



# TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ACÓRDÃO N.º 796/2023

PROCESSO N.º 855-C/2020

Processo de Fiscalização Abstracta Sucessiva

Em nome do Povo, acordam, em Conferência, no Plenário do Tribunal Constitucional:

## I. RELATÓRIO

O Procurador-Geral da República, na qualidade de Requerente, veio a este Tribunal, ao abrigo do disposto na alínea d) do n.º 2 do artigo 230.º da Constituição da República de Angola (CRA), alínea e) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 22/12, de 14 de Agosto, Lei Orgânica da Procuradoria-Geral da República e do Ministério Público, da alínea d) do artigo 27.º e do artigo 28.º da Lei n.º 3/08, de 17 de Junho, Lei do Processo Constitucional (LPC), intentar a presente acção de fiscalização abstracta sucessiva da constitucionalidade do artigo 6.º e do n.º 1 do artigo 31.º da Lei n.º 6/20, de 24 de Março, Lei de Bases sobre a Organização e Funcionamento da Polícia Nacional (LBOFPN).

O Requerente fundamenta o seu pedido enunciando violação dos princípios da reserva da Constituição, da autoridade suprema do Presidente da República e Comandante-em-Chefe das Forças Armadas Angolanas e da responsabilidade política e institucional perante o Presidente da República, alegadamente previstos nos artigos 117.º, n.º 1 do artigo 207.º, alíneas f), g) e h) do artigo 122.º, alínea e) do artigo 123.º, artigo 139.º, n.º 3 do artigo 201.º e do artigo 210.º, todos da Constituição.

Em síntese, o Requerente alegou o seguinte:

1. A LBOFPN tem natureza de lei em sentido formal e material, porquanto a matéria que lhe serve de objecto é constitucionalmente deferida para a regulação na forma de lei e, por outro lado, a forma e o formalismo para a sua aprovação e vigência é, igualmente, de lei, no caso de lei de bases, nos termos do n.º 3 do artigo 210.º, alínea j) do artigo 164.º e alínea c) do n.º 2 do artigo 166.º, todos da CRA.



2. A norma do artigo 6.º da LBOFPN, com a epígrafe “Direcção e dependência”, estabelece que *“a PNA é dirigida superiormente pelo Presidente da República, na qualidade de Comandante-em-Chefe das Forças Armadas Angolanas, de quem depende directamente”*.
3. A referida norma consta de uma lei em sentido material, na medida em que a matéria que lhe serve de objecto tem dignidade de lei, conforme previsto no n.º 3 do artigo 210.º, conjugado com a alínea j) do artigo 164.º, ambos da CRA, e é também uma lei em sentido formal, porquanto a forma e o formalismo para a sua aprovação e vigência é de lei de bases, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 166.º da CRA.
4. A norma em apreço consta de uma lei emanada da Assembleia Nacional, pelo que se pode concluir que, por um acto legislativo próprio e de natureza infraconstitucional, um órgão de soberania atribuiu competências legais a outro órgão de soberania, competências não previstas na Constituição.
5. As normas constitucionais referentes à Polícia Nacional, nomeadamente as alíneas f), g) e h) do artigo 122.º, a alínea e) do artigo 123.º e o artigo 210.º, todos da CRA, não prevêm a competência do Presidente da República, enquanto Comandante-em-Chefe das Forças Armadas Angolanas, dirigir superiormente a Polícia Nacional.
6. A norma do artigo 6.º da LBOFPN viola, deste modo, o princípio da atribuição constitucional de competências aos órgãos de soberania, previsto no n.º 2 do artigo 105.º, bem como o princípio da reserva da Constituição, previsto no artigo 117.º, ambos da CRA.
7. Nos termos do n.º 2 do artigo 105.º da CRA, *“a formação, a composição, a competência e o funcionamento dos órgãos de soberania são os definidos na Constituição”*. Qualquer competência que não esteja definida na Constituição é inconstitucional. Aliás, o artigo 117.º da CRA estabelece que *“as competências do Presidente da República são as definidas pela presente Constituição”*.
8. Relativamente ao princípio da autoridade suprema do Presidente da República enquanto Comandante-em-Chefe das Forças Armadas Angolanas, apenas no n.º 1 do artigo 207.º da CRA está prevista a sua competência de autoridade suprema sobre as Forças Armadas Angolanas, o que significa que o exercício desta autoridade é único e exclusivamente reservado pela Constituição sobre as Forças Armadas Angolanas.
9. O artigo 6.º da LBOFPN operou, de forma infraconstitucional, a uma equiparação entre a Polícia Nacional e as Forças Armadas Angolanas, ao arrepio do n.º 1 do artigo 207.º da CRA. É caso para concluir que a referida norma viola o princípio constitucional da autoridade suprema do Presidente da República e Comandante-em-Chefe das Forças Armadas Angolanas.
10. E mais, o n.º 1 do artigo 31.º da LBOFPN estabelece que *“o Comandante-Geral da PNA é a mais alta autoridade na hierarquia da Corporação e*

Nonfinsamp

APS 12/12/15



*responde perante o Presidente da República, na qualidade de Comandante-em-Chefe das Forças Armadas Angolanas, pela actividade policial em todos os domínios”.*

11. Tendo em atenção o texto da norma supracitada, pressupõe dizer que, por acto legislativo de natureza infraconstitucional, o titular de uma instituição do Estado foi colocado a responder directamente ao Presidente da República, como se de entidade com responsabilidades política e institucional perante o Presidente da República se tratasse.
12. De notar que, em nenhuma das normas da CRA, em que o legislador se refere à Polícia Nacional, aquele previu tal forma de responsabilidade directa perante o Presidente da República, enquanto Comandante-em-Chefe, nos termos das alíneas f), g) e h) do artigo 122.º, da alínea e) do artigo 123.º e do artigo 210.º, todos da CRA.
13. O artigo 139.º e o n.º 3 do artigo 201.º da CRA determinam as entidades que respondem política e institucionalmente perante o Presidente da República. Nenhuma norma destes artigos faz menção à figura do Comandante-Geral da Polícia Nacional.
14. A norma do n.º 1 do artigo 31.º, ao determinar que o Comandante-Geral da Polícia Nacional responde perante o Presidente da República e Comandante-em-Chefe, consubstancia uma forma de promoção de paridade entre o Ministro do Interior e o Comandante-Geral da Polícia Nacional.
15. A Polícia Nacional é um serviço executivo directo do Ministério do Interior, nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 4.º e dos artigos 13.º e 15.º do Decreto Presidencial n.º 32/18, de 7 de Fevereiro, Estatuto Orgânico do Ministério do Interior, e cabe ao Departamento Ministerial, responsável pela ordem interna e segurança pública, auxiliar o Presidente da República na condução e direcção da Polícia Nacional, conforme dispõe o n.º 2 do artigo 3.º do Decreto Presidencial n.º 152/19, de 15 de Maio, Estatuto Orgânico da Polícia Nacional.
16. Em suma, a norma do n.º 1 do artigo 31.º da LBOFPN viola o princípio da responsabilidade política e institucional perante o Presidente da República.
17. Com efeito, o modelo atípico de responsabilidade directa do Comandante-Geral da Polícia Nacional ao Presidente da República e Comandante-em-Chefe, previsto no n.º 1 do artigo 31.º do diploma em causa, e o modelo de dependência directa da Polícia Nacional ao Presidente da República e Comandante-em-Chefe, previsto no artigo 6.º da mesma lei, conflitua com a CRA.

O Requerente terminou as suas alegações requerendo que este Tribunal declare a inconstitucionalidade material e orgânica do artigo 6.º e do n.º 1 do artigo 31.º, ambos da Lei n.º 6/20, de 24 de Março, LBOFPN.



Notificada para se pronunciar, nos termos do disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 29.º da LPC, veio a Assembleia Nacional, ora Requerida, dizer o seguinte:

1. A norma do artigo 6.º da LBOFPN decorre da interpretação lógico-sistemática das seguintes normas da Constituição:
  - a) Nomear e exonerar o Comandante-Geral da Polícia Nacional e os 2.ºs Comandantes da Polícia Nacional, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, *ex vi* da alínea f) do artigo 122.º da CRA;
  - b) Nomear e exonerar os demais cargos de comando e chefia da Polícia Nacional, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, *ex vi* da alínea g) do artigo 122.º da CRA;
  - c) Promover e graduar, bem como despromover e desgraduar, os oficiais comissários da Polícia Nacional, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, *ex vi* da alínea h) do artigo 122.º da CRA;
  - d) Definir a política de segurança nacional e dirigir a sua execução, *ex vi* da alínea a) do artigo 123.º da CRA;
  - e) Aprovar o planeamento operacional do sistema de segurança nacional e decidir sobre a estratégia de emprego das Forças Armadas Angolanas e da Polícia Nacional (...), *ex vi* da alínea c) do artigo 123.º da CRA;
  - f) Promover a fidelidade das Forças Armadas Angolanas e da Polícia Nacional (...), *ex vi* da alínea e) do artigo 123.º da CRA.
2. Entende a Assembleia Nacional que o Presidente da República, para exercer as competências descritas no articulado anterior, tem que se posicionar no topo da hierarquia da Polícia Nacional. A Constituição não obriga nem faz menção a que o Presidente da República exerça aquelas competências por intermédio de um auxiliar, como seria um Ministro de Estado ou um Ministro.
3. Aliás, a Polícia Nacional, enquanto instituição republicana, tem existência anterior a qualquer ministério. Existe por força do poder constituinte, ao passo que os ministros ou ministérios existem por decisão do poder constituído.
4. A Polícia Nacional integra a Administração directa do Estado e, por conseguinte, é parte integrante da Administração Pública. Ainda que a doutrina assim não nos ensinasse, o posicionamento do artigo 210.º da Constituição, sob a epígrafe (Polícia Nacional), do Título V "Administração Pública", não nos deixaria dúvidas.
5. Nos termos da alínea d) do artigo 120.º da CRA, o Presidente da República tem como competência 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.
6. Não entende, esta Assembleia Nacional, que o artigo 6.º da LBOFPN, viola o princípio da atribuição constitucional de competências aos órgãos de

Handwritten signatures and initials on the right margin of the document, including a large signature at the top, several smaller initials, and a signature in blue ink at the bottom.



soberania, previsto no n.º 2 do artigo 105.º da CRA. Na verdade, a Assembleia não atribuiu nova competência ao Presidente da República, apenas densificou as competências que a Constituição lhe confere.

7. Sendo da competência da Assembleia legislar sobre a organização e o funcionamento da Polícia Nacional, não haveria este órgão legislativo de colocar a Polícia Nacional a subordinar-se a um ente sem consagração constitucional, cuja existência depende do poder discricionário do Presidente da República, enquanto Titular do Poder Executivo.
8. De resto, os Ministros, enquanto auxiliares do Titular do Poder Executivo, não têm poderes próprios, mas sim poderes delegados. Os poderes dos Ministros são aqueles que o Presidente da República, discricionariamente, entende delegar.
9. A natureza do sistema de governo consagrado na Constituição, com um poder executivo unipessoal e normas que atribuem competência ao Presidente da República, não pode conduzir à solução diferente da que a Assembleia Nacional adoptou na LBOFPN.
10. O artigo 139.º e o n.º 3 do artigo 201.º da Constituição não definem quem responde política e institucionalmente perante o Presidente da República, referem-se, sim, que o Vice-Presidente, os Ministros de Estado e os Ministros são responsáveis perante o Presidente da República, assim como os governadores provinciais.
11. Isto é assim porque, por um lado, o artigo 139.º da Constituição encontra-se na Secção VI do Capítulo II do Título IV e tem como epígrafe (Actos, Incompatibilidades e Responsabilidades dos Ministros de Estado, Ministros, Secretários de Estado e Vice-Ministros), por outro, o artigo 201.º da CRA, trata da Administração Local do Estado. Não haveriam aquelas normas de tratar da responsabilidade política de outras entidades que não sejam aquelas aí designadas.
12. A sujeição directa do Comandante-Geral da Polícia Nacional ao Presidente da República não consubstancia nem visa, na sua essência, uma forma de promoção de paridade entre o Ministro do Interior e o Comandante-Geral da Polícia Nacional. Como já nos referimos, os Ministros são auxiliares do Presidente da República, enquanto Titular do Poder Executivo, ao passo que o Comandante-Geral e os 2.ºs Comandantes são nomeados pelo Presidente da República, nas vestes de Comandante-em-Chefe, para o exercício de funções que lidam com a segurança pública e nacional. Vide a alínea f) do artigo 122.º da CRA.
13. Parece paradoxal o facto de o Requerente, em toda a extensão do seu requerimento, fundamentar a sua intervenção no facto de a Constituição não atribuir poderes de direcção da Polícia Nacional ao Presidente da República, o que a LBOFPN faz expressamente, mas, no seu requerimento, defende que a Polícia Nacional é um serviço executivo do Ministério do Interior e que cabe ao Departamento Ministerial, responsável pela ordem interna e segurança pública, auxiliar o Presidente da República na

M. M. M. M.



condução e direcção da Polícia Nacional, porque assim diz o Estatuto Orgânico do Ministério do Interior, aprovado por via do Decreto Presidencial n.º 32/18, de 7 de Fevereiro.

14. Ainda sobre a petição do Requerente, segundo a qual, nos termos do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto Presidencial n.º 152/19, de 15 de Maio, "*cabe ao departamento ministerial, responsável pela ordem interna e segurança pública, auxiliar o Presidente da República na condução e direcção da Polícia Nacional*"; se auxilia o Presidente da República na condução e direcção da Polícia Nacional, é porque o Presidente da República dirige a Polícia Nacional.
15. É entendimento da Assembleia Nacional que, ainda que a LBOFPN nada dissesse, da interpretação das normas da Constituição, sobre competências do Presidente da República, concluir-se-ia que a Polícia Nacional depende sempre do Presidente da República, a quem deve obediência, sem necessidade de nenhum ente intermediário.
16. No entanto, nos termos dos seus poderes constitucionais, o Presidente da República pode sempre delegar, no todo ou em parte, os poderes de direcção sobre a Polícia Nacional.

A Requerida concluiu contra-alegando que, com a aprovação da Lei n.º 06/20, de 24 de Março, não foi violada a Constituição.

Colhidos os vistos legais, cumpre, agora, apreciar para decidir.

## II. COMPETÊNCIA

O Tribunal Constitucional é competente para apreciar a presente acção de fiscalização abstracta sucessiva da constitucionalidade da Lei n.º 6/20, de 24 de Março, Lei de Bases sobre a Organização e Funcionamento da Polícia Nacional (LBOFPN), nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 181.º e do artigo 230.º da CRA, da alínea a) do artigo 16.º e do artigo 18.º da Lei n.º 2/08, de 17 de Junho, Lei Orgânica do Tribunal Constitucional (LOTIC), bem como da alínea b) do artigo 3.º e do n.º 1 do artigo 26.º, ambos da Lei n.º 3/08, de 17 de Junho, Lei do Processo Constitucional (LPC).

## III. LEGITIMIDADE

A alínea d) do n.º 2 do artigo 230.º da Constituição indica o Procurador-Geral da República como uma das entidades com legitimidade para requerer a apreciação abstracta sucessiva da constitucionalidade de qualquer norma em vigor no regime jurídico interno.

Com base na supracitada disposição constitucional nos termos da alínea d) do artigo 27.º da LPC, o Procurador-Geral da República tem legitimidade para formular, perante o Tribunal Constitucional, o presente pedido de controlo abstracto sucessivo da constitucionalidade.

Handwritten signatures and initials in black and blue ink on the right margin of the page. The signatures include a large black one at the top, followed by several smaller ones, and a prominent blue signature that appears to read 'Abs. de...'. There are also some initials in black ink.



#### IV. OBJECTO

A presente acção de fiscalização abstracta sucessiva tem como objecto a sindicância da conformidade constitucional das disposições ordinárias do artigo 6.º e do n.º 1 do artigo 31.º ambos da LBOFPN com a Constituição da República de Angola aprovada em 2010.

#### V. APRECIANDO

O Requerente veio, mediante a presente acção de controlo abstracto sucessivo, requerer a declaração de inconstitucionalidade material e orgânica do artigo 6.º da LBOFPN, por alegadamente no entender deste contrariar a Constituição, estando em desconformidade com os princípios de atribuição constitucional de competências a órgãos de soberania, de reserva da Constituição e de autoridade suprema do Presidente da República e Comandante-em-Chefe das Forças Armadas Angolanas, nos termos do n.º 2 do artigo 105.º, do artigo 117.º, das alíneas f), g) e h) do artigo 122.º, da alínea e) do artigo 123.º, do n.º 1 do artigo 207.º e do artigo 210.º, todos da CRA.

No mesmo sentido, o Requerente veio solicitar que seja declarada a inconstitucionalidade do n.º 1 do artigo 31.º da LBOFPN, por considerar que esta norma, está em desconformidade com o princípio de responsabilidade política e institucional perante o Presidente da República, nos termos das alíneas f), g) e h) do artigo 122.º, alínea e) do artigo 123.º, artigo 139.º, n.º 3 do artigo 201.º e do artigo 210.º, todos da CRA.

Aqui chegados, é imprescindível realçar que, não é a primeira vez que este Tribunal Constitucional procede à fiscalização sucessiva abstracta de normas insertas nesta mesma LBOFPN, por requerimento da mesma entidade, o Procurador-Geral da República.

Pois, como se pode observar do Acórdão n.º 655/2020, de 2 de Dezembro, foi declarada a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da norma do n.º 2 do artigo 68.º da LBOFPN, que tratava da matéria sobre as imunidades dos oficiais comissários da Polícia Nacional.

Relativamente ao objecto do presente Processo, vejamos se procedem ou não as proposituras do Requerente:

##### **A) Sobre a inconstitucionalidade do artigo 6.º da Lei n.º 6/20, de 24 de Março, LBOFPN**

O regime jurídico em vigor, que atribui a direcção superior e dependência directa da Polícia Nacional de Angola (PNA) ao Presidente da República, é o que vem estabelecido no artigo 6.º da LBOFPN, segundo o qual *“a PNA é dirigida superiormente pelo Presidente da República, na qualidade de Comandante-em-Chefe das Forças Armadas Angolanas, de quem depende directamente”*.



Neste processo, o Requerente veio colocar em causa a conformidade constitucional da norma acima transcrita, por considerar que, por via de um acto legislativo próprio e de natureza infraconstitucional, a Requerida, Assembleia Nacional, não devia atribuir competências ao Presidente da República que não constem da Constituição.

Por isso, requereu a declaração de inconstitucionalidade orgânica e material do artigo 6.º da LBOFPN, porque, a seu ver, a disposição está em contradição com imperativos da Constituição, tendo a Requerida praticado um acto legislativo desconforme em face dos princípios de atribuição de competências e de autoridade suprema do Presidente da República apenas sobre as Forças Armadas Angolanas.

Para o Requerente, o artigo 6.º da LBOFPN contraria as seguintes disposições da Constituição:

- a) Artigo 105.º (Órgãos de soberania) 1. (...). 2. A formação, a composição, a competência e o funcionamento dos órgãos de soberania são os definidos na Constituição. 3. (...).
- b) Artigo 117.º (Reserva da Constituição) As competências do Presidente da República são as definidas pela presente Constituição.
- c) Artigo 122.º (Competência como Comandante-em-Chefe) Compete ao Presidente da República, como Comandante-em-Chefe das Forças Armadas Angolanas: (...); f) nomear e exonerar o Comandante Geral da Polícia Nacional e os 2.ºs Comandantes da Polícia Nacional, ouvido o Conselho de Segurança Nacional; g) nomear e exonerar os demais cargos de comando e chefia da Polícia Nacional, ouvido o Conselho de Segurança Nacional; h) promover e graduar, bem como despromover e desgraduar os oficiais comissários da Polícia Nacional, ouvido o Conselho de Segurança Nacional; (...).
- d) Artigo 123.º (Competência em matéria de segurança nacional) Compete ao Presidente da República, em matéria de segurança nacional: (...); e) promover a fidelidade das Forças Armadas Angolanas, da Polícia Nacional e dos órgãos de inteligência e de segurança de Estado à Constituição e às instituições democráticas.
- e) Artigo 207.º (Forças Armadas Angolanas) 1. As Forças Armadas Angolanas são a instituição militar nacional permanente, regular e apartidária, incumbida da defesa militar do País, organizadas na base da hierarquia, da disciplina e da obediência aos órgãos de soberania competentes, sob a autoridade suprema do Presidente da República e Comandante-em-Chefe, nos termos da Constituição e da lei, bem como das convenções internacionais de que Angola seja parte. 2. (...). 3. (...).



f) *Artigo 210.º (Polícia Nacional) 1. A Polícia Nacional é a instituição nacional policial, permanente, regular e apartidária, organizada na base da hierarquia e da disciplina, incumbida da protecção e asseguramento policial do País, no estrito respeito pela Constituição e pelas leis, bem como pelas convenções internacionais de que Angola seja parte. 2. (...). 3. A lei regula a organização e funcionamento da Polícia Nacional.*

Em contradição, veio a Requerida defender que o artigo 6.º, posto em causa, não viola o princípio de atribuição de competências a órgãos de soberania, previsto no n.º 2 do artigo 105.º da CRA, porque não foi atribuída nova competência ao Presidente da República. Havendo apenas uma densificação de competências com base no disposto nos artigos 122.º e 123.º da CRA.

Como resulta do acima exposto, em primeiro caso, o objecto do presente controlo abstracto sucessivo é a norma do artigo 6.º da LBOFPN, o que pressupõe uma fiscalização directa, em que a garantia é o fim primordial ou único e a inconstitucionalidade torna-se a questão principal, o objecto do processo em apreço no que a esta parte diz respeito.

Dito isto, vejamos,

A Constituição prevê, por reserva absoluta de competência legislativa, o poder de a Assembleia Nacional legislar sobre bases gerais da organização, do funcionamento e da disciplina das Forças Armadas Angolanas, das forças de segurança pública e dos serviços de informação, nos termos da alínea j) do artigo 164.º.

Considerando a complementaridade do supracitado comando com as disposições das alíneas f), g) e h) do artigo 122.º e das alíneas a), b) e c) do artigo 123.º, ambos da Constituição, é relevante concluir que a Assembleia Nacional tem competência para fixar as bases de organização e funcionamento da Polícia Nacional através de acto legislativo exclusivo.

Por isso, não constitui prioridade neste processo a análise de uma possível inconstitucionalidade orgânica absoluta, comumente entendida como resultante do facto de um órgão autor de uma lei não figurar um órgão legislativo, ou de uma aparente inconstitucionalidade orgânica relativa, conhecida como decorrente de um acto praticado por um órgão legislativo, mas sem competência sobre a matéria.

Deste modo, é incontestável o valor da sindicância subjacente à necessidade de esclarecimento de competências da Assembleia Nacional, particularmente quanto à reserva de acto legislativo sobre a organização interna da Polícia Nacional, melhor dizendo, sobre o poder de atribuir especificamente, mediante lei de

Handwritten signatures and initials in black and blue ink on the right margin of the page. The signatures include a large black scribble at the top, followed by several other signatures in black ink, and a signature in blue ink that appears to read 'M. M. Sangu'.



bases, a direcção superior directa do referido órgão ao Presidente da República, na qualidade de Comandante-em-Chefe das Forças Armadas Angolanas.

Incumbe, assim, a este Tribunal verificar se a Assembleia Nacional, tendo competência legislativa para fixar em lei de bases a organização e o funcionamento da força de segurança pública (Polícia Nacional), poderia aprovar algumas normas nela contidas, tal como o artigo 6.º da LBOFPN, face à Constituição em sentido material, que implica uma ponderação do estatuto identitário do poder político, da reserva da Constituição e do estatuto da sociedade nas relações com o próprio poder político.

A Constituição, em sentido material, como ensina Carlos Blanco de Morais é *“uma lei que regula a estrutura, os fins, as funções e a forma territorial do Estado, bem como os órgãos que neste exercem o poder político, compreendendo-se nessa regulação as competências e atos dos mesmos órgãos, o modo de designação e demissão dos respectivos titulares, os seus limites e seu controlo a todos os níveis”*. In *Curso de Direito Constitucional, Teoria da Constituição em Tempo de Crise do Estado Social*, Tomo II, Volume II, 1.ª Edição, Coimbra Editora, 2014, pág. 41.

Na actual Constituição material, o sistema de governo adoptado é de matriz presidencial (Acórdão n.º 319/2013, de 9 de Outubro de 2013, pág. 5), por força do disposto no n.º 1 do artigo 108.º da CRA, em que o Presidente da República é, em simultâneo, Chefe de Estado, Titular do Poder Executivo e Comandante-em-Chefe das Forças Armadas Angolanas, sujeito a competências definidas pela Lei Fundamental, conforme orienta o princípio de reserva da Constituição, consubstanciado na percepção de que determinadas matérias, respeitantes ao estatuto jurídico do político, não devem ser reguladas por leis ordinárias, mas pela própria Lei Suprema, conforme o disposto no artigo 117.º da CRA.

De facto, a Constituição consagra expressamente as competências do Presidente da República na qualidade de Chefe de Estado (artigo 119.º), Titular do Poder Executivo (artigo 120.º) e Comandante-em-Chefe das Forças Armadas Angolanas (artigo 122.º) e, por último, as suas competências quanto a matérias de segurança nacional (artigo 123.º), as competências a que estes dispositivos legais fazem referência poderão, conseqüentemente, ser materializadas por actos próprios do Presidente da República nas formas previstas no artigo 125.º da CRA.

Porém, importa salientar que face a referida matriz constitucional do sistema político angolano em que o Presidente da República, ainda que nas vestes de Comandante-em-Chefe das Forças Armadas ou de responsável político e institucional da segurança nacional, e não obstante a consagração em separado dos seus poderes funcionais nos domínios da defesa, das forças armadas e da segurança nacional, não deixa de agir como titular do Poder Executivo sendo esta a compreensão que se extrai da obra de Carlos M. Feijó e Outros, onde se lê que *“apesar de sistematicamente autonomizado em preceitos constitucionais*

Machango







Importa, assim, que a norma aqui em causa, que vem estabelecer a relação de dependência da Polícia Nacional ao Titular do Poder Executivo /Comandante-em-Chefe das Forças Armadas e a Polícia Nacional, seja interpretada, na sua conformação com a Constituição, tendo exactamente como ponto de partida e fundamento o modo de organização e funcionamento do poder político, suas funções e competências. Aliás, no que a interpretação das normas constitucionais diz respeito, é entendimento deste Tribunal de que a aferição do seu significado e alcance não se faça à margem de uma compreensão sobre o sistema unitário de valores, regras e princípios que caracterizam a Constituição.

É este o entendimento de J.J Gomes Canotilho ao se *debruçar* sobre a tipicidade das competências, acentuando ser a força normativa da Constituição incompatível com a existência de competências não escritas, não deixa, porém, de admitir que estas possam ser complementadas *através do manejo de instrumentos metódicos de interpretação (sobretudo de interpretação sistemática e teleológica)*. Tal permitirá, como refere, chegar à conclusão, para o que agora interessa, sobre a existência de *competências implícitas complementares, enquadráveis no programa normativo constitucional de uma competência explícita e justificável porque não se trata tanto de alargar competências, mas de aprofundá-las*. In *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª Edição, pág. 549.

Assim, é de concluir, na compreensão deste Tribunal, que a norma do artigo 6.º da LBOFPN não patenteia a alegada violação ao princípio da reserva da Constituição, que se manifesta, além de outros, através do princípio da tipicidade das competências, vertido no n.º 2 do artigo 105.º e no artigo 107.º, ambos da CRA. Deste princípio resulta, como já referido, que as competências dos órgãos de soberania têm por fundamento a Constituição, reconduzindo-se às normas constitucionais sobre a matéria.

#### **B) Sobre a inconstitucionalidade do n.º 1 do artigo 31.º da LBOFPN**

O Requerente sustenta o seu pedido de declaração de inconstitucionalidade com base numa pretensa omissão normativa, isto é, que a nível das alíneas f), g) e h) do artigo 122.º, da alínea e) do artigo 123.º e do artigo 210.º, todos da CRA, referindo-se que “a Constituição não define o Comandante-Geral da Polícia Nacional como órgão que responde perante o Presidente da República,” logo, em seu entender a norma do n.º 1 do artigo 31.º da Lei n.º 6/20, de 24 de Março – LBOFPN, deve ser declarada inconstitucional.

Atento ao diploma legal em causa, o n.º 1 do artigo 31.º da LBOFPN determina o seguinte: “o Comandante-Geral da PNA é a mais alta autoridade na hierarquia da corporação e responde perante o Presidente da República, na qualidade de Comandante-em-Chefe das Forças Armadas Angolanas, pela actividade policial em todos os domínios”.



A teoria de responsabilidade política de um órgão perante outrem prevalece nos Estados contemporâneos como um dos paradigmas dominantes da Ciência Política e Direito Constitucional e inspira o estudo da preponderância terminativa de poderes nas relações interorgânicas, em que, por um lado, um Parlamento tenha atribuições constitucionalmente previstas de destituir directamente um Presidente da República e, por outro, o texto constitucional confere a este poderes para dissolver, de forma directa, um Parlamento.

Aplicando a teoria ao caso *sub judice*, subsiste, pois, a concepção constitucional de uma responsabilidade política unilateral do Comandante-Geral da Polícia Nacional perante o Presidente da República, que acarreta, ao certo, um único raciocínio intrínseco e coerente com a letra e o espírito da Constituição vigente, de que a mais alta autoridade na hierarquia da corporação é nomeada e exonerada pelo Comandante-em-Chefe das Forças Armadas Angolanas.

Conclusão semelhante da que foi supra apresentada é, seguramente, passível de ser extraída da leitura do n.º 1 do artigo 31.º da LBOFPN, porque a norma, ao dispor que o Comandante-Geral responde perante o Presidente da República, passa a incorporar um sentido com alcance, em matéria de funcionamento e de relação hierarquizada directa entre ambas entidades, consonante com o significado jurídico-constitucional do Comandante-Geral ser politicamente responsável perante o Presidente da República, questão esta que está, como já foi acima dito, intrinsecamente relacionada não só com o provimento de cargo e cessação por exoneração, nos termos da alínea f) do artigo 122.º da CRA, mais também com os poderes, que detém, de definir a política de segurança nacional e dirigir a sua execução, bem como determinar, orientar e decidir sobre a estratégia de actuação em matéria da segurança nacional, conforme o artigo 123.º da CRA.

Aliás outro não poderia ser o entendimento que se extrai da norma da CRA.

Reforça este pensamento o entendimento de Cremildo Paca, ao afirmar que "(...) o modelo de organização da Polícia adoptado em Angola é o **monista/integral desconcentrado**, nos termos em que a Polícia Nacional de Angola é única para todo o território nacional sendo estruturada de acordo com a hierarquia do Comando único em todos os níveis da cadeia organizacional.

A Polícia Nacional concentra quase todos os ramos de actividade policiais desde a ordem pública a investigação criminal, o que significa dizer que, em Angola, existe um sistema integral de Polícia encabeçada por um Comandante-Geral da Polícia Nacional".

Segundo o autor, "(...) Em termos de dependência institucional, de dizer que, enquanto força de segurança, é dirigida pelo Presidente da República na qualidade de Comandante-em-Chefe das Forças Armadas Angolanas, competindo ao Ministério do Interior auxiliá-lo na condução, e coordenação institucional (...)".

Handwritten signatures and notes in blue ink on the right margin of the page. The notes include the name 'M. M. M. M.' and the name 'M. M. M. M.' written vertically. There are also several illegible signatures and initials.



E mais, diz que "(...) o Comandante-Geral da PNA é a mais alta autoridade na hierarquia da corporação e responde perante o Presidente da República, na qualidade de Comandante-em-Chefe das Forças Armadas Angolanas e ao Ministério do Interior cabe a formulação, coordenação, execução e avaliação à política de ordem e segurança interna bem como assegurar a inspecção e a fiscalização da actuação e desenvolvimento da administração da Polícia Nacional (...)". In *Administração Pública e Poder Executivo de Angola*, 1.ª Edição, AAFTL Editora, 2020, págs. 269 a 271.

Neste sentido, os fundamentos de razão já aduzidos, conformam-se, ainda, com o preceituado na alínea d) do artigo 120.º da CRA ao enunciar à competência do Presidente da República, como titular do Poder Executivo, de dirigir os serviços e a actividade da administração estadual directa, civil e militar (incluindo paramilitar), em que, para efeitos de materialização do interesse público do Estado, o Presidente da República superintende a política de governação ou encabeça órgãos e serviços.

Pelo que, não resulta daqui qualquer inconstitucionalidade, visto que, como já foi referenciado acima, é entendimento da doutrina dominante, com especial destaque para J.J GOMES CANOTILHO, de que a Constituição admite "uma complementação de competências constitucionais, através do manejo de instrumentos metódicos de interpretação..." o que poderá de per se, resultar em "competências implícitas complementares, enquadráveis no programa normativo-constitucional de uma competência explícita e justificável, porque não se trata de alargar competências, mas de aprofundar competências", como de resto, se verifica no caso em apreciação. In *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª Edição, pág. 549.

A bem da verdade, importa salientar, uma vez mais, que resulta da CRA, que a competência originária tanto para definir a política de segurança nacional, dirigir a sua execução, decidir sobre a estratégia de actuação da segurança nacional, como para dirigir os serviços e a actividade da administração directa do Estado, caberá sempre ao Presidente da República e este, por sua vez, conforme o caso, poderá ser coadjuvado pelos seus órgãos auxiliares, nomeadamente, os Ministros, ou pela figura de um Comandante-Geral da Polícia nacional, que sob a direcção e orientação do Presidente da República, hão de desempenhar as atribuições superiormente incumbidas por este, sem que daqui decorra qualquer ofensa aos princípios ou violação de normas constitucionais.

Ora, pelos argumentos de razão acima esgrimidos, é entendimento deste Tribunal Constitucional que, o legislador ordinário, ao legislar nos termos previstos na norma colocada em crise, não incorreu em inconstitucionalidade orgânica porquanto, atentos aos elementos de interpretação sistemática e teleológica, consegue-se chegar a conclusão de que pela conjugação das disposições constitucionais, mormente, os artigos 122.º e 123.º da CRA,



conferem à Requerida competência para legislar sobre matéria de prestação de conta do Comandante-Geral da Polícia Nacional ao Presidente da República e articulação directa entre ambos de políticas administrativas e funcionais em matéria de segurança nacional, como resulta do sentido jurídico e do alcance legal do disposto no n.º 1 do artigo 31.º da LBOFPN.

Nestes termos,

DECIDINDO

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

*Não declarar a inconstitucionalidade do artigo 6.º e o nº 1 do artigo 31.º da Lei n.º 6/20, de 24 de Junho, Lei de Base sobre a organização e funcionamento da Polícia Nacional.*

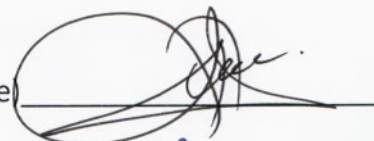
Sem custas, nos termos do artigo 15.º da Lei n.º 3/08, de 17 de Junho – Lei do Processo Constitucional.

Notifique.

Tribunal Constitucional, em Luanda, 24 de Janeiro de 2023.

OS JUÍZES CONSELHEIROS

Dra. Laurinda Prazeres Monteiro Cardoso (Presidente)



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

*Victória M. da Silva Izata*

Dr. Carlos Manuel dos Santos Teixeira

*Carlos Manuel dos Santos Teixeira*

Dr. Gilberto de Faria Magalhães (Relator)

*Gilberto de Faria Magalhães*

Dra. Josefa Antónia dos Santos Neto

*Josefa Antónia dos Santos Neto*

Dra. Maria da Conceição de Almeida Sango

*Maria da Conceição de Almeida Sango*

Dra. Maria de Fátima de Lima D'A. B. da Silva

*Maria de Fátima de Lima D'A. B. da Silva*

Dr. Simão de Sousa Victor

*Simão de Sousa Victor*

Dr. Victorino Domingos Hossi

*Victorino Domingos Hossi*