



REPÚBLICA DE ANGOLA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ACÓRDÃO Nº 233/2013

Processo n.º 307-B/2012

Processo de Fiscalização Sucessiva (artigo 3.º al. b) da Lei n.º 3/08)

Acordam, em conferência, no Plenário do Tribunal Constitucional:

I. Relatório

O Grupo Parlamentar da Coligação de Partidos Políticos CASA-CE (Convergência Ampla de Salvação de Angola – Coligação Eleitoral), ao abrigo do artigo 18.º da Lei n.º 2/08, de 17 de Junho - Lei Orgânica do Tribunal Constitucional, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 24/10, de 3 de Dezembro e da alínea c) nº 2 do artigo 230.º da Constituição da República de Angola (CRA), conjugado com a al. b) do artigo 3º da Lei n.º 3/08, de 17 de Julho com as alterações introduzidas pela Lei n.º 25/10, de 3 de Dezembro, apresentou ao Tribunal Constitucional um pedido de apreciação da constitucionalidade dos Decretos Presidenciais n.ºs 48/11, de 9 de Março, 57/11, de 30 de Março e 24/12, de 30 de Janeiro, sobre o Fundo Petrolífero.

Fundamenta o pedido alegando que:

1. Em 9 de Março de 2011, o Presidente da República e titular do Poder Executivo criou através do Decreto Presidencial n.º 48/11, de 9 de Março, o Fundo Petrolífero;
2. No dia 30 de Março de 2011, o Presidente da República, através do Decreto Presidencial n.º 57/11, alterou alguns artigos do Decreto Presidencial n.º 48/11;

Handwritten signatures and initials on the right margin, including names like 'thebo', 'Ango', and 'J'.

3. Acto sucessivo, o mesmo diploma legal voltou a sofrer novas alterações nos artigos 5.º, 6.º e 16.º através do Decreto Presidencial n.º 24/12. Este último também alterou os n.ºs 1 do art.º 14.º e n.º 1 do art.º 15.º do Decreto Presidencial n.º 57/11;
4. O Presidente da República e titular do Poder Executivo, nomeou o Conselho de Administração do Fundo Petrolífero e delegou poderes ao Ministro das Finanças para conferir posse aos membros do Conselho da Administração, através dos Decretos Presidenciais n.º 31-A/12e 19/12;
5. O Presidente da República e titular do Poder Executivo sustenta o acto que cria o Fundo Petrolífero abrigoando-se nos artigos 120.º e n.º 1 do 125.º, ambos da Constituição da República de Angola, conjugado com o n.º 3 do artigo 6.º da Lei 26/10, de 28 de Dezembro;
6. O suporte legal usado pelo Presidente da República e titular do Poder Executivo não é aplicável para matéria dos Fundos Públicos;
7. A alínea d) do artigo 120.º da Constituição não atribui ao Presidente da República e titular do Poder Executivo competências para criar fundos públicos, mas sim e apenas competências para o exercício da função administrativa;
8. As competências que a Constituição atribui ao Presidente da República, não são presumíveis, mas definidas pela Constituição conforme exposto no artigo 117.º da Constituição;
9. O n.º 2 do artigo 165.º da Constituição confere à Assembleia Nacional competências para legislar, com reserva relativa, sobre a definição do regime legislativo geral sobre as matérias não contidas no n.º 1, exceptuando aquelas que a Constituição reserva ao Presidente da República;
10. A Constituição não tendo atribuído competência para criar Fundos Públicos ao titular do Poder Executivo, como se pode aferir do disposto no artigo 117.º e artigo 120.º e por força do artigo 165.º

Af
 tpebo
 Augusto
 J
 paulo
 WGA
 W
 S
 hxi
 luf RF

respectivamente da CRA, tal matéria é da competência de reserva relativa da Assembleia Nacional;

11. Que as competências legislativas de reserva relativa da Assembleia Nacional, podem ser exercidas pelo Presidente da República e titular do Poder Executivo, através da competente autorização legislativa, concedida pela Assembleia Nacional, circunscrevendo-se ao pedido formulado, estabelecendo objecto, o sentido, a extensão e a sua duração (artigo 170.º CRA);
12. Os Deputados à Assembleia Nacional, da segunda legislatura, durante o exercício do seu mandato, não emitiram, em momento algum, autorizações legislativas para o Presidente da República e titular do Poder Executivo, legislar em matéria de criação do Fundo Petrolífero;
13. Em matéria de criação de Fundos Públicos, não existe legislação infraconstitucional, que, em concreto, atribua ao Presidente da República, poderes funcionais para os criar;
14. O Decreto Executivo n.º 5/96, de 26 de Janeiro, regula exclusivamente o funcionamento, o controlo e a prestação de contas dos Fundos Autónomos já criados;
15. As Leis n.º 26/10, de 28 de Dezembro e 37/11, de 28 de Dezembro, que aprovam, respectivamente, os orçamentos para os exercícios económicos de 2011 e 2012, não conferem em nenhum momento autorização legislativa para a criação do Fundo Petrolífero;
16. A atribuição ao Presidente da República, na sua qualidade de titular do Poder Executivo, de poderes de gestão da reserva financeira estratégica petrolífera nos termos dos artigos 6.º ambos das Leis n.ºs 26/10 e 37/11, não se confunde com a competência para a criação de fundos, pois, gerir recursos financeiros do Estado, não é mesmo que criar um ente através do exercício do acto legislativo;
17. A alínea c) do n.º 1 do artigo 21.º da Lei 15/10, de 14 de Julho, proíbe a inclusão, na proposta orçamental, da criação ou extinção de fundos sem prévia autorização legal, acolhendo, deste modo, o princípio consagrado no artigo 198.º da Constituição da República de Angola;

[Handwritten signatures and initials in blue ink, including 'Al', 'Tebo', 'Caf', 'J', 'Luis', 'AGF', 'WT', 'D', 'XX', and 'H. N.']

18. As alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto Presidencial n.º 48/11, de 9 de Março, ao definirem a dotação inicial, atribuem o valor proveniente da venda pela Sonangol, no ano de 2010, de 36,5 milhões de barris de petróleo, enquanto que a dotação mensal é definida como sendo o produto da multiplicação da dotação diária pelo número de dias do mês em que estão, sendo que a dotação diária significa 100 mil barris de petróleo e a função do referido Fundo é totalmente diversa dos objectivos da criação pela Lei n.º 26/10, de 28 de Dezembro da reserva financeira estratégica petrolífera;

19. O facto do Decreto Presidencial n.º 48/11, de 9 de Março, consignar recursos financeiros ao Fundo Petrolífero e evitar a inscrição dos referidos valores nos orçamentos de 2011 e 2012, violou os princípios da não consignação, unidade e universalidade orçamental, constitucionalmente consagrados.

Concluiu a Requerente que o Decreto Presidencial n.º 48/11, de 9 de Março, que criou o Fundo Petrolífero, assim como os Decretos Presidenciais que o foram alterando (Decreto Presidencial n.º 57/11, de 30 de Março e Decreto Presidencial n.º 24/12, de 30 de Janeiro), são inconstitucionais por violarem (i) poderes legislativos constitucionalmente reservados à Assembleia Nacional, (ii) o princípio da separação de poderes; (iii) os princípios da unidade e da diversidade orçamental e (iv) a proibição de criação ou extinção de Fundos sem prévia autorização legal.

Notificado para se pronunciar sobre o pedido (nos termos do disposto no artigo 16.º da Lei n.º 3/08, de 17 de Junho – Lei do Processo Constitucional), o Presidente da República, órgão que aprovou a norma impugnada, veio este apresentar à este Tribunal, em síntese, as correspondentes alegações, sustentando que:

1. A Assembleia Nacional aprovou, em 2010, a Lei do Orçamento Geral do Estado para o exercício económico de 2011 (Lei n.º 26/10, de 28 de Dezembro), que dispõe, no n.º 3 do artigo 1.º, que o Orçamento Geral do Estado de 2011 é integrado pelo Orçamento dos Órgãos de Soberania, dos Órgãos da Administração Central e Local do Estado, dos Institutos Públicos, dos Serviços e Fundos Autónomos, e pelos subsídios e transferências na realização para as Empresas Públicas e as Instituições de Utilidade Pública;

Handwritten notes and signatures on the right margin, including "AF", "apelo", "Orç", "A", "Lauda", "AG", "UT", "S", "HT", and "ut".

2. Nos termos da referida Lei a Assembleia Nacional aprovou a criação da reserva financeira estratégica petrolífera, para garantir o financiamento de projectos de investimentos em infra-estruturas de base, cuja gestão compete ao Presidente da República enquanto titular do Poder Executivo (art.º 6.º da Lei 26/10);
3. A título de enquadramento, refere que a Lei n.º 15/10, de 14 de Julho – Lei Quadro do Orçamento Geral do Estado, estabelece, no seu artigo 42.º, que compete ao Presidente da República regulamentar o funcionamento, o controlo e a prestação de contas que devem reger os fundos autónomos;
4. Em conformidade com as disposições acima referidas e as contidas na Lei do Orçamento Geral do Estado de 2011, foi criado, através do Decreto Presidencial n.º 48/11, de 9 de Março, o Fundo Petrolífero, entidade integrada na Administração Pública Indirecta do Estado, independente mas sujeita à sua tutela e superintendência, com vista a promover, fomentar e apoiar o desenvolvimento de projectos nos sectores da energia e águas;
5. O Fundo surge assim, como uma valiosa ferramenta de política macroeconómica para gerir a reserva financeira estratégica petrolífera, no sentido de orientar o investimento e o uso dessa receita de modo a maximizar o seu valor financeiro e o benefício delas, extraídos pela sociedade;
6. Nos termos do disposto nas alíneas b) e d) do artigo 120.º da CRA, compete ao Presidente da República, “definir a orientação política do País e dirigir os serviços e actividades da administração directa do Estado,..., superintender a administração indirecta e exercer a tutela sobre a administração autónoma”;
7. No âmbito do princípio da separação e interdependência de poderes, à Assembleia Nacional, cabe fundamentalmente a função legislativa e ao Presidente da República a função executiva, com base nesta, proferiu o Decreto n.º 48/11, que criou o Fundo Petrolífero;
8. A criação do Fundo Petrolífero pelo Decreto Presidencial em referência, não surge como um acto isolado, mas sim como acto de execução, para além do referido na alegação anterior, por força da

Handwritten notes and signatures on the right margin:

- Handwritten signature: *trabel*
- Handwritten signature: *Chaque*
- Handwritten signature: *lauda*
- Handwritten signature: *AGP*
- Handwritten signature: *WT*
- Handwritten signature: *HT*
- Handwritten signature: *147*

criação da reserva financeira estratégica petrolífera pela Lei n.º 26/10, de 28 de Dezembro, que atribui ao Presidente da República, enquanto titular do Poder Executivo, a competência para a sua gestão;

9. Deste modo, podia o Presidente da República, nos termos dos poderes que a Constituição lhe confere em relação à Administração Pública e dos que lhe foram conferidos pela Lei do Orçamento Geral do Estado, alterar o Decreto Presidencial n.º 48/11, em duas ocasiões sucessivas através dos diplomas legais n.ºs 57/11 e 24/12, em algumas disposições específicas;
10. O Decreto n.º 5/96, de 26 de Janeiro, não trata ou regula exclusivamente os fundos já criados, conforme se pode ver nos seus artigos 1.º e 2.º;
11. Parte dos recursos consignados para projectos de infra-estruturas de base, que integram o programa de investimentos públicos, previstos no artigo 6.º das Leis n.º 26/10 e 37/11, até ao final do primeiro semestre de 2012, foram utilizados para financiar projectos de infra-estruturas de base do sector da energia e águas e é consistente que os projectos em causa se limitem no território nacional.
12. A dotação inicial referente ao exercício de 2010 foi calculada em 36,5 milhões de barris de petróleo, e correspondente à fracção diária de 100 mil barris de petróleo para 365 dias, devendo estes recursos constituir os fundos próprios necessários para a realização do capital do Fundo Petrolífero, sendo que as dotações subsequentes constituem as transferências de recursos excedentários sujeitos a poupança e rentabilização para as gerações futuras;
13. As atribuições do Fundo Petrolífero previstas no artigo 4.º do Decreto Presidencial n.º 48/11 circunscrevem-se ao escopo das instituições financeiras com propósitos nobre de longo prazo, centrados na poupança e multiplicação de recursos para as gerações vindouras, cuja missão de aplicação de recursos e realização de investimentos, requer um exercício de gestão, perspicácia e diversificação dos riscos, retorno desejáveis na participação em investimentos detidos por entidades terceiras e na alavancagem de recursos para mobilizar liquidez externa, dentre outros;

[Handwritten signatures and initials in blue ink, including 'A', 'WGA', and others.]

14. A não consignação das receitas referidas na alínea b) do n.º 1 do artigo 21.º da Lei n.º 15/10, exceptuando-se para o caso de financiamento e doações, limita-se ao exercício antecipado de preparo da proposta orçamental, permitindo assim a observância do princípio da unidade orçamental e tal facto não é extensivo às situações de excesso de geração de recursos financeiros provenientes da exploração de recursos naturais não renováveis, que se queira dedicar exclusivamente para fins estratégicos;
15. As instituições da Administração Indirecta do Estado e os fundos, na sua generalidade, são por natureza instituições com autonomia administrativa e financeira e o Fundo de Petróleo inscreve-se no rol destas estando sujeitos à excepção do princípio da não consignação. Porém, contrariamente aos demais Fundos Autónomos e Instituições da Administração Indirecta do Estado, em que a arrecadação da receita a elas consignada se circunscrevem ao exercício da sua actividade ordinária, para o Fundo Petrolífero requer-se que tal consignação ocorra após recolhimento da Conta Única do Tesouro, em obediência aos princípios da Unidade e Universalidade Orçamental.
16. As receitas à disposição do Fundo Petrolífero resultam dos direitos patrimoniais do Estado nas concessões petrolíferas, subentendendo-se que se trata de uma fracção da receita da Concessionária Nacional, referenciada nos n.ºs 1 e 2 dos artigos 6.º respectivamente, das Leis 26/10 e 37/11 que aprovam o OGE para os referidos anos;
17. Deste modo, em respeito ao princípio do balanço, os recursos em causa são computados nas Entradas como parte da Receita e nas Saídas como parte da Reserva do Tesouro e simultaneamente da Despesa de Capital, sendo, em termos de Programação Financeira, imputáveis nas Operações de Investimentos Financeiros por se tratar de recursos a poupar, devendo, para o efeito, sujeitar-se a uma carteira de investimento de longo prazo;
18. A Consignação de Receitas ao Fundo Petrolífero, é determinada pelo excesso da receita sobre a despesa corrente e a aquisição de activos não financeiros, conforme o Quadro de Balanço Fiscal que integra a proposta do OGE, que são parte da Reserva do Tesouro Nacional e das Reservas Internacionais Líquidas com inscrição garantida no

M
Opele
OGE
X
Laudat
OGE
UT
S
HX
1471-12

OGE, à excepção da fracção das Reservas Internacionais Líquidas constituídas por via da fracção do diferencial do preço do petróleo; ao abrigo do classificador da despesa, as receitas consignadas para o Fundo Petrolífero, podem ser identificadas ainda na natureza de outras aplicações financeiras, agregadas na categoria de Despesas de Capital.

O Requerido concluiu que o Decreto Presidencial n.º 48/11, de 9 de Março, não padece do vício de inconstitucionalidade orgânica ou material, pois resulta das competências executivas e regulamentares do Presidente da República e titular do Poder Executivo, no âmbito da sua função administrativa, pelo que, pediu que seja negado o provimento do pedido de declaração de inconstitucionalidade sucessiva apresentado pela Requerente.

II. Competência do Tribunal

Nos termos do n.º 1 do artigo 230.º da CRA, *“o Tribunal Constitucional aprecia e declara, com força obrigatória geral a inconstitucionalidade de qualquer norma”*.

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

Por sua vez a Lei n.º 2/08, de 17 de Junho (Lei Orgânica do Tribunal Constitucional), refere na alínea a) do seu artigo 16.º (com a redacção dada pelo artigo 2.º da Lei n.º 24/10, de 3 de Dezembro), compete ao Tribunal Constitucional, *“apreciar a constitucionalidade das leis, dos decretos presidenciais, das resoluções, dos tratados, das convenções e dos acordos internacionais, ratificados e de quaisquer normas”*, nos termos previstos na alínea a) do n.º 2.º do art.º 180.º da CRA. Consequentemente a Lei n.º 3/08, de 17 de Junho (Lei do Processo Constitucional), refere no seu artigo 26.º (com a redacção dada pelo artigo 7.º da Lei n.º 25/10 de 3 de Dezembro) que, *“nos termos previstos pelo artigo 230.º da Constituição, pode ser requerida a apreciação sucessiva da constitucionalidade de qualquer norma contida em diploma publicado em Diário da República, nomeadamente de lei, decreto-lei, decreto, resolução e tratado internacional.”*

Os Decretos Presidenciais, n.º 48/11, 57/11 e 24/12, mostram-se publicados nos Diários da República n.º 45, de 9 de Março de 2011, n.º 60, de 30 de

Handwritten notes and signatures on the right margin:
- A large signature at the top.
- The word "pelo" written vertically.
- The name "Augusto" written vertically.
- A signature below "Augusto".
- The text "funcionário" written vertically.
- The acronym "OCT" written vertically.
- The letters "WT" written vertically.
- A circled signature below "WT".
- The name "Nina" written vertically.
- The name "Luís" written vertically.

Março de 2011 e n.º 20, de 30 de Janeiro de 2012, respectivamente, da I Série.

Tem, pois, este Tribunal Constitucional competência para proceder à fiscalização abstracta sucessiva dos referidos diplomas legais.

III. Legitimidade da Requerente

Estatui o número 2 do artigo 230º da Constituição da República que podem requerer a declaração de inconstitucionalidade abstracta sucessiva as seguintes entidades: “a) o Presidente da República; b) 1/10 dos Deputados à Assembleia Nacional em efectividade de funções; c) os Grupos Parlamentares; d) o Procurador Geral da República; e) o Provedor de Justiça; e f) a Ordem de Advogados de Angola”.

Por sua vez, o artigo 27.º da Lei n.º 3/08, de 17 de Junho, (Lei do Processo Constitucional), com a nova redacção dada pelo artigo 8.º da Lei n.º 25/10, de 3 de Dezembro, estatuí que “nos termos do n.º 2.º do art.º 230.º da Constituição, têm legitimidade para solicitar ao Tribunal Constitucional, a fiscalização abstracta sucessiva da constitucionalidade de quaisquer normas...” as entidades acima enumeradas, incluindo os Grupos Parlamentares.

Tem, assim, a Bancada Parlamentar da Coligação de Partidos Políticos CASA-CE, constituída como Grupo Parlamentar na Assembleia Nacional, legitimidade para formular o pedido que ora submete à apreciação do Tribunal Constitucional.

IV. Objecto

Ao Tribunal Constitucional, importa, antes de mais, proceder à exacta delimitação do objecto de apreciação, tendo em conta os termos em que vem formulada a petição da Bancada Parlamentar da Coligação de Partidos Políticos CASA-CE.

A Requerente apresentou o pedido de declaração de inconstitucionalidade de 3 (três) Decretos Presidenciais, designadamente os n.ºs 48/11, de 9 de Março; 57/11, de 30 de Março, e 24/12, de 30 de Janeiro que institucionalizou o Fundo Petrolífero.

af
trale
Ow
f
fanceltom
A. G. A.
W
S
h. X.
14.1.12

O Tribunal Constitucional, por ser do âmbito da sua jurisdição, vai apreciar se o Presidente da República, ao criar, através do Decreto Presidencial n.º 48/11, de 9 de Março, o Fundo Petrolífero, incorreu em alguma inconstitucionalidade, nomeadamente se usurpou competência que a Constituição reserva à Assembleia Nacional e violou o princípio constitucional da separação de poderes.

V. Apreciando

V.1 - Violação dos poderes legislativos constitucionalmente atribuídos à Assembleia Nacional, consagrados na alínea d) do n.º 1 e 2 do artigo 165.º da CRA

A Requerente fundamenta o seu pedido de declaração de inconstitucionalidade do Decreto Presidencial n.º 48/11, de 09 de Março, afirmando que o Presidente da República e titular do Poder Executivo ao praticar tal acto violou a alínea d) do artigo 120.º da Constituição da República, porquanto a Lei Fundamental não atribui tal competência a este órgão sendo, apenas, que ele possui “competências para o exercício da função administrativa” (*sic.* artigo 9.º da Petição Inicial), violando assim, os poderes legislativos constitucionalmente reservados à Assembleia Nacional, consagrados na alínea d) do n.º 1 e 2 do artigo 165.º da CRA.

Para melhor análise das questões suscitadas, o Tribunal vai debruçar-se sobre a competência do Presidente da República, órgão emitente do Decreto Presidencial n.º 48/11, e ao teor material, no seu cotejo com a CRA, para aferir da sua inconstitucionalidade ou não, qual seja:

a) Lei n.º 26/10, de 28 de Dezembro – Lei do Orçamento Geral do Estado para o Exercício Económico de 2011

A Assembleia Nacional, enquanto órgão legislativo, aprovou em 28 de Dezembro de 2010, a Lei do Orçamento Geral do Estado para o Exercício Económico de 2011 (Lei n.º 26/10, de 28 de Dezembro), que, de entre vários aspectos, criou a “**reserva financeira estratégica petrolífera para infraestruturas de base**”, nos termos do artigo 6.º da referida Lei, que se transcreve:

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name 'Paulo' and various initials and marks.

“1. Para garantir o financiamento de projectos de investimentos de infra-estruturas de base, inscritos no Orçamento Geral do Estado/2011, é criada a reserva financeira estratégica petrolífera para infra-estruturas de base.

2. Constituem fontes de financiamento da reserva referida no n.º 1 do presente artigo a receita resultante dos direitos patrimoniais do Estado nas concessões petrolíferas.

3. A gestão da reserva financeira estratégica para infra-estruturas de base, compete ao Presidente da República, enquanto titular do Poder Executivo.

4. Pela reserva financeira estratégica petrolífera, para infra-estruturas de base, podem ser pagos apenas os projectos de infra-estruturas de base que integram o programa de investimentos públicos, devidamente inscritos no Orçamento Geral do Estado/2011”.

A mesma redacção foi mantida na Lei n.º 37/11, de 28 de Dezembro –Lei do Orçamento Geral do Estado para o Exercício Económico de 2012, com excepção da criação da referida reserva financeira estratégica petrolífera para infra-estruturas de base, como resulta do seu artigo 6.º.

Uma vez criada a Reserva Financeira Estratégica Petrolífera para infra-estruturas de base, a Assembleia Nacional ao fazê-lo, não definiu nem regulamentou a forma como aquela reserva, em concreto, haveria de ser desenvolvida, gerida ou administrada. Limitou-se através das invocadas Leis, e de forma expressa, a indicar que a gestão da reserva em causa compete ao Presidente da República, enquanto titular do Poder Executivo.

O Presidente da República, enquanto gestor da referida reserva tinha a obrigação de criar condições que garantissem a materialização dos objectivos programáticos definidos na Lei n.º 26/10, de forma a não comprometer a própria eficácia daquilo que esteve na base da criação da mencionada reserva financeira estratégica petrolífera.

Reitera-se que a referida Lei não indica, em concreto, quais os mecanismos através dos quais o Presidente da República deveria proceder à gestão dessa reserva. Se assim é, a criação do Fundo Petrolífero não pode deixar de ser vista como uma forma de concretização do que vem previsto no artigo 6.º da Lei n.º 26/10, de 28 de Dezembro.

Nessa medida entende o Tribunal Constitucional, que o Decreto Presidencial de criação do Fundo Petrolífero é um instrumento necessário e adequado de realização do que vem estabelecido na supra mencionada Lei n.º 26/10.

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the word "Obrigado" and various initials and signatures.

Assim sendo, a aprovação do referido Decreto inscreve-se no exercício da competência constitucional do Presidente da República de “elaborar regulamentos necessários à boa execução das leis” estabelecida na al. 1) do artigo 120.º da CRA, sem prejuízo do que se dirá adiante acerca da competência constitucional própria do Presidente da República para criar órgãos da administração pública directa ou indirecta do Estado.

Na verdade, a existência da referida reserva financeira estratégica sem qualquer estrutura executiva que garanta o seu efectivo desenvolvimento e gestão, equivale a dizer que tal reserva nunca se iria materializar.

Importa ressaltar que o artigo 6º da Lei n.º 26/10, de 28 de Dezembro, ao criar a reserva financeira estratégica petrolífera para infra-estruturas de base e atribuir ao Presidente da República a competência para a sua gestão não conferiu ao titular do Poder Executivo qualquer autorização legislativa nem o podia fazer.

As autorizações legislativas, tal como se estabelece no artigo 170º, são dadas ao Presidente da República que as exerce no âmbito de uma competência legislativa delegada. Ora, a criação do Fundo Petrolífero foi feita no quadro das funções executivas próprias do Presidente da República.

Realce-se, igualmente, que a Assembleia Nacional, ao aprovar a Lei n.º 26/10, de 28 de Dezembro, nomeadamente o seu artigo 6º, não pôs em causa o estabelecido no artigo 21º, n.º 1, alínea c) da Lei n.º 15/10, de 14 de Julho, Lei Quadro do Orçamento Geral do Estado. Diz esta Lei que é “proibida a criação ou extinção de fundos, sem prévia autorização legal”. O artigo 6º da Lei que aprova o Orçamento Geral do Estado para o Exercício Económico de 2011, Lei n.º 26/10, de 28 de Dezembro, decidiu criar uma reserva financeira estratégica petrolífera com o objectivo de “garantir o financiamento de projectos de infraestruturas de base...” não tendo, por conseguinte, decidido a criação de um fundo concreto, uma vez que, como já o referimos, só o titular do Poder Executivo tem a competência de criar fundos.

b) Decreto Presidencial n.º 48/11, de 9 de Março – Cria o Fundo Petrolífero

O Decreto Presidencial n.º 48/11, como resulta no seu preâmbulo em que refere “... considerando que, a Lei do Orçamento Geral do Estado, aprovada pela Lei n.º 26/10, de 28 de Dezembro, prevê a criação de uma reserva financeira estratégica

Handwritten notes and signatures on the right margin:
Of
Telo
Orçamento
[Signature]
[Signature]
[Signature]
[Signature]
[Signature]

para financiar o investimento público em projectos de infra-estruturas de base; Tendo em conta que, em conformidade com a Lei do Orçamento Geral do Estado, o Estado decidiu alocar com as receitas da venda de 100.000 barris de petróleo por dia a uma entidade integrada na sua administração indirecta, independente mas sujeita à sua tutela e superintendência, com vista a promover, fomentar e apoiar o desenvolvimento de projectos nos sectores da energia e águas”, visa esse objectivo, o de administrar as receitas consignadas.

No mesmo sentido, o n.º 1 do artigo 1.º do referido Decreto Presidencial, estabelece que “é criado o Fundo Petrolífero em conformidade com o disposto na Lei do Orçamento Geral do Estado aprovada pela Lei n.º 26/10, de 28 de Dezembro”.

Em face do diploma em referência e das alterações que lhe foram introduzidas pelos Decretos Presidenciais n.ºs 57/11, de 30 de Março e 24/12, de 30 de Janeiro, importa analisar as competências do Presidente da República.

V.2 - Competências do Presidente da República enquanto titular do Poder Executivo e o princípio da separação de poderes

O Presidente da República, no exercício da sua função executiva, tem competências (e o dever) para promover e criar todo um conjunto de dispositivos normativos e/ou regulamentares tendentes à executar as funções que lhe são atribuídas pela Constituição e pela lei.

No exercício dessas competências e nos termos do artigo 125.º da CRA, o Presidente da República emite decretos legislativos presidenciais, decretos legislativos presidenciais provisórios, decretos presidenciais e despachos presidenciais.

A Assembleia Nacional no uso dos seus poderes constitucionalmente consagrados, dispõe de competência legislativa nos termos dos artigos 160.º a 165.º, estando as matérias de reserva absoluta e relativa de competência legislativa previstas nos artigos 164.º e 165.º da CRA.

Para a questão *sub judice* importa aferir o artigo 165.º, cujo n.º 1 elenca as matérias de reserva relativa, sobre as quais a Assembleia Nacional e o Presidente da República podem legislar, este último mediante autorização legislativa da Assembleia Nacional. Refira-se que em nenhuma das alíneas deste artigo, está referida a criação de fundos públicos. Existe porém o n.º 2

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the acronym "ONGA" and other illegible markings.

deste artigo 165.º que dispõe que a Assembleia Nacional tem ainda como reserva de competência relativa, a definição do regime legislativo geral sobre todas as matérias não abrangidas no número anterior, salvo as reservadas pela Constituição ao Presidente da República.

É pois, com base nesta disposição residual, que o grupo parlamentar CASA-CE, conclui ser da competência relativa da Assembleia Nacional, a criação de fundos públicos.

De notar que entre as alíneas da competência relativa da Assembleia Nacional, já figuram matérias como as bases do estatuto de empresas públicas, dos institutos públicos e das associações públicas (al. b)) e as bases do sistema financeiro (al. d)) ambas do artigo 165.º da CRA.

Um fundo público, como o Fundo Petrolífero, é certamente um instituto público e da citada alínea, decorre não ser da competência da Assembleia Nacional a criação das empresas públicas, institutos públicos e associações públicas, mas tão somente, a aprovação das bases gerais que devem reger os seus estatutos. O que não devem é ser criadas empresas públicas, institutos públicos e associações públicas que não respeitem as bases gerais formuladas pelo parlamento ou formuladas pelo titular do Poder Executivo, munido da respectiva autorização legislativa. Assim como também, nem o Requerente o diz, a criação de um fundo público tem alguma coisa a ver com as bases gerais das finanças públicas.

Subsiste, no entanto a referida disposição residual em que deverá caber o que não estiver especificado nas alíneas do artigo 165.º da CRA e que também não esteja especificado nas disposições que definem os poderes do Presidente da República. Deve, porém, atentar-se que o n.º 2 do artigo 165.º apenas se refere ao regime geral legislativo sobre todas as matérias não abrangidas no número anterior e regime geral são bases gerais que não podem ter que ver com a criação de um fundo público que é sempre uma particularização no domínio do concreto (função executiva e regulamentar). O domínio do Parlamento, pelo contrário, é o do geral e abstracto (função legislativa/definição de bases gerais)

Devemos pois distinguir, dois aspectos essenciais que são os seguintes:

- i) Por um lado, a Assembleia Nacional dispõe de competência para a definição do regime legislativo geral, que se concretiza através da criação de normas abstractas e de carácter geral. O Presidente da República, exerce vários tipos de funções, como sejam, a política,

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name "CASA-CE" and other illegible markings.

legislativa e executiva, a fim de definir e dirigir a política geral e de governação do país e da administração pública, nos termos da al. b) e d) do artigo 120.º da CRA.

Destaca-se, aqui, a função administrativa, que, como se sabe, consiste numa actividade traduzida na concretização e execução das leis e na satisfação permanente das necessidades colectivas legalmente definidas e ela reflecte-se no poder regulamentar, constitucionalmente conferido ao Presidente da República.

- ii) Por outro lado, há uma limitação à competência legislativa da Assembleia Nacional, que não pode legislar sobre matérias reservadas pela Constituição ao Presidente da República. Ora, a criação e organização de um fundo não se inclui na previsão legal de estabelecimento de bases ou de definição do regime legislativo geral das finanças públicas.

A separação de poderes é considerada a *ratio essendi* da Constituição e um dos princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito. Ele deve ser entendido nas suas diversas acepções, seja em sentido político, em sentido estrutural ou, ainda, em sentido funcional.

Enquanto princípio estrutural-conformador do domínio político interessa-nos analisar o princípio na sua vertente de separação horizontal de poderes que diz respeito à diferenciação funcional (legislativa, executiva e jurisdicional) entre os distintos órgãos de soberania, à delimitação institucional de competências e as relações de contacto e interdependência recíproca entre esses órgãos.

Como se sabe o princípio da separação de poderes enquanto directiva fundamental da organização do poder político refere-se (i) à separação das funções estaduais e à atribuição das mesmas a diferentes titulares (separação funcional e pessoal); (ii) à interdependência e dependências recíprocas (de natureza funcional, orgânica ou pessoal) e (iii) à balança ou controlo de funções, a fim de impedir a existência de um “superpoder”, que tenha a possibilidade de abusar e desviar.

Modernamente e segundo a teoria do núcleo essencial, o princípio da separação de poderes exige, em primeiro lugar, a correspondência entre órgãos e função e só admite excepções quando não for sacrificado o seu

af
trelo
emp
f
f
a 57A
WT
S
hxy
luri

núcleo principal. Significa, assim, que à Assembleia Nacional corresponde a função legislativa, ao Presidente da República a função executiva e aos Tribunais a função jurisdicional.

Vejamos o que nos diz a Constituição sobre a separação de poderes. O princípio geral é o de que compete à Assembleia Nacional a função legislativa na sua essência, sem prejuízo das competências legislativas próprias ou delegadas que a Lei Fundamental atribui ao Presidente da República, enquanto titular do Poder Executivo. O núcleo essencial de poderes do Presidente da República, circunscrevem-se às funções executivas e administrativas cabendo aos Tribunais a função jurisdicional. Porém, conforme já referido, a Constituição confere ao Presidente da República alguma função legislativa, tal como à Assembleia Nacional certa função administrativa.

No caso em apreciação importa ver se a competência para a criação de fundos se enquadra na função legislativa ou na função executiva, estando desde logo afastada a hipótese, mesmo académica, de a inserir na função jurisdicional.

Os fundos são entidades que têm como finalidade, concretizar políticas aprovadas pelo executivo e pelo parlamento e são inseridas no âmbito da administração indirecta do Estado.

Ora, estatui a Constituição que é reserva do Presidente da República, enquanto titular do Poder Executivo: a definição da política geral do país (artigo 120º, a)); dirigir a política geral da governação do País e da Administração Pública (artigo 120º, alínea b)); dirigir os serviços e a actividade da administração directa do Estado, civil e militar, superintender a administração indirecta e exercer a tutela sobre a administração autónoma (artigo 120º, alínea d)); definir a orgânica e estabelecer a composição do Poder Executivo (artigo 120º, alínea e)); definir a orgânica dos Ministérios e aprovar o regimento do Conselho de Ministros (artigo 120º, alínea g)).

Fica claro que a criação de órgãos ligados à administração directa e indirecta do Estado se insere no núcleo essencial de poderes do Presidente da República em Angola. Por outro lado, só a criação de órgãos independentes da administração pode ser feita por lei, nos termos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 199.º da CRA.

O Tribunal entende que as competências do Presidente da República para a criação de fundos autónomos, decorre directamente da Constituição e não de

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name "Luís" and various initials and marks.

qualquer outra lei habilitante, como por exemplo, as leis que aprovaram os orçamentos.

Do acima referido, ainda entende este Tribunal que o Decreto Presidencial n.º 48/11, de 9 de Março, e as respectivas alterações, se destina a densificar, no sentido de regulamentar a “reserva financeira estratégica petrolífera”, estabelecida na Lei n.º 26/10, de 28 de Dezembro (Lei do Orçamento Geral do Estado para o Exercício Económico de 2011), designado Fundo Petrolífero, criando-o e estabelecendo designadamente, as suas atribuições, competências, meios de financiamento e os órgãos que o compõem. Nesta medida e enquanto acto que regulamenta, isto é, executa o previsto no art.º 6.º da Lei n.º 26/10 de 28 de Dezembro, o Presidente da República, no uso das suas competências legislativas e essencialmente executivas, tem o poder de emanar o referido Decreto.

O Requerente, ao defender que o Presidente da República não tem poder, por si só, para criar fundos (enquanto instrumentos de execução da política do Governo), partiu do pressuposto que esta competência se inseria na função legislativa presidencial necessitando, para o efeito, da competente autorização legislativa, já que se estaria perante o previsto no n.º 2 do artigo 165º da Constituição.

Ora, o Fundo Petrolífero, criado através da Lei n.º 48/11, de 9 de Março, não é um ente avulso, desgarrado de qualquer objectivo específico. Ele aparece por incumbência das Leis n.º 26/10, de 28 de Dezembro e 37/11, de 28 de Dezembro, e tem como objectivo o de concretizar os comandos emanados destas Leis da Assembleia Nacional, em obediência ao postulado constitucional segundo o qual à este órgão de soberania cabe legislar e ao Presidente da República cabe concretizar a matéria legislada.

Os fundos públicos são pessoas colectivas públicas, com autonomia administrativa e financeira. Surgem com o objectivo da prossecução dos fins de interesse público, que não são assumidos pelos órgãos da Administração Directa do Estado. Assim, os fundos aparecem integrados na Administração Indirecta do Estado.

Em termos de doutrina e do direito comparado, no que tange ao Fundo Petrolífero este se insere no conceito mais amplo de fundos soberanos que são definidos como fundos de investimento de fins específicos de propriedade do governo. Eles são criados pela administração pública por razões macroeconómicas e possuem, gerem e administram activos para atingir

af
trabalho
Ompu
A
Lance
ONGA
WT
D
W
W
W

objectivos financeiros, além de fazerem uso de diversas estratégias de investimento que incluem investimentos em activos estrangeiros.

A forma de criação destes fundos é diferente de país para país. Há casos em que são criados por via de emendas à Constituição, outros em que são constituídos por lei e, finalmente, os casos em que são instituídos por decreto do poder executivo. O sistema político e de governo determinam a opção a ser seguida.

Em Angola, de acordo com o nosso sistema de governo, a criação de uma pessoa colectiva pública para a prossecução de fins de interesse público, surge como uma função eminentemente administrativa e executiva. Ora, o acto de criação do Fundo Petrolífero, decorre da função administrativa e executiva do Presidente da República que consiste na concretização dos interesses públicos da sociedade, dando execução às decisões ou deliberações em várias áreas, tais como água, energia, educação, saúde, investimentos públicos, etc.

No que diz respeito às atribuições e ao âmbito material do Fundo Petrolífero, não extravasam de alguma forma, a Lei n.º 26/10, de 28 de Dezembro, porquanto o Fundo se encontra devidamente consignado nesse Diploma Legal como se pode aferir do artigo 6.º e do Programa de Investimentos Públicos aí referidos. No mesmo sentido, o artigo 6.º, da Lei n.º 37/11, de 28 de Dezembro.

Por outro lado é necessário também clarificar que o artigo 165º, número 2 da Constituição ao estatuir que a Assembleia Nacional *“tem ainda reserva de competência relativa para a definição do regime legislativo geral sobre todas as matérias não abrangidas no número anterior, salvo as reservadas pela Constituição ao Presidente da República”* está a clarificar o núcleo essencial dos seus poderes no exercício da função legislativa. Fica esclarecido que a função legislativa é, na sua essência, matéria da Assembleia Nacional.

Há, assim, uma sintonia dos actos praticados pelos dois órgãos que exercem a função política, o Presidente da República e a Assembleia Nacional, com os poderes que lhes estão constitucionalmente conferidos e um respeito pelo princípio da separação de poderes.

Do exposto, concluiu-se que o acto de criação do Fundo Petrolífero pelo Presidente da República obedeceu ao princípio jurídico-constitucional de separação de poderes e que não houve, por conseguinte, qualquer invasão à reserva da Assembleia Nacional nem violação ao princípio da separação de

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name "Luís António" and various initials and marks.

poderes porquanto o titular do Poder Executivo exerceu um poder, que se insere na sua função executiva, que lhe está constitucionalmente atribuído.

Em síntese, este Tribunal constatou que não houve qualquer inconstitucionalidade orgânica, ao ser criado o Fundo Petrolífero pelo Decreto Presidencial n.º 48/11, de 9 de Março e posteriores Decretos Presidenciais de alteração, nomeadamente, Decreto Presidencial n.º 57/11, de 30 de Março e Decreto Presidencial n.º 24/12, de 30 de Janeiro.

VI. Conclusão

O Tribunal Constitucional conclui que, ao criar o Fundo Petrolífero, o Presidente da República fê-lo no exercício de competência constitucional própria como titular do Poder Executivo (als. b), d) e l) do artigo 120.º da CRA).

Assim sendo, o Presidente da República não violou qualquer competência legislativa atribuída exclusivamente à Assembleia Nacional. Pelo contrário, criou um dispositivo normativo que visa concretizar o que a Assembleia Nacional legislou, ou seja, visa materializar a gestão da reserva financeira estratégica petrolífera para as infra-estruturas de base.

Como consequência, o Decreto Presidencial n.º 48/11, de 9 de Março, não enferma de qualquer vício de inconstitucionalidade orgânica, não viola as normas invocadas nem o princípio da separação de poderes.

Nestes termos:

Tudo visto e ponderado,

Acordam em Plenário, os Juizes Conselheiros do Tribunal Constitucional,

que não declararam a inconstitucionalidade do Decreto Presidencial n.º 48/11, de 9 de Março, nem dos Decretos Presidenciais n.ºs 57/11, de 30 de Março e 24/12, de 30 de Janeiro.

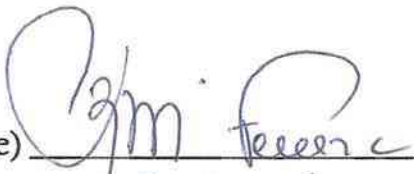
Sem custas (artigo 15.º da Lei n.º 3/08, de 17 de Junho - Lei do Processo Constitucional).

Handwritten notes and signatures on the right margin:
A
Apele
Cmp
A
Jan 12
NGA
M
A
M
17/12

Notifique-se.

Tribunal Constitucional, em Luanda, aos 6 de Fevereiro de 2013.

OS JUÍZES CONSELHEIROS


Dr. Rui Constantino da Cruz Ferreira (Presidente) 

Dr. Agostinho António Santos 

Dr. Américo Maria de Moraes Garcia 

Dr. António Carlos Pinto Caetano de Sousa 

Dra. Luzia Bebiana de Almeida Sebastião 

Dr.^a Maria da Imaculada Lourenço da Conceição Melo 

Dr. Miguel Correia 

Dr. Onofre Martins dos Santos 

Dr. Raúl Carlos Vasques Araújo (Relator) 

Dra. Teresinha Lopes 

(voto vencido com declaração)



REPÚBLICA DE ANGOLA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
GABINETE DA JUÍZA CONSELHEIRA

Dra. Luzia Sebastião

DECLARAÇÃO DE VOTO

Acórdão n.º233/2013

Votei vencida, quanto à decisão vertida no acórdão n.º 233/2013 não porque discorde dos seus efeitos, mas porque perfilho uma via diferente para se assegurarem os mesmos efeitos.

- I. Em meu entender, o Fundo Petrolífero é uma receita do Orçamento Geral do Estado é, por isso uma questão de finanças públicas. A matéria Finanças Públicas tem previsão constitucional [cfr. alínea d), do artigo 165.º e o n.º 2, do artigo 104.º, todos da CRA] e é tratada em sede de reserva relativa de competência da Assembleia Nacional, embora esta em determinados casos como o do n.º2 do deste mesmo artigo 165º “delegue” no Titular do poder Executivo competência legislativa precária ou condicionada, porque dependente de uma lei de autorização. Parece-me pois ser o caso. Com efeito, quando o OGE, pela Lei n.º 26/2010 de 28 de Dezembro cria no n.º1 do artigo 6º a Reserva Financeira Petrolífera, e concede ao Presidente da República enquanto Titular do Poder Executivo poderes para gerir a referida reserva, está a tratar esta matéria no quadro das Finanças Públicas. O OGE consignou a receita ao Presidente da República na sua qualidade de Titular do Poder Executivo. Este, decidiu transferir a receita

lit



REPÚBLICA DE ANGOLA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
GABINETE DA JUÍZA CONSELHEIRA

Dra. Luzia Sebastião

consignada e a sua gestão para um outro órgão. Entendo que tratando-se de consignação de receita, conseqüentemente de uma questão de finanças públicas, o Titular do Poder Executivo deveria solicitar autorização legislativa quer para transferir a consignação quer para criar o meio através do qual ele iria exercer a gestão.

Com efeito, o Titular do Poder Executivo, fundamentou a sua decisão de criação do órgão de gestão da receita, o Fundo Petrolífero, na Lei nº26/10 de 28 de Dezembro Lei do Orçamento Geral do Estado, vejam-se artigos 2º e 3º das Contra – alegações. Ora, esta referência significa que o titular do Poder Executivo, não desconheceu o dispositivo do Artigo 170º da CRA particularmente o seu nº4. Considerou que o facto da consignação da receita constar do OGE, constituiu a autorização para a criação do fundo. Simplesmente, ocorreu aqui, quanto a mim, um erro de interpretação, pois faltou completar o caminho, e este é o referido no nº4 do artigo 170º da CRA. Este estabelece que “ as autorizações legislativas concedidas na Lei do Orçamento Geral do Estado, observam o disposto no presente artigo...”, ou seja, carecem de Lei de Autorização Legislativa. Ora, não o tendo feito, entendo que o Decreto Presidencial n.º 48/11 que cria o referido Fundo é um acto inconstitucional.

Luzia V



REPÚBLICA DE ANGOLA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
GABINETE DA JUÍZA CONSELHEIRA

Dra. Luzia Sebastião

II. Procura-se dizer (no acórdão) que a actuação do Presidente da República não se inscreve no quadro de qualquer autorização legislativa. Ora, do meu ponto de vista, o facto de a reserva constar da Lei do OGE, haveria neste caso, a necessidade de dar cumprimento ao estipulado no n.º 4, do artigo 170.º da CRA. Portanto, não me parece, sustentável que se passe por cima deste n.º 4 para se considerar que o Titular do Poder Executivo tenha presumido que estava a agir no quadro das suas competências próprias ou exclusivas (como se procura sustentar no acórdão) alíneas, b), d) e l) do artigo 120º da CRA.

III. Aliás o fundamento apresentado no Decreto Presidencial n.º 48/11 (lê-se na exposição de motivos da criação deste diploma) vai no sentido de considerar que a competência para criar o fundo adveio da própria Lei n.º 26/10, o que denota uma clara contradição com o acórdão, que nega esta afirmação do Decreto Presidencial. Fundamentando que se trata de coisas diferentes, pois que a criação do fundo nada tem a ver com a Lei n.º 26/10 e neste sentido, não haveria razões de uma lei habilitante ao Presidente da República, já que o acto praticado caberia nas competências próprias do Presidente enquanto titular do Poder Executivo.

IV. Finalmente, entendo que o Tribunal Constitucional, ao pretender justificar (no acórdão) e enquadrando a criação do FP, nas competências próprias do Titular do Poder Executivo, procedeu, a um enquadramento, sem qualquer correspondente à Constituição. Porque do texto constitucional

Luiz



REPÚBLICA DE ANGOLA

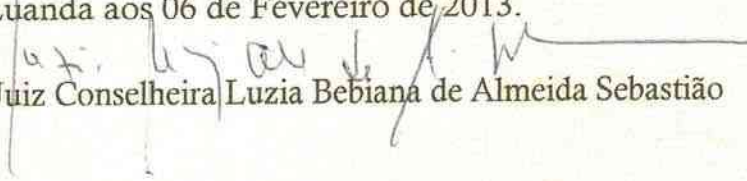
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
GABINETE DA JUÍZA CONSELHEIRA

Dra. Luzia Sebastião

não se acha qualquer cobertura para o enquadramento da criação do Fundo Petrolífero, às competências próprias ou exclusivas do Titular do Poder Executivo. Insisto dizendo que este argumento do Tribunal Constitucional é contraditório quer com a CRA, quer com o Decreto Presidencial.

Nestes termos, por tudo exposto, e tendo em consciência o lugar que a Constituição ocupa no ordenamento jurídico angolano (Lei Superior de produção legislativa), entendo que o Decreto Presidencial n.º 48/11 se afigura inconstitucional por ter violado as regras constitucionais sobre competência legislativa e, por esta razão, não acompanho a decisão pois entendo que o Tribunal Constitucional deveria ter declarado a inconstitucionalidade (orgânica) do supramencionado diploma n.º 1 do artigo 231.º da CRA sem prejuízo de fazer uso do poder que lhe confere o n.º 4 deste mesmo artigo 231.º da CRA e o n.º 5 do Artigo 30.º da Lei n.º 3/08, de 17 de Junho; isto é, reduzindo a amplitude dos efeitos- regra estabelecidos para o caso, por estar em causa interesse público de relevância excepcional, sabemos a preocupação que todos os cidadãos têm com as carências em infraestruturas básicas de energia eléctrica e água potável, razões de segurança jurídica e as expectativas de terceiros criadas pela entrada em funcionamento do referido fundo.

Luanda aos 06 de Fevereiro de 2013.


Juiz Conselheira Luzia Bebiana de Almeida Sebastião



REPÚBLICA DE ANGOLA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
ACÓRDÃO Nº233/2013
DECLARAÇÃO DE VOTO

Votei vencida por se me afigurar que a presente decisão afasta-se dos princípios da interpretação conforme a Constituição e da força normativa da Constituição.

A minha discordância assenta em vários aspectos que têm que ver tanto com a questão metodológica como com a aplicação do Direito, mormente a interpretação constitucional.

I- Do ponto de vista metodológico entendo que o Acórdão, ao limitar o objecto de apreciação da fiscalização, por ser do âmbito da sua jurisdição, a questão de saber “ se o Presidente da República, ao criar, através do Decreto Presidencial nº 48/11, de 9 de Março, o Fundo Petrolífero, incorreu em alguma inconstitucionalidade, nomeadamente, se usurpou competência que a Constituição reserva à Assembleia Nacional e violou o princípio constitucional da separação de poderes”, deixa de fora uma parte importante do pedido sujeito à sindicância em sede de fiscalização do diploma legal referente à legalidade.

Ora, entendo que esta delimitação *ab initio* é contra a natureza da função que desempenha o Tribunal Constitucional no contexto do Estado democrático de Direito e na qualidade de guardião da Constituição.

A minha posição vai no sentido de seguir o que a doutrina assinala da legalidade ser uma dimensão do conceito da constitucionalidade de qualquer norma legislativa e de qualquer critério normativo subjacente ao Estado de Direito; integra o núcleo da consciência jurídica geral e constitui parte do “património axiológico-normativo e jurídico que se vai subtraindo à imediata dialéctica histórica”, conforme alerta Castanheira Neves *in Digesta*, “ *Justiça*

Melo

e Direito". Destarte é mister concluir como também refere Marcelo Rebelo de Sousa, em "*O Valor Jurídico do Acto Inconstitucional*", que o princípio da constitucionalidade é a expressão suprema e qualitativamente mais exigente do que o princípio da legalidade, pelo que, assim sendo, a verificação da legalidade está contida na verificação da constitucionalidade.

Entendo, por isso, que a noção de Estado de Direito a que a Constituição da República de Angola, CRA, adere consagra expressamente a ideia da unidade axiológica constitucionalidade/legalidade, tal como dispõe o artigo 6º da Lei Fundamental. Com a epígrafe "*Supremacia da Constituição e Legalidade*" dispõe o nº2 do citado artigo que "*O Estado subordina-se à Constituição e funda-se na legalidade, devendo respeitar e fazer respeitar as leis*".

Não se tratando de uma mera oscilação semântica, da referida norma constitucional decorrem consequências na sindicância da constitucionalidade do diploma posto em crise e o resultado, que não subscrevo, é este Tribunal ter deixado de apreciar todos os argumentos arguidos pela Requerente.

Considero ainda, nesta senda, que tendo este Tribunal se pronunciado a favor da não inconstitucionalidade do Decreto Presidencial nº 48/11 de 9 de Março que cria o Fundo Petrolífero e posteriores Decretos Presidenciais de alteração, nomeadamente, Decreto Presidencial nº57/11, de 30 de Março e Decreto Presidencial nº24/12, de 30 de Janeiro, faz com que a decisão dependesse da remoção de todos os argumentos expressamente deduzidos e configuráveis pela Requerente e que colocam em crise a constitucionalidade dos diplomas referenciados. Defendo que por isso o Tribunal Constitucional está vinculado ao princípio do esgotamento.

A outra questão de natureza metodológica tem que ver com o facto deste Tribunal ao apreciar o Decreto Presidencial nº 48/11 de 9 de Março, ter-se conformado apenas com a forma do diploma, sem atender que por força do princípio da tipicidade dos actos legislativos, artigo 125º da CRA e o princípio da conformidade com a Constituição impõe-se um procedimento que atenda a forma de exteriorização do diploma legal adequado à especificidade para a sua produção e ao seu conteúdo.

Ora, a lei em sentido formal se distingue de lei em sentido material, sendo que a lei enquanto criação da função legislativa obedece a critérios, características, exigências e prossegue objectivos diferentes.

Entendo, assim, que o Decreto Presidencial nº 48/11 de 9 de Março é formalmente incompatível com o seu conteúdo. Mas não apenas, na medida

em que não se coaduna com o disposto no artigo 125º da CRA. Nesta conformidade deveria esta questão ser sindicada nos termos do presente processo de fiscalização. Aqui também se coloca a referência de que não é uma questão meramente semântica ou até mesmo orgânica, porquanto a lei, enquanto função legislativa, apresenta-se como um instrumento adequado com especial relevância ou para os particulares ou para a comunidade com o objectivo de programar e promover uma ordem político-social.

Trata-se, como referem os doutrinadores, de legitimar e normalizar, juridicamente, uma política global do Estado. Por isso argumentam que os Regulamentos não podem ser leis em sentido material.

Desta feita, entendo que o sentido material do Decreto Presidencial posto em crise configura uma lei. E mesmo que se defendesse que por ser uma lei concreta e geral e inscreve-se no âmbito das leis-medida e por isso cair na alçada do executivo, ainda assim sempre seria necessário adaptar a mesma às formas dos actos previstos na CRA, em virtude de existir constitucionalmente uma competência política partilhada entre o legislativo e o executivo. Pessoalmente subscrevo o entendimento que mesmo as leis medida situam-se no domínio da função legislativa “ *porque estribam-se em opções políticas alheias à administração e, ainda quando auto-exequíveis, não são (ou quase nunca são) consuntivas de actos de aplicação às situações da vida*”, conforme refere Jorge Miranda.

Ora, a tese do poder originário próprio decorrente da CRA e que habilita o Presidente da República enquanto titular do Poder Executivo a criar o Fundo Petrolífero, als. b), d) e l) do artigo 120º, tirando-se daí o argumento da sua instrumentalidade, e entenda-se necessária e adequada para “ *dirigir a política geral de governação do País e da Administração Pública; dirigir os serviços e a actividade da administração directa do Estado, civil, militar, superintender a administração indirecta e exercer a tutela sobre a administração autónoma; e elaborar regulamentos necessários à boa execução das leis*”, não o habilita automaticamente ao exercício da função legislativa de forma incondicional. Efectivamente, a não ser assim passa a ser um domínio em que se diminui as possibilidades de efectivação de controlo democrático do Executivo, limitando-se as áreas de intervenção da Assembleia Nacional e com o risco de ser remetida para um plano secundário enquanto legislador, apesar de se encontrar no âmbito de uma função própria e, por outro lado, ficar excluída da directa decisão política.

Wjelo

Por isso entendo também que o Decreto Presidencial que cria o Fundo Petrolífero é formal e materialmente inconstitucional, inadequado à função do princípio da separação de poderes e interdependência dos órgãos de soberania, no que tange a sua essencialidade de estabelecimento de uma paridade entre o poder legislativo e o poder executivo, conforme dispõe o nº3 do artigo 105º da CRA. (A este respeito chamo a atenção para o disposto no Acórdão nº 111/2010, publicado no D.R nº 22, I Série, de 3 De Fevereiro, no qual o Tribunal Constitucional procedeu a Fiscalização Preventiva da Constitucionalização da Constituição. Veja-se o que refere a propósito do limite material da alínea f) do artigo 159º da Lei Constitucional, sobre o princípio da separação de poderes).

II-A minha discordância estende-se também a parte relativa à aplicação do direito. Partindo da pirâmide de Kelsen, em que a Constituição é consagrada como fundamento de validade de toda a ordem jurídica e confere unidade ao sistema, decorrem deste raciocínio vários imperativos concernentes a sua interpretação.

Assim sendo se por um lado se impõe ao decisor constitucional atender sempre aos desígnios da Constituição material que não se circunscreve ao que nela está positivado, até mesmo por que a Constituição não é uma norma do tipo regulamentar, não é menos importante considerar que nenhuma norma ou lei pode subsistir validamente se for incompatível com a Constituição (princípios da supremacia da Constituição e da Interpretação conforme a Constituição). Por outro lado, impõe à teoria da interpretação constitucional exigências para que se não se deturpe o texto original; uma teoria da interpretação constitucional que deva encarar seriamente a dicotomia Constituição e realidade constitucional (princípio da força normativa da Constituição).

Significa isto também que a interpretação constitucional deve ser garantida sob a influência do princípio do Estado democrático de Direito que no caso de Angola é consagrado no artigo 2º da CRA.

Destarte, considero que o entendimento que fez vencimento não atende ao substrato subjacente ao princípio da proibição de excessos, porquanto efectuou uma construção jurídica com base numa presunção de competência do Presidente da República decorrente da CRA, pois como se pode constatar em nenhuma das mencionadas alíneas do artigo 120º está expressamente

consagrada a possibilidade do Presidente da República criar o Fundo Petrolífero. Questão diversa é considerar que fruto da competência do Presidente da República consagrada na Constituição no qual se inclui a iniciativa legislativa (artigo 167º da CRA) pode criar Fundos desde que para o efeito proceda conforme o previsto na lei mãe.

Tendo em conta o disposto no artigo 117º da CRA e o disposto nas alíneas b), d) e l) do artigo 120º citadas no Acórdão, entendo que a decisão que fez vencimento ao considerar que a competência do Presidente da República para criar o Fundo Petrolífero decorre do seu poder originária, fê-lo de forma implícita, subsumindo-a do que se dispõe nas citadas alíneas.

Não defendo a tese das competências implícitas neste caso concreto, porquanto susceptíveis de conduzir ao livre arbítrio. Defendo que afecta a força normativa da Constituição. É uma situação que configura excesso na medida em que podendo sempre o Presidente da República criar fundos no exercício da sua função de Titular do Poder Executivo e tendo em conta outras funções que acumula, conforme a Constituição de 2010, tal resulta constitucionalmente do alargamento das suas competências. O que não subscrevo é que desse alargamento decorra a violação do princípio da tipicidade das competências e se coloque em causa a força normativa da própria Constituição.

Entendo que a única imposição que nesta matéria se coloca ao Titular do Poder Executivo é a de que a criação do Fundo Petrolífero seja feito nos termos do disposto expressamente na Constituição e sem necessidade, como defende o Acórdão, de recorrer a um critério que apela a uma competência implícita. Porquê uma competência implícita se expressamente existe respaldo constitucional para que o Presidente da República proceda conforme!?

O risco da decisão tomada por este Tribunal quanto a mim reside no facto de se passar a permitir que o Presidente da República crie leis em sentido formal e material sob o título de Decreto Presidencial. Aberto o precedente, quiçá a Assembleia Nacional não venha a “invadir” a área de competência regulamentar própria do Titular do Poder Executivo, a coberto do exercício da sua competência legislativa.

Luanda, 7 de Fevereiro de 2013

11) Juiz da 1ª Instância do Conselho Constitucional