das respectivas estruturas para fins ilícitos.

Estas medidas devem ser compreendidas à luz das obrigações internacionalmente assumidas pelo Estado angolano no âmbito da Organização Regional de Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais para a África Oriental e Austral (ESAAMLG), designadamente no que respeita à implementação das Recomendações do Grupo de Acção Financeira Internacional (GAFI), bem como do regime de prevenção e combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, estabelecido pela Lei n.º 5/20, de 27 de Janeiro, Lei de Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais, do Financiamento do Terrorismo e da Proliferação de Armas de Destruição em Massa, na redacção introduzida pela Lei n.º 11/24, de 4 de Julho.

Nesta conformidade, atento o risco associado à subsistência de fontes de financiamento cuja idoneidade, por razões de condenação criminal anterior, está em causa, a perda do estatuto de ONG, posto que reversível, não ofende o princípio da proporcionalidade.

Todavia, no caso em apreço, a própria norma remete para um estatuto que não se encontra previsto no artigo indicado, gerando uma incerteza quanto à consequência jurídica efectivamente estabelecida pelo legislador e, nesta conformidade, esta Corte considera inconstitucional o n.º 3 do artigo 13.º, na sua interpretação conforme o elemento literal, por violação da liberdade de associação plasmada no artigo 48.º da CRA.

4. SOBRE AS LIMITAÇÕES PATRIMONIAIS E DA INTERFERÊNCIA NA AUTONOMIA DA GESTÃO DE BENS (ARTIGOS 23.º, 28.º E 29.º DA LONG)

Alega o Requerente que os artigos 23.º, 28.º e 29.º ofendem os princípios da proporcionalidade (artigo 57.º da CRA); da segurança jurídica e protecção da confiança (artigos 2.º da CRA) e da liberdade de associação (artigo 48.º da CRA), este último na sua dimensão de autonomia patrimonial e organizativa das entidades associativas privadas.

Para o Requerente, as referidas normas lesam, também, gravemente, o direito de propriedade privada e os regimes constitucionais da sua afectação (expropriação e confisco) previstos no artigo 37.º da CRA, porquanto impõem um regime de disposição

de bens que veda a reexportação, revenda ou cedência de determinados bens, assim como a entrega dos mesmos à comunidade no final do programa ou projecto.

4.1. *Sobre o artigo 23.º*

O Requerente considera que o artigo 23.º da LONG lesa o direito de associação e o princípio da proporcionalidade, na sua dimensão de autonomia patrimonial e organizativa das entidades associativas privadas, bem como ofende o princípio da segurança jurídica e protecção da confiança, por não operar a distinção entre os capitais, para efeito de exportação conforme a sua proveniência.

Assistir-lhe-á razão?

No que diz respeito ao direito de associação, cabe questionar em que medida o artigo 23.º, ora em crise, ofende a liberdade de associação, na sua dimensão patrimonial e organizativa, ao dispor que: "é proibida às ONG a exportação de capitais obtidos em Angola, independentemente da sua proveniência"?

As ONG, como dispõe o artigo 3.º da LONG, "(...) prosseguem fins de solidariedade social em vários domínios, sem finalidade lucrativa, não podendo distribuir resultados ou património pelos seus membros (...)".

Logo, o sentido e alcance plausíveis do previsto no artigo 23.º, de acordo com uma hermenêutica sistemática e teleológica da LONG no seu conjunto, é o de impedir que a entidade coloque capitais em país estrangeiro sem motivo atendível, tendo em conta as áreas de actuação elencadas no artigo 11.º, os apoios públicos que lhes podem ser concedidos (artigo 14.º), as especificidades das ONG em termos de gestão patrimonial (*ex vi* do artigo 28.º), bem como o estatuto de utilidade pública que lhes é reconhecido, nos termos do artigo 15.º (que remete para o disposto no Decreto Presidencial n.º 183/21, de 2 de Agosto).

O artigo 23.º da LONG não restringe, pois, o direito de associação, na sua vertente de autonomia patrimonial e organizativa, porquanto a sua *ratio* se limita à proibição da exportação indiscriminada de capitais, ressalvados os movimentos necessários para prover ao pagamento de bens e equipamentos importados para uso nas actividades da ONG e demais pagamentos indispensáveis para o cumprimento de obrigações que a entidade haja legitimamente contraído, na prossecução das suas finalidades.

Por estas mesmas razões o artigo 23.º não fere o princípio da proporcionalidade consagrado no artigo 57.º da CRA.

O Requerente arguiu, igualmente, a inconstitucionalidade do artigo 23.º por ofensa ao princípio da segurança jurídica e protecção da confiança.

Para que se possa dizer que dada norma fere o enunciado princípio, designadamente por indeterminabilidade da sua formulação, é necessário que, sendo seu propósito estabelecer um determinado *status quo* jurídico, não o logre fazer, precisamente por faltarem a tal norma as qualidades essenciais para que um intérprete médio possa retirar, do seu elemento literal, o respectivo conteúdo, sentido e alcance.

Ora, muito embora o objectivo do legislador, ao produzir o preceito legal em análise, não tenha sido, *prima facie*, operar uma distinção entre capitais cuja exportação está vedada e capitais de livre disposição, a verdade é que, tendo em conta as ilegitimidades e proibições instituídas pela norma, necessário se torna, porque diminuída a esfera de actuação lícita do destinatário, que ele possa, na óptica de um intérprete médio, distinguir entre a área de licitude e a de desconformidade ou infracção à lei.

Trata-se, pois, de garantir o mínimo de determinabilidade da formulação legal para que se possa dizer intacta a confiança do destinatário da norma. Este terá de poder saber, através do normativo legal, qual é a sua margem de actuação conforme a lei e qual é, em cada momento, o limite da ilicitude formal.

Analisado o artigo 23.º sob este prisma, verifica-se que o normativo em causa, apesar da sua redacção lacónica, permite, ainda assim, que o intérprete retire conclusão segura em relação ao conteúdo imperativo que visa estabelecer, sendo, nos seus termos, suficientemente claro para que não comprometa o princípio da segurança jurídica.

Destarte, o artigo 23.º não se mostra inconstitucional em face do princípio da segurança jurídica e protecção da confiança.

4.2. *Sobre os artigos 28.º e 29.º*

O Requerente considera que os artigos 28.º e 29.º da lei em referência lesam o direito de associação, na sua dimensão de autonomia patrimonial e organizativa das entidades associativas privadas, ofendem o princípio da segurança jurídica e protecção da confiança por não se discernir, neste preceito legal, entre bens susceptíveis e insusceptíveis de alienação, bem como violam os princípios da proporcionalidade e da propriedade, na medida em que retiram à ONG, enquanto sujeito de direito privado, poderes essenciais de uso, administração e disposição sobre bens legitimamente adquiridos.

Assistir-lhe-á razão?

O artigo 28.º dispõe sobre o conteúdo da esfera jurídica patrimonial da ONG, definindo, em termos muito genéricos, que tipo de património pode por ela ser titulado, enquanto

entidade sem fins lucrativos, não se desviando do desenho típico da esfera jurídica patrimonial própria de uma pessoa colectiva de base associativa.

Pode dizer-se que o conteúdo e alcance normativo deste artigo 28.º contende com a dimensão autonómica patrimonial e organizativa das entidades associativas privadas, em violação, por esse motivo, do n.º 2 do artigo 48.º da CRA?

João Zenha Martins, sobre a matéria em causa, assevera que "(...) o Estado não pode intrometer-se na organização e na vida interna das associações, quadro implicativo de uma efectiva autonomia estatutária (direito de auto-organização)" («Direito de Associação - O Controlo da Legalidade», *in Coleção Formação Inicial*, Centro de Estudos Judiciários, 2018, págs. 171-172).

Ora, partindo da noção de que a gestão patrimonial é matéria atinente à auto-organização interna, decorrendo a capacidade para tal gestão da própria capacidade de exercício conferida, pela lei civil, às pessoas colectivas, inclusive as de base pessoal, é à própria associação, enquanto sujeito de direito e titular do património que cabe administrá-lo, ainda que com algumas restrições pontuais, previstas em lei formal, decorrentes e justificadas pela especificidade da origem e destino dos bens e/ou direitos que formam esse património, bem como pela natureza dos interesses aos quais este património está adstrito.

Assim, a finalidade que subjaz à disposição legal em análise é evitar a apropriação indevida ou a dissipação de património da ONG que tenha origem em doações, em apoios de organizações internacionais, em campanhas de angariação de fundos ou em diversos tipos de apoios do Estado, assegurando-se, deste modo, não só a confiança dos doadores e a protecção do erário, mas, também, a prossecução efectiva das finalidades que motivaram as liberalidades ou a concessão dos apoios em causa.

O n.º 1 do artigo 28.º dispõe que a ONG só poderá proceder à "oneração de bens doados, desde que decorram do consentimento escrito do doador". Até onde se justifica esta imposição legal referente aos poderes de disposição sobre os bens doados?

Ora, na verdade, os bens cuja integração no património próprio da ONG exige consentimento do doador são aqueles que resultam, como produto, da oneração de bens doados para efeito da implementação de programas e projectos pela ONG, não tendo esta sobre tais bens doados plena disposição.

Neste diapasão, o n.º 1 do artigo 28.º, pelo motivo aludido, não ofende o direito de associação.

O Requerente alega, igualmente, a inconstitucionalidade do artigo 29.º por violação do direito de associação.

O normativo em causa dispõe que "os bens, meios e equipamentos doados, adquiridos ou importados não são susceptíveis de reexportação, venda ou revenda e, no final do programa ou projecto, devem ser entregues à comunidade sob acompanhamento da entidade de monitoria".

O texto legal estatui dois factos de suma importância: a) A ONG não pode reexportar ou alienar quaisquer bens adstritos a um programa ou projecto; b) No final do programa ou do projecto tais bens terão de ser entregues à comunidade beneficiária desse programa ou projecto.

Pode, então, concluir-se que o legislador estabelece uma cláusula de não exportação de bens, meios e equipamentos que foram previamente importados e de inalienabilidade de bens, meios e equipamentos ao serviço de programas e projectos da ONG. Do mesmo passo, o legislador institui uma cláusula de entrega de tais bens, meios e equipamentos, no final dos respectivos projectos e programas, a favor da comunidade, a processar-se sob acompanhamento do órgão administrativo responsável.

Nenhuma destas restrições à plena disponibilidade patrimonial incide, pois, sobre património da ONG, visando, outrossim, bens sob sua tutela para efeitos de aplicação em projectos e programas em que a ONG esteja envolvida.

Não sendo, pois, os bens propriedade da ONG, nada obsta a que se preveja a respectiva inalienabilidade assim como a entrega à comunidade aquando da conclusão do projecto ou programa.

O artigo 29.º revela-se, pois, compatível com a liberdade de associação consignada no artigo 48.º da CRA e, bem assim, com o direito de propriedade consagrado no artigo 37.º da CRA.

Outrossim, no que respeita à alegada inconstitucionalidade por ofensa ao princípio da segurança jurídica e da protecção da confiança, uma interpretação sistemática e teleológica dos artigos 28.º e 29.º, à luz da natureza jurídica da ONG, definida no artigo 3.º da LONG, bem como das actividades por esta desenvolvidas, nomeadamente as referidas no artigo 11.º do mesmo diploma legal, permite a fácil apreensão do seu sentido e alcance, nos termos do referido *supra*.

O Requerente afirma que o artigo 29.º da LONG viola o princípio da proporcionalidade e o direito de propriedade, na medida em que retiram à ONG, enquanto sujeito de

direito privado, poderes essenciais de uso, administração e disposição sobre bens legitimamente adquiridos.

O artigo 29.º dispõe que "os bens, meios e equipamentos doados, adquiridos ou importados não são susceptíveis de reexportação, venda ou revenda" e devem, "no final do programa ou projecto, ser entregues à comunidade sob acompanhamento da entidade de monitoria".

De acordo com o defluído *supra*, a expressão "no final do programa ou projecto" ancora a norma aos bens afectos a um projecto determinado e não ao património próprio da organização (que o n.º 2 do artigo 28.º designa como os bens "adquiridos, sem recurso à doação ou para uso exclusivo da organização").

Interpretado deste modo, que é o que resulta do confronto sistemático dos artigos 28.º e 29.º, o regime aproxima-se de uma cláusula de afectação e reversão de bens vinculados a um projecto ou programa, prática comum e geralmente aceite em instrumentos de doação, e não de uma expropriação ou confisco do património próprio da ONG.

Destarte, tendo em consideração a natureza e origem dos bens cuja alienabilidade, proibição de reexportação e consequente entrega à comunidade estão previstas no artigo 29.º, bem se compreende que os mesmos sejam sujeitos a um regime particularmente exigente, no que respeita à sua afectação, em honra à prossecução das finalidades altruísticas e filantrópicas ao serviço das quais foram disponibilizados.

Com esta leitura, o artigo 29.º não apresenta dificuldade em termos da sua compatibilidade com o princípio da proporcionalidade e o direito de propriedade.

5. SOBRE A SUSPENSÃO DE ACTIVIDADES, DA INSUFICIÊNCIA DE GARANTIAS JURISDICIONAIS E DA ACTIVAÇÃO INDIRECTA DE CONSEQUÊNCIAS PENAIS (ARTIGOS 30.º E 31.º DA LONG)

O Requerente suscita a inconstitucionalidade dos n.ºs 1, 5, 6 e 7 do artigo 30.º, por preverem a suspensão administrativa da actividade por 120 dias prorrogáveis, com base em "fortes indícios" e fundamentos normativos amplos, bem como por tipificarem um crime de desobediência em caso de continuação de actividade suspensa.

Suscita, igualmente, a inconstitucionalidade do artigo 31º, impugnando-o por conexão funcional com o regime de suspensão do artigo 30.º e com a estrutura sancionatória da Lei, com potenciais efeitos extintivos sobre a actividade associativa.

No entender do Requerente, os n.ºs 1, 5, 6 e 7 do artigo 30.º e o artigo 31.º violam, pelos aludidos motivos, a liberdade de associação (artigo 48.º da CRA); os princípios da

segurança jurídica e protecção da confiança (artigos 2.º da CRA), da legalidade penal (n.º 2 do artigo 65.º da CRA) e da tutela jurisdicional efectiva (n.º 4 do artigo 29.º da CRA).

Veja-se:

O Requerente considera que os n.ºs 1, 5, 6 e 7 do artigo 30.º violam o direito de associação, porquanto preveem a possibilidade de paralisar a actividade da ONG, por decisão administrativa discricionária, estribada em conceitos vagos e indeterminados, sem densidade material concreta e com carácter genérico e insuficiente face à gravidade da medida, susceptível de afectar consideravelmente a organização, os beneficiários e os trabalhadores.

No caso do artigo 31.º, este enferma, no entender do Requerente, dos mesmos problemas, por conexão, na medida em que a extinção da ONG decorre dos mesmos motivos, expressos por conceitos vagos e indeterminados, que podem originar a suspensão.

Da leitura do artigo 30.º, dois aspectos se evidenciam: por um lado, o facto de, no seu n.º 1, se prever a possibilidade de suspensão, por via administrativa, da actividade da ONG; por outro, o facto de essa suspensão poder estribar-se em "(...) actos ilícitos ou lesivos à soberania, segurança e integridade da República de Angola" ou, nos termos da alínea a) do n.º 5, "quando o seu fim [da ONG] seja prosseguido por meios ilícitos ou imorais".

Uma análise cuidada do artigo 30.º, nos seus vários números e alíneas, permite concluir que, efectivamente, apenas os respectivos n.ºs 1 e 5 contêm referência a causas de suspensão administrativa da actividade da ONG, sendo que, no caso do n.º 5, só a respectiva alínea a) poderá revelar-se problemática, em virtude do uso de um conceito indeterminado (meios *imorais*).

No que diz respeito à possibilidade de suspensão administrativa nos termos do artigo 30.º, cumpre dizer, em primeiro lugar, que tal possibilidade apenas pode, legitimamente e de modo constitucionalmente conforme, referir-se à qualidade de ONG e não à própria pessoa colectiva em si. Isto porque a competência para suspender (e, *a fortiori*, extinguir) a actividade de uma pessoa colectiva escapa ao mandato constitucional da administração pública. Só um acto jurisdicional pode suspender compulsivamente a actividade da associação, enquanto pessoa colectiva.

Fazendo uma leitura sistemática deste artigo, conjuntamente com os artigos 6.º e 8.º da LONG, chega-se à conclusão de que, sendo aquilo que se autoriza, nos termos do diploma, a mera qualidade de ONG, e não a existência da pessoa colectiva que assumirá

essa qualidade, também só poderá estar no raio da acção conformadora deste diploma legal a questão da permissão legal para que a entidade seja enquadrada como ONG.

O entendimento contrário colide, desde logo, com a ilegitimidade do poder executivo para suspender a actividade de uma entidade associativa, acto que requer, por se tratar de restrição do exercício efectivo de um direito fundamental, uma decisão judicial. É aliás, o que está plasmado no artigo 5.º da Lei n.º 6/12, de 18 de Janeiro – Lei das associações privadas, que dispõe, de forma clara e inequívoca: "a dissolução das associações ou a suspensão das suas actividades só podem ser determinadas por decisão judicial e nos casos previstos na lei".

Destarte, o n.º 1 e a alínea a) do n.º 5 do artigo 30.º, ao disporem, apenas, sobre a suspensão do estatuto de ONG, o qual cabe ao órgão administrativo autorizar, e não sobre a suspensão da laboração da própria entidade sem fins lucrativos, não se revelam atentatórios do direito de associação.

O artigo 31.º, na medida em que prevê a possibilidade da dissolução coerciva da ONG, em qualquer caso, por decisão judicial baseada nos vários motivos elencados no Código Civil, na Lei das Associações e no n.º 4 do artigo 48.º da CRA, não se revela atentatório do direito de associação.

O Requerente aponta, igualmente, a incompatibilidade dos n.ºs 1, 5, 6 e 7 do artigo 30.º, bem como do artigo 31.º, com os princípios da segurança jurídica e da protecção da confiança. No que respeita ao n.º 1 do artigo 30.º, contesta, em particular, o recurso às expressões «fortes indícios» e «actos ilícitos ou lesivos da soberania, da segurança e da integridade da República de Angola» e, no que toca à alínea a) do n.º 5 do mesmo artigo, à expressão «meios ilícitos ou imorais».

Relativamente ao artigo 31.º, a alegada inconstitucionalidade decorre da sua articulação com o artigo 30.º, designadamente no que respeita às causas de suspensão da actividade das ONG, que, na perspectiva do Requerente, poderão igualmente fundamentar a sua extinção coerciva.

Merecerá acolhimento esta alegação?

Veja-se:

O n.º 1 do artigo 30.º estabelece a possibilidade de a actividade de uma ONG ser suspensa, por acto administrativo, sempre que existam fortes indícios da prática de: a) *actos ilícitos*; b) *actos lesivos à soberania, segurança, e integridade da República de Angola*.

Importa, assim, determinar em que medida esta previsão normativa poderá contender com o princípio da segurança jurídica e da protecção da confiança.

Tendo em atenção o que ficou referido, *ut supra*, a determinabilidade das normas jurídicas constitui uma exigência inerente ao princípio da segurança jurídica, na medida em que permite aos destinatários conhecer, com suficiente clareza e previsibilidade, os pressupostos de aplicação das normas e as consequências jurídicas das suas condutas.

Com efeito, uma norma que atribua à Administração Pública o poder de suspender coercivamente a actividade de uma ONG, sem delimitar suficientemente os pressupostos que legitimam essa suspensão, dificultando aos respectivos destinatários a identificação dos limites da actuação lícita e a previsão das consequências dos seus comportamentos, poderá não satisfazer as exigências decorrentes dos princípios da segurança jurídica e da protecção da confiança.

Analisado o conteúdo do n.º 1 do artigo 30.º e as expressões usadas na sua formulação, à luz das considerações anteriormente tecidas, é de concluir que a expressão "actos ilícitos" não se mostra ofensiva do princípio da segurança jurídica e da protecção da confiança, uma vez que a mesma usa um critério normativo para cingir o seu espectro semântico. Ilícito será o facto assim classificado pelo direito vigente à data da sua prática.

De acordo com Ana Prata e Carlos Burity da Silva "ilícito é o acto que se traduz no não cumprimento de um dever imposto por uma norma jurídica ou que consubstancia uma prática por ela proibida" (*Dicionário jurídico angolano*, Almedina, 2025, pág. 344)

Ao invés, a expressão "*actos lesivos à soberania, segurança, e integridade da República de Angola*", desloca para o plano administrativo a concretização e densificação de uma norma de pendor sancionatório constante de lei formal e não permite ao destinatário da norma saber quais são, efectivamente, os limites da licitude (ainda que no plano meramente administrativo).

É exigência inerente ao Estado de Direito que as leis que tipifiquem ilícitos e sanções exprimam o tipo legal e a consequência jurídica de forma clara e determinada (princípio da determinação – *Bestimmtheitsgrundsatz*). Cfr. Bodo Pieroth e Bernhard Schlink, *Direitos fundamentais*, Saraiva, São Paulo, 2012, págs. 146-151.

Outrossim, os conceitos utilizados não podem ser excessivamente vagos ou ambíguos, de modo a evitar interpretações arbitrárias por parte das autoridades. *Vide* Acórdãos n.ºs 123/2010 e 130/2011 do Tribunal Constitucional (disponíveis em www.tribunalconstitucional.ao).

Nestes termos, a expressão «actos lesivos da soberania, da segurança e da integridade da República de Angola», constante do n.º 1 do artigo 30.º da LONG, não satisfaz, nos termos em que se encontra formulada, as exigências de determinabilidade decorrentes dos princípios da segurança jurídica e da protecção da confiança, por não delimitar

suficientemente as condutas susceptíveis de fundamentar a suspensão administrativa da actividade das ONG.

Idênticas considerações se aplicam à expressão «meios (...) imorais», constante da alínea a) do n.º 5 do artigo 30.º, na medida em que a referência à imoralidade, desacompanhada de critérios normativos suficientemente objectivos que permitam delimitar o seu alcance, introduz um elemento de indeterminação susceptível de conferir à Administração Pública uma margem excessiva de apreciação. Com efeito, a ausência de parâmetros claros para a concretização do conceito de «meios imorais» dificulta a previsibilidade da aplicação da norma e pode comprometer a segurança jurídica dos seus destinatários.

Em face do exposto, conclui-se que o n.º 1 do artigo 30.º, na parte em que se refere a «actos lesivos da soberania, da segurança e da integridade da República de Angola», bem como a alínea a) do n.º 5 do mesmo artigo, na parte em que utiliza a expressão «meios imorais», não satisfazem as exigências de determinabilidade normativa decorrentes dos princípios da segurança jurídica e da protecção da confiança, mostrando-se, nessa medida, desconformes com a Constituição.

Por seu turno, o n.º 6 do artigo 30.º dispõe que "sem prejuízo de outra responsabilidade decorrente da lei, o exercício de actividade por ONG que tenha sido suspensa constitui crime de desobediência".

Qual é a *mens legis* desta norma, atento o seu elemento literal? Do texto-norma extrai-se, sem qualquer dificuldade, duas asserções: a) constitui crime de desobediência o exercício de actividade de ONG por parte entidade que dela haja sido suspensa; b) tal consequência não invalida, pelo contrário, é cumulativa, com quaisquer outras consequências legais decorrentes da lei.

Não vislumbra este Tribunal outro sentido que tal norma pretendesse exprimir que não o tivesse logrado com o texto adoptado, pelo que não se vislumbram, igualmente, razões para considerar que a mesma viole o princípio da segurança jurídica e protecção da confiança.

As mesmas considerações são válidas para o n.º 7 do artigo 30.º, na medida em que o preceito legal é perfeitamente claro ao informar que cabe recurso da decisão administrativa de suspensão da actividade da ONG, o qual obedecerá às regras aplicáveis ao procedimento e ao contencioso administrativo.

No que diz respeito ao artigo 31.º, atenta a sua redacção e todo o sobredito acerca do princípio jurídico da segurança jurídica e da protecção da confiança, não encontra esta Corte Constitucional motivo para questionar a respectiva constitucionalidade, no confronto com este princípio.

Alega, também, o Requerente que o n.º 6 do artigo 30.º é inconstitucional por violação do princípio da legalidade penal, consignado no artigo 65.º da CRA, uma vez que assenta a tipificação de um crime de desobediência na inobservância de uma decisão administrativa a adoptar com base em pressupostos normativos vagos e indeterminados.

Terá razão?

O princípio do Estado de Direito conduz, claramente, a que se submeta a intervenção penal a um rigoroso princípio da legalidade, consagrado nos n.ºs 2 e 3 do artigo 65.º da CRA e no artigo 1.º do Código Penal Angolano (CPA), cujo conteúdo essencial se traduz na máxima de que não pode haver crime, nem pena, que não resultem de lei formal prévia, escrita, estrita e certa *(nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, scripta, stricta et certa).*

Atendendo ao peticionado pelo Requerente, a sindicância da norma em questão cinge-se, no plano do princípio da legalidade, ao seu quarto desdobramento: a exigência de que os tipos penais sejam certos *(nullum crimen, nulla poena sine lege certa).*

Nessa medida, o princípio da legalidade penal exige que as normas penais sejam redigidas com precisão e clareza, de modo que, tanto o seu conteúdo como os seus limites, se possam extrair, do modo mais rigoroso possível, do texto da norma, evitando-se formulações vagas ou indeterminadas que comprometam a segurança jurídica e a previsibilidade das condutas puníveis (princípio da confiança).

O n.º 6 do artigo 30.º dispõe: "Sem prejuízo de outra responsabilidade decorrente da lei, o exercício de actividade por ONG que tenha sido suspensa constitui crime de desobediência."

Nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 340.º do CPA, constitui crime de desobediência, entre outros factos, a falta à obediência devida a ordens ou mandados legítimos da autoridade ou funcionário competente, sempre que um preceito legal anterior cominar, no caso concreto, o incumprimento da ordem ou mandado da autoridade como crime de desobediência.

Nas palavras de Orlando Rodrigues, V. Grandão Ramos e Luzia Sebastião, "para que se realize objectivamente este tipo de ilícito são necessários os seguintes elementos constitutivos: que o agente falte à obediência devida à ordem ou mandado legítimos da autoridade ou funcionário público competentes e que essa ordem ou mandado sejam comunicados ao agente. É, ainda, necessário que (...) exista um preceito legal anterior que comine a desobediência à ordem dada como crime" (*Código Penal Anotado*, Escolar Editora, pág. 301).

O questionamento do Requerente acerca da compatibilidade da letra do n.º 6 do artigo 30.º com o princípio da legalidade penal, na vertente da exigência de *lex certa*, prende-se com o facto de que os pressupostos de aplicabilidade do crime de desobediência não resultam apreensíveis ao intérprete, uma vez que este ilícito depende, *in casu*, de uma decisão de suspensão previamente aplicada, sendo que os pressupostos dessa suspensão não são claros e objectivos.

Ora, considera este Tribunal que o crime de desobediência apenas exige que haja uma ordem dimanada da autoridade ou funcionário competente, previamente comunicada ao agente, precedendo advertência legal (escrita) ou verbal de que o desrespeito pela ordem constitui infracção criminal típica de desobediência.

Assim, analisado o n.º 6 do artigo 30.º, o preceito deixa claro que, existindo suspensão decretada, seja qual for a causa, a continuidade da actividade suspensa constitui crime de desobediência, desde que a suspensão seja do conhecimento do agente e seja decretada por autoridade com legitimidade para o acto.

Outrossim, o n.º 6 do artigo 30.º não confere mandato à autoridade administrativa para sancionar a entidade que actua como ONG por crime de desobediência. Prevê, isso sim, que o poder judicial possa vir a fazê-lo.

Não há, pois, razões para considerar que o n.º 6 do artigo 30.º viole a legalidade penal, conforme plasmado no artigo 65.º da CRA, na vertente de exigência de *lex certa*.

O Requerente alega, ainda, que os n.ºs 1, 6 e 7 do artigo 30.º violam o princípio da tutela jurisdicional efectiva (n.º 4 do artigo 29.º da CRA).

Será de acolher tal entendimento?

Veja-se:

O artigo 48.º da CRA não prevê, de forma expressa, a intervenção judicial para a dissolução ou suspensão coercivas da colectividade associativa, remetendo, no seu n.º 2, para o legislador ordinário, a faculdade de definir os respectivos termos e condições.

Em decorrência deste mandato constitucional, o legislador previu, no n.º 2 do artigo 5.º da Lei n.º 6/12, de 18 de Janeiro, Lei das Associações Privadas, como regime geral, que a dissolução e a suspensão de associações privadas exigem a intervenção do poder judicial.

Num plano mais restrito, a LONG previu, no n.º 1 do seu artigo 30.º, a suspensão coerciva da ONG por via administrativa e, na alínea d) do n.º 1 do artigo 31.º, a dissolução coerciva por via unicamente judicial.

Estará de acordo com o espírito da lei dizer-se que o n.º 1 do artigo 30.º constitui, à semelhança do n.º 2 do artigo 5.º da Lei n.º 6/12 de 18 de Janeiro – Lei das Associações Privadas, uma norma infraconstitucional, instituída por lei formal e material, que atribui legitimidade a um órgão administrativo para a suspensão de entidades associativas *a se*, *in casu*, as que exerçam actividades de ONG?

O n.º 1 do artigo 30.º não prevê suspensão da actividade associativa, *proprio sensu*, mas, sim, a suspensão do estatuto de ONG. Ou seja, o órgão administrativo pode suspender o estatuto que, de acordo com o artigo 8.º da LONG, tem competência para conceder.

Outrossim, n.º 7 do artigo 30.º prevê um mecanismo recursivo contra a decisão administrativa de suspensão, sendo aplicáveis, nos termos gerais, os mecanismos do procedimento e do contencioso administrativo.

Razões pelas quais o n.º 1 do artigo 30.º não fere o princípio da tutela jurisdicional efectiva (n.º 4 do artigo 29.º da CRA).

Quanto à aludida inconstitucionalidade do n.º 7 do artigo 30.º por não prever a admissibilidade de medidas cautelares, nem expressamente, nem por remissão, e, bem assim, por não se referir a qualquer preceito concreto da lei processual administrativa, há que ter em conta que a aplicabilidade dos mecanismos de tutela, graciosos e contenciosos, em sede de acto administrativo decorre, *ex lege*, da Lei n.º 31/22, de 30 de Agosto – Código do Procedimento Administrativo e da Lei n.º 33/22, de 01 de Setembro – Código do Processo do Contencioso Administrativo.

Concluindo, não se torna necessária referência expressa na LONG para que esses regimes jurídicos sejam aplicáveis e possam ser, efectivamente, aplicados à decisão administrativa do n.º 1 do artigo 30.º.

No que diz respeito ao n.º 5 do artigo 30.º refere-se este normativo, tal como referido supra neste Aresto à suspensão do estatuto da ONG referido no artigo 9.º da LONG. Acresce que à semelhança do que sucede para efeito do n.º 1 do artigo 30.º são aplicáveis à suspensão decretada nos termos do n.º 5 do artigo 30.º os mecanismos recursórios previstos no n.º 7 do mesmo artigo.

Ex positis, os n.ºs 1, 5 e 7 do artigo 30.º não se mostram contrários ao princípio da tutela jurisdicional efectiva.

6. SOBRE AS DISPOSIÇÕES FINAIS: CONFORMAÇAO OBRIGATÓRIA DAS ONG JÁ EXISTENTES (ARTIGO 35.º DA LONG)

Considera o Requerente que o artigo 35.º, ao estatuir a obrigação de conformação das ONG já existentes ao novo regime no prazo de 180 dias, prorrogável uma só vez, sob pena de suspensão nos termos do artigo 30.º, fere o princípio da proporcionalidade (em sentido amplo - artigo 57.º da CRA) e a proibição da retroactividade das leis restritivas de direitos e liberdades fundamentais (n.º 2 do artigo 57.º da CRA), invocada como princípio geral ligado à protecção da confiança – Estado Democrático de Direito (artigo 2.º).

A este propósito, veja-se:

Segundo o Requerente, o preceito legal em questão não diferencia entre organizações de estrutura consolidada e pequenas organizações comunitárias de base voluntária, não se vislumbrando justificação para o estabelecimento de um regime uniforme, em vez de uma solução gradual, mais conforme às especificidades dos vários tipos de entidade que podem requer o estatuto de ONG.

No caso em apreço, a norma cuja constitucionalidade é questionada tem duas consequências principais: em primeiro lugar, obriga todas as ONG a conformarem-se com as disposições da Lei nova dentro do mesmo prazo (180 dias, prorrogáveis uma vez). Em segundo lugar, comina, como consequência do incumprimento da obrigação de conformação da ONG às disposições da LONG, a suspensão da respectiva actividade.

Ora, relativamente à primeira consequência, há que ter em consideração os deveres indistintamente impostos pelo artigo 17.º a todas as entidades que actuam como ONG.

Considera esta Corte que nenhum deles representa um esforço que se repute incomportável, de tal forma que uma dada pessoa colectiva sem fins lucrativos que actue como ONG não consiga conformar-se nos termos e nos prazos impostos pela lei.

Outrossim, a aplicabilidade da suspensão de actividade de ONG em consequência do incumprimento da obrigação de conformação no prazo legal, sendo a mesma consequência aplicável a outros casos de incumprimento previstos na LONG, não se mostra, por isso, desproporcional, na medida em que não se trata, em rigor, de aplicação de uma sanção, mas de medida administrativa destinada a garantir a observância compulsória do regime legal.

Não procede, pois, a inconstitucionalidade arguida, por violação do princípio da proporcionalidade, atinente ao artigo 35.º.

O Requerente arguiu, ainda, a inconstitucionalidade do artigo 35.º, por contrariedade ao princípio da segurança jurídica e protecção da confiança, na medida em que faz aplicar, retroactivamente, normas restritivas de direitos fundamentais.

Entende, pois, o Requerente, que o artigo em pauta, ao estabelecer, no seu n.º 1, que a LONG se aplica, indistintamente, às pessoas colectivas ainda a acreditar como ONG, bem como àquelas que já actuam como tal, ofende o citado princípio, na vertente da protecção da confiança.

Terá razão?

Uma das dimensões subjectivas da segurança jurídica que se pode retirar do princípio do Estado democrático de direito é a do princípio da protecção da confiança, que censura alterações súbitas, arbitrárias e altamente gravosas de normas em cuja continuidade os cidadãos tenham depositado expectativas legítimas, que tenham sido alimentadas pelos poderes públicos.

Sobre este princípio, assevera José de Melo Alexandrino que "(...) constitui uma das componentes materiais essenciais do Estado de Direito, (...) [sendo] parte integrante do princípio mais vasto da segurança jurídica. (...) A protecção da confiança (...) representa o lado subjectivo da segurança jurídica" (*Direitos Fundamentais – Introdução Geral*, 2.ª ed., Principia, 2011, pág. 85).

No caso em apreço, a norma cuja constitucionalidade é questionada tem duas consequências em termos de eficácia da LONG: em primeiro lugar, a respectiva aplicabilidade tanto a entidades já criadas e a laborar como ONG, à data da entrada em vigor da Lei, como a entidades a criar no futuro. Em segundo lugar, a necessidade de as entidades colectivas que funcionem como ONG à data da entrada em vigor da LONG se adaptarem às suas disposições imperativas, sob pena de suspensão de actividade.

Ora, verifica-se, então, que a eficácia retroactiva que o n.º 1 do artigo 35.º pode produzir se limita à aplicabilidade das suas disposições às entidades existentes e a actuar como ONG (devidamente habilitadas para o efeito), à data da sua entrada em vigor.

Assim, o âmago do problema colocado pelo artigo 35.º consiste, justamente, em saber que grau de retroactividade está consagrado. Tendo em conta o disposto no n.º 2 do artigo em causa, tratar-se-á de uma aplicabilidade retroactiva com salvaguarda do *statu quo ante* das relações jurídicas não subsistentes. Assim, a norma obriga as entidades que actuem como ONG à data da entrada em vigor da Lei a conformar-se às suas disposições para efeito das suas actuações futuras, salvaguardando os factos passados.

Trata-se, então, daquela segunda hipótese a que se refere José de Melo Alexandrino no texto supracitado. Quanto a esta hipótese, discorre o autor: "(...) Na segunda hipótese, (...) estando já perante um certo grau de retroactividade, a resposta a dar ao problema tem de ser equilibrada, segundo o princípio da proporcionalidade, com os interesses da protecção da confiança. Na dúvida (...) a decisão deve ser favorável à realização dos interesses da comunidade, segundo a regra do primado dos interesses do legislador".

Destarte, a partir de uma análise global do diploma, dos comandos imperativos das suas normas que impliquem mudança e adaptação, da *mens legislatoris* subjacente e das obrigações assumidas pelo Estado Angolano na matéria em causa (que este não pode deixar de honrar, sob pena de efeitos colectivos graves), e avaliando, também, os sacrifícios que a adaptação das entidades já criadas à novel legislação exige, entende esta Corte Constitucional que o artigo 35.º da Lei 2/26, de 02 de Março não fere o princípio da segurança jurídica e da protecção da confiança.

À excepção de um aspecto, atinente à obrigação de proceder à respectiva «habilitação», nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 6.º. Tendo em conta a indefinição do procedimento e dos critérios concretos que presidam à «habilitação», o mandato legal «em branco», concedido ao poder executivo, no n.º 2 do artigo 6.º, para definir os critérios e procedimento da «habilitação», pode trair a confiança e as legítimas expectativas de quem já se encontra habilitado e necessita, nos termos da lei, de proceder a nova «habilitação».

Apreciadas as questões de constitucionalidade suscitadas, e por tudo quanto ficou exposto, o Tribunal Constitucional conclui que as normas do n.º 3 do artigo 6.º; da alínea c) do n.º 2 do artigo 8.º; da alínea j) do n.º 2 do artigo 13.º; do n.º 1 do artigo 30.º; e da alínea a) do n.º 5 do artigo 30.º, todas da Lei n.º 2/26, de 2 de Março, Lei das Organizações Não-Governamentais, violam o princípio da segurança jurídica e da protecção da confiança, decorrente do princípio do Estado Democrático de Direito, consagrado no artigo 2.º da CRA.

Conclui, igualmente, que a norma do n.º 3 do artigo 13.º, da mesma Lei, viola a liberdade de associação, consagrada no artigo 48.º da CRA.

Nestes termos,

DECIDINDO

Tudo visto e ponderado, acordam, em Plenário, os Juízes Conselheiros do Tribunal Constitucional, em:

a) Declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas do n.º 3 do artigo 6.º; da alínea j) do n.º 2 do artigo 13.º; do n.º 1 do artigo 30.º;

e da alínea a) do artigo 30.º, da Lei n.º 2/26, de 2 de Março, Lei das Organizações não governamentais, por violação do princípio da segurança jurídica e da protecção da confiança, decorrente do princípio do Estado Democrático de Direito, consagrado no artigo 2.º da CRA.

b) Declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da norma do n.º 3 do artigo 13.º da mesma Lei, por violação da liberdade de associação, prevista no artigo 48.º da CRA.

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

Notifique.

Tribunal Constitucional, em Luanda, 3 de Novembro de 2026.

OS JUÍZES CONSELHEIROS

Laurinda Prazeres da Conceição (Presidente) _____

Victória Manuel da Silva Izata (Vice-Presidente) Victória M. da Silva Izata

Amélia Augusto Varela _____

Carlos Alberto B. Burity da Silva (Relator) _____

Carlos Manuel dos Santos Teixeira _____

Emiliana Margareth Morais Nangacovie Quessongo _____ (Com declaração)

Gilberto de Faria Magalhães _____

João Carlos António Paulino _____

Lucas Manuel João Quilundo Lucas Quilundo.

TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

DECLARAÇÃO DE VOTO

Acórdão n.º 1166/ 2026

Faço esta declaração por entender, de modo divergente, a apreciação dos artigos 7.º, 28.º e 29.º da Lei n.º 2/26, de 2 de Março sobre o novo regime jurídico das Organizações Não-Governamentais, doravante LONG, que considero feridos de inconstitucionalidade pelas razões que passo a enunciar.

Considero, tal como já o declarei quanto ao Acórdão n.º 1060/2025 que apreciou o Decreto Presidencial nº 214/24, de 18 de Outubro que aprova o Estatuto Orgânico do Instituto de Supervisão das Actividades Comunitárias (ISAC), que a existência de uma entidade administrativa que acompanha e supervisiona entidades privadas com as quais deveria manter, estritamente, uma relação de tutela de legalidade não se compagina com a protecção do direito à liberdade associativa. Por isso, sobre o artigo 7.º retomo, com as necessárias adaptações, os argumentos da anterior declaração, considerando a relação genética entre esta norma e a disciplina daquele diploma.

Quanto aos artigos 28.º e 29.º, que tratam da questão patrimonial, mais especificamente do destino de bens doados, o legislador ordinário estabelece um regime contraditório ao regime do Código Civil, considerando que a doação é um acto liberatório, que configura um modo de aquisição de bens. Nesta perspectiva, não faz sentido que a entidade a quem se doou o bem, tenha o dever acrescido de solicitar consentimento do doador para onerar um bem que, por contrato unilateral, já é seu.

A liberdade de associação pressupõe capacidade de auto-organização e funcionamento, que implica a existência e a fruição de bens patrimoniais e financeiros. Nesta condição, estes compõem um direito de propriedade autónomo, não dos seus membros, mas da organização, e integram a faculdade de liberdade que acompanha o direito de associação. A questão que parece pouco razoável é equiparar a necessidade de controlo da legalidade de transacções financeiras (detecção de operações ilícitas) com a limitação de faculdades nucleares do poder de disposição de bens (adquiridos de forma lícita), comprometendo a compreensão lógica do instituto da doação e restringindo a propriedade privada sem fundamento razoável, demonstrando igualmente um uso desproporcional do poder legislativo entre a racionalização do meio que emprega (restrição das liberdades próprias do direito de propriedade privada) e os fins que a lei pretende alcançar como "propiciar o desenvolvimento das comunidades (...) , maximizar o desempenho das Organizações Não Governamentais, doravante ONG's (...), garantir a participação efectiva das ONG's no desenvolvimento sustentável das comunidades (...) e reforçar medidas de mitigação do risco de branqueamento de capitais e financiamento ao terrorismo (...)", como se lê no preâmbulo.

Outrossim, a lei não trata de modo claro o regime de constituição do património próprio, pois, por um lado, admite que o fruto da oneração de bens doados integre o património da ONG (desde que demonstrado o consentimento do doador) mas, por outro lado, no n.º 2 do artigo 28.º, exclui os bens doados do domínio patrimonial próprio. Ademais, no artigo 29.º cria a obrigação de entrega de bens à comunidade, no final da execução de projectos, mas não clarifica as questões de legitimidade passiva, regime de transmissão ou até à disciplina dos poderes de disposição. Embora possa reconhecer-se algum valor positivo na intenção desta norma, em termos jurídicos e práticos a mesma está susceptível a alguns desafios de compatibilização entre os regimes estatutário, contratual (entre a ONG e o financiador) e o legal.

Em face do exposto, considero que a inconstitucionalidade das normas decorre da violação aos princípios da proporcionalidade, razoabilidade, às liberdades fundamentais do direito de propriedade, resultando em compressão desadequada da liberdade de associação.

Luanda, aos 3 de Novembro de 2026.

Emiliana Margareth Morais Nangacovie Quessongo
Juíza Conselheira