



A GUARDIÃ

**Revista Científica
do Tribunal
Constitucional**

VERBA VOLANT SCRIPTA MANENT

(As palavras voam, mas permanecem quando escritas)

A GUARDIÃ

**Revista Científica
do Tribunal
Constitucional**





NEWSLETTER
EDIÇÃO DE JANEIRO

SUMÁRIO

NOVA VICE-PRESIDENTE DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL E NOVO JUIZ CONSELHEIRO FORAM EMPOSSADOS

Após serem eleitos pela Assembleia Nacional, no passado dia 13 de Janeiro, Victória Izata, como Vice-Presidente do Tribunal Constitucional e Victoriano Hosi, como Juiz Conselheiro, foram empossados pelo Presidente da República, João Manuel Gonçalves Lourenço, no dia 20 de Janeiro.

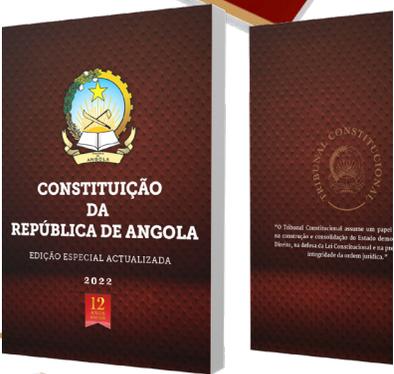
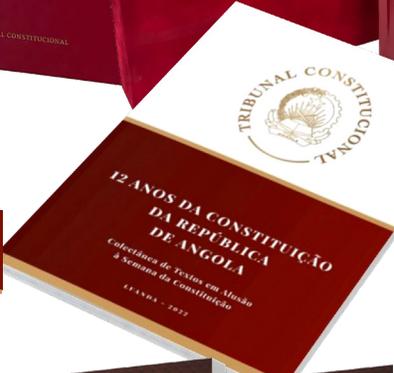
Victória Izata, que substitui no cargo Guilhermina Prata, jubilada por fim de vida, é licenciada em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto, e, à data da sua eleição, a Vice-Presidente do Tribunal Constitucional exercia as funções de Juíza Conselheira.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL REFORÇA LITERACIA CONSTITUCIONAL PARA CELEBRAR OS 13 ANOS DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

Por sua vez, Victoriano Hosi é Doutorando em Estratégia pela Universidade de Lisboa, licenciado em Direito pela Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Católica de Lisboa, tendo exercido vários cargos públicos, com destaque para o de Ministro de Comércio, entre 1997 e 2004.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL REFORÇA LITERACIA CONSTITUCIONAL PARA CELEBRAR OS 13 ANOS DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

No âmbito da "Semana da Constituição", o Tribunal Constitucional lançou a "Constituição da República de Angola para Crianças", uma obra em Banda Desenhada, e a "Constituição da República de Angola em Línguas Nacionais".





REVISTA NÚMERO 1
ANO 2023

TÍTULO
A GUARDIÃ
Revista Científica do Tribunal Constitucional

PROPRIEDADE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EDITORIA
LEXDATA – Sistemas e Edições Jurídicas, Lda

CONSELHO EDITORIAL
Coordenador: Carlos Alberto Bravo Burity da Silva
Subcoordenadora: Maria da Conceição de Almeida Sango
João Ramiro dos Santos
Aida Bernadeth Pires Alberto Gonçalves
Artur Hélder Monteiro Torres

Secretariado de Apoio Técnico:
António Quiriri Pedro
Anacleta Maria Pederneira Pereira
Sérgio Rufino da Conceição

AUTORES
Armindo Jelembi
Benja Satula
Carlos Feijó
Carlos Teixeira
Emanuela Vunge
Evandra Martins
Leandro Ferreira
Lúcia Ribeiro
Luzia Sebastião
Márcia Nigiolela
Mário Monte
Mauro Alexandre
Onofre dos Santos
Raul Araújo

CONCEPÇÃO GRÁFICA
LEXDATA – Sistemas e Edições Jurídicas, Lda

TIRAGEM
800 exemplares

IMPRESSÃO E ACABAMENTO
Imprensa Nacional – E.P.

PERIODICIDADE
Anual
1.ª Edição, Luanda, Junho 2023

DEPÓSITO LEGAL 11913 / 2023
ISBN 978-989-8880-45-1



Tribunal Constitucional de Angola
www.tribunalconstitucional.ao

© Reservados todos os direitos.

Esta edição não pode ser reproduzida nem transmitida, no todo ou em parte, sem prévia autorização.

ÍNDICE

NOTA DE APRESENTAÇÃO	11
EDITORIAL	17
NOTA DE HOMENAGEM	23
I – EM DESTAQUE	
<i>Ad Perpetuam Rei Memoriam</i>	33
A Propósito da Revisão Constitucional de 2021.	33
<i>Carlos Maria Feijó</i>	
II – DOCTRINA	
Da Constituição para o Direito Civil	
Um Constante Movimento Intra e Extrateleológico e Axiológico	89
<i>Armando Jelembi</i>	
O Reflexo da Presunção de Inocência na Jurisprudência em África	119
<i>Benja Satula</i>	
Reforma Constitucional Angolana e o Estado Democrático	139
<i>Carlos Manuel dos Santos Teixeira</i>	
De um Regime Fiscal Cedular e tendencialmente “pro fisco” à busca de uma maior Justiça Fiscal com base nos Princípios Constitucionais impostos ao Sistema e Política Fiscal em Angola – o caminho a trilhar.	149
<i>Emanuela Vunge</i>	
O Presidente da República de Angola na II República	167
<i>Evandra Martins</i>	
A Independência dos Tribunais	185
<i>Leandro E. G. Ferreira</i>	
Da Fiscalização Sucessiva Concreta da Constitucionalidade – Notas Breves sobre a sua Evolução no Processo Constitucional Moçambicano	215
<i>Lúcia da Luz Ribeiro</i>	
Sistema Legal e Direito Tradicional	237
<i>Luzia Sebastião</i>	
A Perspectiva Laboral da Responsabilidade Social à luz da Lei dos Contratos Públicos.	259
<i>Márcia Nigiolela</i>	
Os Novos Caminhos do Direito Sancionatório Público Angolano à luz da Constituição. Direito Penal e Direito Contraordenacional.	271
<i>Mário Ferreira Monte</i>	

Autarquias Locais em Perspectiva
(Enquadramento, Inserção Histórica e os Desafios do Tribunal Constitucional) 295
Mauro Alexandre dos Santos Quitumbo

A Justiciabilidade do Direito à Habitação na Jurisprudência do Tribunal
Constitucional de Angola 323
Onofre dos Santos

A Independência dos Tribunais no Estado Democrático de Direito 341
Raul Carlos Vasques Araújo

III – JURISPRUDÊNCIA

ACÓRDÃO N.º 111/2010 363
ACÓRDÃO N.º 447/2017 365
ACÓRDÃO N.º 467/2017 367
ACÓRDÃO N.º 688/2021 369
ACÓRDÃO N.º 799/2023 371

IV – ENTREVISTA

Dr. Rui Constantino da Cruz Ferreira
Juiz Conselheiro Presidente Jubilado do Tribunal Constitucional 375

V – CONHEÇA O TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

COMPOSIÇÃO E DESIGNAÇÃO DOS JUÍZES CONSELHEIROS DO
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 393
HISTÓRICO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 399
GALERIA DE EVENTOS DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 403
SEMINÁRIO INTERMÉDIO DA CONFERÊNCIA DAS JURISDIÇÕES
CONSTITUCIONAIS DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA 403
VISITA DOS ESTUDANTES DO CURSO DE DIREITO DA UNIVERSIDADE
KATYAVALA BWILA AO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 404
1.º ENCONTRO DE JUÍZAS AFRICANAS 405
SEMANA DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE ANGOLA - 1 A 6 DE FEVEREIRO
DE 2023 406
EMPOSSAMENTO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA DE ANGOLA 411
CANDIDATURA ÀS ELEIÇÕES GERAIS DE 2022 412
RELAÇÕES INTERNACIONAIS BILATERIAS E MULTILATERAIS 417





NOTA DE APRESENTAÇÃO





NOTA DE APRESENTAÇÃO

O Tribunal Constitucional da República de Angola é o órgão supremo da jurisdição constitucional, cujo escopo teleológico consiste em administrar a justiça em matéria jurídico-constitucional, nos termos da Constituição e da Lei.

A assunção deste *desideratum* não se corporiza apenas na prática de actos de natureza judicial, isto é, de acórdãos e despachos, proferidos no quadro da apreciação dos processos que são submetidos ao Tribunal Constitucional.

Hodiernamente, nos Estados modernos, as jurisdições constitucionais devem cumprir o seu objecto e missão institucionais, mormente no que toca à tutela dos Direitos, Liberdades e Garantias Fundamentais, não apenas no âmbito do exercício da função judicial, mas, também, de outras formas a ela conexas, visando o reforço do Estado Democrático e de Direito, bem como da realização efectiva dos valores basilares das respectivas Constituições.

Não se pretende, com isso, cimentar a teoria do activismo judiciário, isto é, a intervenção excessiva do poder judicial em matérias que, nos termos da Constituição, são da exclusiva responsabilidade do Poder Executivo, o que, na prática, se traduziria numa violação do princípio da separação de poderes e interdependência de funções. Com isso, pretendemos reafirmar que, ao abrigo do princípio da autolimitação judicial, o Tribunal Constitucional deve, na sua função primária, autolimitar-se à decisão de questões jurisdicionais e negar a justiciabilidade das questões políticas, de modo a evitar que através do controlo constitucional se faça política, sem, contudo, descurar a sua responsabilidade social.

O Tribunal Constitucional que se tem afirmado, cada vez mais, como um Tribunal de Direitos Humanos, não deve ser um mero actor passivo, fechado sobre o seu “castelo”, aguardando pelos conflitos sociais para que seja chamado a dar resposta aos mesmos. O Tribunal Constitucional, sem violar o seu papel de árbitro e em estrito cumprimento do princípio da separação de poderes, deve ser, cada vez mais, um actor activo, mormente no que concerne à sua responsabilidade social de difusor dos valores e fundamentos da Constituição.

A Constituição é uma gramática que contém uma linguagem e códigos linguísticos próprios, sendo que a facilitação do diálogo entre o Tribunal Constitucional e a sociedade passa, também, por partilhar as regras da comunicação através de obras de carácter científico, no âmbito da investigação científica, e não apenas de acórdãos.

Quanto maior for a cultura jurídica dos cidadãos, mais exigentes estes se tornam, e quanto mais exigentes se tornam, os tribunais tornam-se cada vez mais funcionais.

Para o efeito, o Tribunal Constitucional, no âmbito da concretização e efectivação do Direito Fundamental à informação e, tendo em conta a necessidade de, cada vez mais, aprofundar o conhecimento do Direito Constitucional e matérias conexas, decidiu proceder à criação da presente Revista científica.

A Revista agora dada à estampa surge no âmbito das comemorações do 15.º Aniversário da Institucionalização do Tribunal Constitucional Angolano, que ocorreu em Junho de 2008.

O Tribunal Constitucional foi institucionalizado num contexto particularmente desafiante, sendo que os primeiros juízes tiveram de envidar esforços para que houvesse condições institucionais, no sentido de se realizarem as eleições legislativas de 2008.

Em face disso, esta primeira edição da Revista é também publicada em homenagem aos juízes conselheiros pioneiros do Tribunal Constitucional, com particular realce para o seu Presidente, Dr. Rui Constantino da Cruz Ferreira.

Enquanto Presidente do Tribunal Constitucional, o Dr. Rui Ferreira, juntamente com os demais membros da Corte, foi indicado para o cargo num momento difícil, pois foram marcadas, no mesmo ano, isto é, em 2008, as Eleições Legislativas, o que exigiu um esforço hercúleo do corpo de Juízes Conselheiros, no sentido da autonomia e afirmação da instituição.

Tem-se dito que não existem heróis vivos. Porém, a sabedoria popular também diz que as homenagens devem ser prestadas em vida.

De resto, o Tribunal Constitucional tem fortificado as suas bases e afirmando, cada vez mais, o fortalecimento institucional e a sua visão sobre a prossecução do seu escopo institucional.

É um imperativo proceder à elevação da literacia constitucional, para facilitar a compreensão da jurisprudência constitucional. O Tribunal conhece o Direito, mas tem o dever institucional de levar este Direito aos destinatários das suas decisões, isto é, a sociedade em geral.

A presente Revista do Tribunal Constitucional – A GUARDIÃ – é um projecto desenhado na perspectiva de ser publicado com periodicidade regular, e, do nosso lado, tudo será feito para que assim seja.

Agradeço a toda a equipa do Tribunal Constitucional e da Editora LEXDATA, que trabalharam arduamente para que esta Revista pudesse ser publicada nos termos e prazos definidos.

Os agradecimentos são extensivos a todos os autores que, prontamente, acederam ao convite do Tribunal Constitucional para procederem à apresentação de artigos que constam da Revista que agora é dada à estampa, emprestando e partilhando o seu saber académico na área do Direito Constitucional e matérias conexas.

Bem-haja a todos...

Laurinda Prazeres Monteiro Cardoso

Juíza Conselheira Presidente do Tribunal Constitucional



EDITORIAL







EDITORIAL

Decorridos 15 anos após a sua implementação, o Tribunal Constitucional com vista a alargar os mecanismos de acesso dos cidadãos à informação jurídica, procedendo à divulgação da produção científica em diversas áreas do conhecimento científico, com enfoque no domínio jurídico-constitucional e matérias conexas, decidiu pôr em marcha a edição periódica, regular e sistematizada de uma revista científica.

A Revista Científica do Tribunal Constitucional - A GUARDIÃ - é uma publicação periódica de cunho informativo institucional, cujo perfil e reputação caminharão sempre emparelhados com a nobreza e o bom nome granjeados pela Corte Constitucional angolana.

A política ou linha editorial da Revista assenta no ideal de divulgação científica de pesquisas e informações especializadas e pretende afirmar-se como um instrumento periódico multidisciplinar e dotado de transversalidade, ou seja, constituir um espaço de incentivo à produção académica de estudiosos de todas as áreas do conhecimento, de todo o país e do exterior, em busca de soluções positivas para as questões de convergência jurídico-constitucional.

Nesta perspectiva, a Revista Científica do Tribunal Constitucional constitui a culminância de um projecto estratégico de uma instituição jurisdicional especializada que valoriza a pesquisa em todas as suas dimensões e complexidades, criando as necessárias condições para que todos os seus membros, e não só, contribuam para a geração de novos conhecimentos e não somente da jurisdição constitucional, mas também nas diferentes áreas do saber jurídico.

A GUARDIÃ propõe-se ser um espaço de interdisciplinaridade com outros segmentos de pesquisa, de alteração de alto nível sobre as questões mais relevantes ligadas ao domínio jurídico-constitucional, visando a assumpção, entre outros, dos seguintes objectivos: (i) Contribuir para o alargamento da literacia jurídica da comunidade, principalmente na área do Direito Constitucional e matérias conexas; (ii) Incentivar a comunidade académica na busca de soluções para os problemas das instituições e da comunidade, em geral; (iii) Contribuir para o desenvolvimento do pensamento jurídico-constitucio-

nal; (iv) Divulgar jurisprudência concernente à sindicância das decisões dos demais tribunais, no que diz respeito à sua constitucionalidade, no respeito aos direitos, liberdades e garantias dos particulares; (v) Produzir conhecimento académico-científico de qualidade em matérias integradas nas competências do Tribunal Constitucional; (vi) Contribuir para o desenvolvimento do Estado de Direito e da defesa da democracia.

Com vista a salvaguardar a qualidade dos textos doutrinários, a Revista Científica do Tribunal Constitucional passará a reunir artigos de cultores do Direito Constitucional e matérias conexas, nomeadamente Magistrados, Advogados, Professores, Pesquisadores, Jurisconsultos e outros profissionais, técnicos e eminentes estudiosos de Direito, nacionais e estrangeiros.

A publicação da Revista será feita com periodicidade anual, augurando-se a sua edição regular por ocasião da celebração da data do aniversário do Tribunal Constitucional.

A fim de manter e desenvolver o perfil e a reputação da Revista, o Conselho Editorial da Revista vai envidar os esforços necessários para garantir a sua elevada qualidade e assegurar um alto nível das publicações, com artigos tematicamente relacionados com a missão da Revista, com metodologia e estrutura redacionais adequadas e contribuições meritórias.

Outrossim, esta nova Revista pode, também, vir a ser editada *online* e, contando com o sistema de fluxo contínuo da página oficial do Tribunal Constitucional na internet, esperamos oferecer maior efectividade, rapidez e fidelidade ao material publicado.

A presente edição da Revista do Tribunal Constitucional, a pioneira, que constitui o seu primeiro número, auspicia a qualidade e riqueza da sua estruturação sistemática, merecendo particular destaque a Nota de Apresentação da Dra. Laurinda Prazeres Monteiro Cardoso, Juíza Conselheira Presidente do Tribunal Constitucional.

O grande homenageado desta edição é o Dr. Rui Constantino da Cruz Ferreira, Juiz Conselheiro Presidente Jubilado, que é tão-somente uma das maiores autoridades nacionais no que diz respeito ao constitucionalismo e enuncia, numa importante entrevista, uma resenha histórica da vigência constitucional recente, cujo embrião é, como sabemos, a Lei Constitucional de 1975. O Dr. Onofre dos Santos, Juiz Conselheiro Jubilado do Tribunal Constitucional, honra esta merecida homenagem, recordando toda a vivência ao lado do homenageado, num artigo que o caro leitor tem a oportunidade de ler nas primeiras páginas.

Nas várias e sugestivas opções de leitura da rubrica Doutrina, o leitor pode encontrar artigos de estudiosos e especialistas com profundo conhecimento e experiência na lide com assuntos de cariz constitucional.

A riqueza dos textos, ora dados à liça, é um objectivo a ser reiterado e superado em cada uma das edições vindouras da Revista.

É objectivo dar a conhecer os processos de controlo da constitucionalidade e da legalidade reforçada de normas, bem como, num sentido de utilidade pública, propiciar a consulta e análise da jurisprudência constitucional mais relevante, através dos sumários dos acórdãos produzidos pela magna Corte Constitucional angolana.

À medida que o leitor for folheando a Revista Científica do Tribunal Constitucional vai encontrar, certamente, mais e mais motivos de interesse e, com isso, esperamos contribuir para uma maior reflexão sobre os mais variados temas jurídico-constitucionais.

Que a publicação da Revista já se assuma, em definitivo, como mais um marco na história do constitucionalismo em Angola.

Boa leitura.

Pelo Conselho Editorial

Carlos Alberto B. Burity da Silva

Juiz Conselheiro



NOTA DE HOMENAGEM





TRIBUNAL

15

ANOS

CONSTITUCIONAL

NOTA DE HOMENAGEM

“OBRIGADO, PRESIDENTE JUBILADO RUI FERREIRA”

Conheci o Dr. Rui Ferreira em 1992 quando, depois de um longo afastamento, voltei a Angola para participar na Reunião Nacional Multipartidária entre o Governo e os Partidos Políticos, que teve lugar no velho “Restauração”, o cinema do tempo colonial que, desde a independência, era a casa legislativa da República Popular de Angola. A grande sala parlamentar fervilhava de representantes de algumas dezenas de partidos políticos surgidos em catadupa na sequência do anúncio da abertura ao multipartidarismo. Quase toda essa maré de políticos provinha de vários afluentes do Partido que governava desde a independência nacional. Aquela inusitada assembleia era o rosto de um multipartidarismo democrático nascente que, pela sua exuberância, parecia capaz de dar um mais distendido enquadramento ao confronto bilateral entre Governo e UNITA, que dominava a cena política desde último ano. A UNITA não se fizera representar na Reunião, talvez para a reduzir às suas reais proporções, preferindo vincar a sua posição de interlocutor dos Acordos de Paz. Naquele cenário que pareceria surreal, pouco tempo antes apenas a presença da delegação da FNLA era um vestígio nostálgico do passado.

O Dr. Rui Ferreira não era nenhum dos políticos que enchiam aquela sala destinada por norma às sessões da Assembleia do Povo, a instituição parlamentar da I República. Ele era, desde 1986, advogado de profissão e ao mesmo tempo professor associado e regente da cadeira de Direito Constitucional II, na Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto, mas era também Secretário do Presidente da República para os Assuntos Jurídicos, Consultor Jurídico do Conselho de Ministros e Coordenador do Grupo Técnico que preparara o pacote legislativo da reforma constitucional, iniciada com a Lei n.º 12/91 de 6 de Março. Era nessa qualidade de jurista e constitucionalista que acompanhava os trabalhos da Reunião Multipartidária para a apresentação de vários projectos de diplomas fundamentais, a começar por um novo projecto de revisão constitucional. Passando quase inteiramente despercebido entre as

centenas de presentes, ele era, no entanto, o principal responsável pela enenação quase dramática que se desenrolava perante o meu olhar maravilhado.

Esta Reunião Multipartidária era, com efeito, o culminar de uma estratégia jurídico-constitucional que fizera o seu caminho desde a histórica decisão do Bureau Político do MPLA, a 10 de Outubro de 1990, de introduzir o multipartidarismo no país, numa reunião especial. Esta deliberação, que viria a ser confirmada pelo Comité Central e pelo III Congresso do MPLA, iria ter de vencer gigantescos obstáculos jurídico-constitucionais, ainda mais graves e sérios do que aqueles que tinha encontrado dois anos antes a reforma económica conhecida por SEF. Tal como as leis do Saneamento Económico e Financeiro subvertiam o princípio da economia estatizada e planificada, a anunciada abertura democrática correspondia, pura e simplesmente, ao rompimento com o princípio do partido único, o que seria o mesmo que rasgar a própria Lei Constitucional. Enquanto com as medidas económicas tinha sido possível recorrer a alguma camuflagem literal para dourar a pílula da transição de uma economia administrativa para uma economia de mercado, a eminência da celebração de um acordo com a UNITA não dava margem a ambivalências ou ambiguidades. O acto de assinatura dos acordos de paz seria, pura e simplesmente, um acto inconstitucional, se não fosse antecipado de uma urgente e cirúrgica revisão constitucional. A ampla e profunda revisão constitucional, que a Assembleia do Povo incumbira a uma Comissão de Revisão Constitucional por via da sua Resolução n.º 22/90, de 24 de Novembro, a escassos meses da assinatura dos Acordos de Paz, tinha, pois, de ser conduzida com invulgar perícia jurídica. Para se fazer esta navegação entre Cila e Caríbdis haviam sido mobilizados 16 jovens juristas angolanos (Grupo Técnico nomeado por Resolução da Assembleia do Povo n.º 13/91), entre os quais se destacava o Dr. Rui Constantino da Cruz Ferreira. Com uma capacidade de manobra digna de Ulisses, o Dr. Rui Ferreira e os seus companheiros encontraram a sua maneira de passarem incólumes diante dos formidáveis obstáculos com que se depararam. Foi assim decidido dividir o trajecto da revisão constitucional em duas etapas distintas: acomodar num primeiro momento de revisão a assinatura dos Acordos de Paz e a realização das eleições, deixando para um segundo momento a parte mais densa e complexa relativa às normas organizacionais do Estado, de modo a que os órgãos saídos das eleições dispusessem de uma lei fundamental clara, ainda que provisória, na medida em que ficava previsto caber ao órgão legislativo eleito concretizar a sua competência constituinte, elaborando e aprovando a nova Constituição da República de Angola.

Assim se operou, em Março de 1991, uma autêntica reviravolta aos valores e às normas que até aí caracterizavam o modelo do Estado angolano – uma

revisão formal e material da Lei Constitucional – completando-se a revisão em Setembro de 1992 – mas já uma revisão simplesmente material, da Lei Constitucional de 1991.

Este duplo grau de revisão da Lei Constitucional, sendo embora da exclusiva iniciativa e responsabilidade do Governo do MPLA, teve a imensa vantagem de agregar, no seu segundo momento, o consenso do mais amplo espectro político possível. A estratégia seguia também as regras mais inteligentes da condução de um processo negocial: resolver primeiro o mais urgente e doloroso, deixando para o momento subsequente a resolução das questões mais complexas e morosas. Enquanto a primeira revisão se cingiria a autorizar a incontornável legalização do pluralismo político-partidário, estabelecendo novos princípios de organização dos poderes do Estado (bem como novas bases de organização económica de modo a acolher os princípios do SEF), o passo seguinte complementaria a revisão em matéria de direitos fundamentais e em tudo o que respeitasse à organização e funcionamento do Estado democrático e de direito.

Depois de ter trabalhado com o Dr. Rui Ferreira no Tribunal Constitucional e aprendido a admirar os seus notáveis dotes pedagógicos, posso imaginar como deve ter recorrido a um vasto arsenal de conhecimentos e argumentos de ordem jurídico-constitucional para, em tão curto espaço de tempo, definir e determinar uma verdadeira revolução constitucional logo seguida de uma bonançosa evolução que consolidaria a Lei Constitucional de 1992.

Concebida para vigorar transitoriamente, ela iria efectivamente vigorar por quase duas décadas marcadas pela guerra e pela busca incessante da sua reparação pelas vias da pacificação, da reconciliação e da reconstrução nacional. Uma Constituição talvez imperfeita para tempos imperfeitos, mas resiliente o bastante para enfrentar o inesperado e cumprir um papel que ficará registado na nossa História. A sua importância transcende em muito os limites efémeros que lhe foram traçados. Foi ela que aboliu a pena de morte e acolheu os principais instrumentos internacionais sobre os direitos humanos e foi ela, também, que criou instituições que ainda hoje permanecem na nossa Constituição como a Assembleia Nacional, o Tribunal Constitucional, o Conselho Superior da Magistratura Judicial, o Provedor de Justiça e as Autarquias Locais. Mas não apenas instituições, pois muitas normas da Lei Constitucional passaram para a Constituição de 2010. Uma delas é a do actual artigo 26.º sobre o âmbito dos direitos fundamentais, que transcreve quase exactamente os termos do artigo 21.º da Lei Constitucional. O Professor Doutor José Alberto Melo Alexandrino, ilustre professor de direito constitucional da Universidade Clássica de Lisboa, convidado em 2008 pelo recém instituído Tribunal Constitucional a dar aos

novos Juizes Conselheiros um seminário de direito constitucional, expressou a sua admiração sobre aquela norma, afirmando não conhecer semelhante abertura ao direito internacional em nenhum outro ordenamento jurídico!

A própria norma sobre o Tribunal Constitucional – actual artigo 181.º da Constituição – é também, em grande parte, uma transcrição do artigo 134.º da Lei Constitucional de 1992. Na sua actual formulação o Tribunal Constitucional é, no entanto, um órgão multifuncional incluindo, para além das suas clássicas funções de fiscalização da constitucionalidade tanto abstracta como a concreta, outras funções tanto a nível eleitoral como político-partidário.

Dois anos antes da Constituição de 2010, o Tribunal Constitucional era finalmente instituído, voltando a caber ao Dr. Rui Ferreira a coordenação de um grupo de juristas nomeados com o objectivo de fixar as normas da sua organização, funcionamento, competências e o respectivo processo constitucional. No espaço de dois meses foram promulgadas as Leis n.º 2 e n.º 3 de 17 de Junho de 2008. No dia 25 de Junho, o Dr. Rui Ferreira tomava posse como Presidente do Tribunal Constitucional de Angola. O seu criador tomava-o finalmente nos braços e neles o acalentou pelos anos que durou o seu mandato. Ninguém poderia estar mais vocacionado e preparado para o exercício daquele cargo do que ele. Depois da revisão constitucional de 1991 e 1992, cuja desenvoltura técnica esteve sob a sua direcção, o Dr. Rui Ferreira iria concluir na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra o seu Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas, cuja tese confirma inteiramente aquela sua vocação. Foi seu orientador o Professor Doutor José Gomes Canotilho, um dos vários consultores e especialistas estrangeiros que prestaram em 1991 e 1992 assessoria ao Grupo Técnico de apoio à Comissão de Revisão Constitucional. Ele veio a Luanda, em 2011, a convite do Tribunal Constitucional e são dele as palavras seguintes que deixou escritas na palestra que então proferiu:

“Poucos anos passados, tivemos a honra pessoal e universitária de orientar a tese de Mestrado do Dr. Rui Ferreira sobre a criação de um Tribunal Constitucional na estrutura jurídico-constitucional de Angola. Penso não me falhar a memória se disser aqui, publicamente, que o dissenso entre orientador e orientando era visível. Pela nossa parte considerávamos a criação de um Tribunal em Angola uma proposta arriscada no contexto de forte conflitualidade política e com o perigo de se converterem em questões jurídico-constitucionais todos os confrontos políticos emergentes na jovem República Angolana. E se – acrescentávamos tudo era política num universo densamente político, também a composição do Tribunal Constitucional dificilmente se poderia furtar ao oscilante paralelograma das forças políticas conflituantes que emergiam como dramatis personae no conturbado processo político angolano. Rematávamos ainda com outra consideração: a criação de um Tribunal Constitucional não

é uma “fatalidade” do constitucionalismo. Como o demonstra a longa história do controlo da constitucionalidade das leis, a justiça constitucional poderá ser exercida pelos tribunais, designadamente pelos Tribunais Supremos. E não faltou sequer o remoque: Os tribunais constitucionais seriam um “enxerto de luxo” no edifício judicial dos jovens países de língua portuguesa. O Dr. Rui Ferreira, contrapunha outros argumentos com lucidez, elegância e sabedoria. Em primeiro lugar, como o demonstrou a polémica entre Kelsen e Schmitt, talvez fosse importante domesticar a política através do direito, mesmo no contexto politicamente fractal como era o da República Popular de Angola. A “matriz fratricida” exigia a voz da razão e do direito mesmo quando as armas não silenciavam. As musas poéticas de Luandino Vieira e Manuel Rui, passando obrigatoriamente por Agostinho Neto, aí estavam a demonstrar que em tempo de guerra elas não ficaram silenciosas. A dramaticidade da escolha – acrescentava o actual Presidente do Tribunal Constitucional de Angola – talvez leve os adversários a lutar por posições no Tribunal Constitucional incontestavelmente mais amigas da vida do que a radicalização da pura existencialidade política. Por fim, não via como é que era possível a estruturação de um Estado Constitucional de Direito sem forçar a domesticação da luta política traduzida na observância das regras e princípios constitucionalmente vinculantes. Diz-me – poderíamos interpretar assim a retórica argumentativa do Presidente do Tribunal Constitucional de Angola – se tens um Tribunal Constitucional, quais as suas competências, a sua composição e o seu estatuto – e eu dir-te-ei se estais no caminho da democracia e da juridicidade estatal ou se continua a pairar a ameaça schmittiana da decisão política aclamatória-totalitária.”

Venceu, como sabemos bem, a posição defendida pelo Dr. Rui Ferreira, continuando a ser verdadeiro aquele seu desafio: “Diz-me se tens um Tribunal Constitucional, quais as suas competências, a sua composição e o seu estatuto e eu dir-te-ei que democracia tens”.

Naqueles dois meses dedicados à elaboração das normas que viriam a dizer o que seria aquele Tribunal, voltei a encontrar o Dr. Rui Ferreira e só então passei realmente a conhecê-lo como ele era e provavelmente sempre foi e continuará a ser. A serenidade com que encarou as metas de realização de uma tarefa que se me afigurava ciclópica, a sabedoria que irradiava em matérias que eu mal começava a soletrar e, finalmente, o lampejo de ousadia que foi a inclusão do recurso extraordinário de inconstitucionalidade, entre as competências do Tribunal Constitucional, conquistaram-me o respeito que ainda hoje, já lá vão 15 anos, continuo a sentir, apesar de tantas vezes termos estado em desacordo ou em dissonância, para usar a expressão do Professor Canotilho que rematou aquelas suas lembranças com a seguinte judiciosa e poética declaração:

“Desta história talvez se consiga extrair uma conclusão: a do pessimismo de um velho Professor e o optimismo da razão e da vontade de um jovem parceiro do diálogo. O peso de torres de suspensão reflexiva, por um lado, e, por outro lado, a planura aberta de um grande país, do Zaire ao Cunene.”

Embora tenha nascido em Luanda, na Rua da Maianga, actual Rua Amílcar Cabral, numa clínica cujo edifício foi muitos anos depois convertida em Comissão Nacional de Eleições, o Dr. Rui Ferreira é um benguelense de alma e coração, tendo sido na cidade das acácias rubras que fez os seus estudos primários, o secundário e o liceu. Deve ter sido um aluno não só inteligente como aplicado, não sendo indiferente ter tido sempre uma boa professora em casa, sua mãe, que nós, colegas do Dr. Rui Ferreira, conhecemos alegre e feliz com o filho, num dia de aniversário do nosso Juiz Presidente. Creio que as qualidades didáticas do Dr. Rui Ferreira, de que deu provas anos a fio, muito se deverão à mãe, também ela professora de profissão e por devoção ao ensino. Mas foi a Constituição e o Tribunal Constitucional a dedicação maior da sua vida, como o demonstra a sua intervenção na elaboração da Lei Constitucional de 1991 e 1992, a sua tese de Mestrado defendida em 1996, a direcção dos trabalhos da Comissão Técnica que preparou o Ante-projecto da nova Constituição ultimado em 2004, a coordenação da Comissão Instaladora do Tribunal Constitucional que assumiu em Abril de 2008 até à sua nomeação como Presidente do Tribunal Constitucional.

Tendo mais do que ninguém a noção das imperfeições da Lei Constitucional de 1992, o Dr. Rui Ferreira dedicou-se, durante cerca de dez anos, sem prejuízo da sua advocacia e dedicação ininterrupta ao ensino, à condução dos trabalhos do Ante-projecto de Constituição destinado à apreciação da Assembleia Nacional. Com a ajuda de outros ilustres juristas foi esse documento cuidada e laboriosamente preparado, com o desvelo de quem queria produzir a Constituição ideal para os novos tempos, susceptível de reparar e ultrapassar todas as insuficiências e limitações da Lei Constitucional.

Não obstante a sua ambição, o tão longamente amadurecido Ante-projecto acabaria por morrer na praia a demonstrar que quase sempre é mais fácil levar a carta a Garcia quando há limites temporais apertados, sentido de urgência na realização do interesse nacional e instinto de sobrevivência política. A Constituição de 2010, se guarda muitos traços da Lei Constitucional de 1992 e beneficiou largamente do trabalho dos autores do Ante-projecto, que não almejou a sua aprovação consensual em 2004, revela o mesmo golpe de asa, a mesma capacidade de surpreender revelado pelo Dr. Rui Ferreira e pela equipa de jovens juristas que secundaram no início da década de noventa. Também ela viria a ser revista num curto espaço de tempo e apresentou algumas inovações

surpreendentes no aparelho do Estado, nomeadamente o desaparecimento do Governo como órgão de soberania ou a forma de eleição conjunta do Presidente da República e dos Deputados à Assembleia Nacional. A Constituição do Dr. Rui Ferreira seria um pouco diferente olhando para o Ante-projecto de 2004. Foi, porém, essa nova Constituição que o destino levou ao colégio dos Juizes por ele presidido para apreciação preventiva da sua constitucionalidade. Como pode ser lembrado pela leitura do seu Acórdão n.º 111/2010, o Plenário viria a adoptar, na verificação da conformidade da Constituição com os limites à revisão constitucional, o método de confrontar cada uma das normas da nova Constituição com aqueles limites, as chamadas cláusulas pétreas, aquelas que nenhuma alteração constitucional poderia restringir ou contrariar. Concluiu, assim, que nenhuma das suas disposições contrariava nem a dignidade da pessoa humana, nem a independência, integridade territorial e unidade nacional, nem a natureza unitária do Estado, nem o núcleo essencial dos direitos, liberdades e garantias, nem o Estado de direito e a democracia pluralista, nem a laicidade do Estado e o princípio da separação entre o Estado e as igrejas, nem o sufrágio universal, directo, secreto, e periódico para a designação dos titulares electivos dos órgãos de soberania e das autarquias locais, nem a independência dos Tribunais, nem a separação e a interdependência dos órgãos de soberania, nem a autonomia local.

Tal como o Professor Canotilho, também posso extrair desta história a conclusão de que sem o Dr. Rui Ferreira talvez não existisse o Tribunal Constitucional, como certamente não existiria tal qual o conhecemos hoje, tão proficientemente estruturado. Ao longo dos mais de sete anos pelos quais se prolongou o seu mandato, não houve um dia sem uma melhoria quer na organização, quer no funcionamento do Tribunal ou, pelo menos, sem a preocupação constante e premente de fazer mais e melhor.

A celebração dos 15 anos do Tribunal Constitucional é uma boa ocasião para agradecer ao Dr. Rui Ferreira não apenas o muito que fez e trabalhou pela instalação do Tribunal, a sua organização e funcionamento e a criação dos diversos serviços gabinetes de apoio e assessoria, que hoje são já uma realidade complexa e inteligentemente preparada para o futuro. Muito mais ainda lhe é devido um agradecimento pela sua contribuição para a importância, relevância e constante atenção que hoje nos merece a nossa Constituição.

Muito obrigado, Dr. Rui Ferreira.

Onofre dos Santos





I – EM DESTAQUE







Ad Perpetuam Rei Memoriam A Propósito da Revisão Constitucional de 2021

Carlos Maria Feijó

Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto (Angola)

Professor Convidado da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa (Portugal)

Professor Convidado da Escola de Direito da Universidade do Minho (Portugal)

SUMÁRIO¹

I. INTRODUÇÃO: a) A iniciativa e o processo de revisão constitucional; b) Caracterização da revisão constitucional de 2021; c) Âmbito de análise. II. PRECEITOS QUE MELHORAM O TEXTO ORIGINAL. III. PRECEITOS QUE CARECEM DE MELHORIA: a) Sobre a livre iniciativa económica, os sectores económicos e o confisco; b) Banco Nacional de Angola; c) O controlo e fiscalização do Executivo pelo Parlamento; d) Sobre o sistema jurisdicional; e) Conselho da República; f) Calamidade pública; g) Poderes do Presidente da República em funções e em final de mandato; IV. NORMAS A RETIRAR DA PROPOSTA. V. QUESTÕES OMISSAS NA PROPOSTA.

I. INTRODUÇÃO

a) A iniciativa e o processo de revisão constitucional

Ao abrigo da competência que lhe conferia o artigo 233.º da Constituição (abreviadamente, “CRA”), o Presidente da República exerceu a iniciativa de

1 O presente artigo trata de uma versão mais desenvolvida, actualizada (Abril, 2023) e fundamentada no Parecer que apresentei ao Presidente da República de Angola e aos membros da Comissão encarregada de elaborar a proposta de alteração constitucional, que foi submetida ao Parlamento angolano, em 2021.

promover a revisão constitucional, suscitando o processo que ficou conhecido, popularmente, como “revisão pontual” da Constituição. Em rigor técnico-jurídico, não se deve falar de uma revisão pontual, mas de uma revisão parcial por se tratar de substituição ou aditamento de normas².

Justificou, então, o Presidente da República que *“decorridos 11 anos desde a entrada em vigor, plena vigência e aplicação da Constituição da República de Angola, foram identificadas situações que recomendam que se façam alterações pontuais à Magna Carta, para permitir a sua adequação ao actual contexto do país, o ajustamento e melhoramento de algumas matérias que não estavam suficientemente tratadas na Constituição, uma melhor arrumação da lei suprema e a elevação de outras matérias que anteriormente não possuíam consagração constitucional.”*³

Com efeito, as Constituições não são perenes e, muitos menos, dogmas e, por isso, elas são uma realidade política e jurídica sujeita a alterações e modificações, de modo a adaptar-se o texto formal à realidade constitucional.

A questão que nesta introdução se pode colocar é saber se a iniciativa do Presidente da República se traduz no exercício de um poder constituinte originário, um poder de revisão, um desenvolvimento constitucional ou mesmo uma ruptura constitucional?

Não temos dúvidas, a julgar pela proposta apresentada, que o processo, assim iniciado, é o exercício de um poder de revisão que se fundamenta na Constituição e não exercício de um poder constituinte, o qual, como poder soberano, é prévio e independente do ordenamento⁴.

Ou seja, a revisão ou modificação da Constituição, cujo processo fora impulsionado pelo Presidente da República, é feita pelo mesmo órgão que desempenha as funções legislativas normais, mas segundo um processo especialmente agravado que vem, em diploma infra-constitucional, regulado nos artigos 232.º a 236.º do *Regimento da Assembleia Nacional* (Lei n.º 13/17, de 6 de Julho). Trata-se de um poder derivado, regulado pela própria Constituição quanto aos aspectos temporal, material, orgânico, processuais e, dentro deste, em especial, a fiscalização prévia obrigatória pelo Tribunal Constitucional.

O poder de revisão está, por isso, intimamente ligado a uma identidade material da Constituição *“porque criado pela Constituição e regulado por ela quanto ao modo de se exercer, porque poder constituído, tem de necessariamente*

2 A diferença entre revisão total e parcial da Constituição pode ser encontrada em J.J. Gomes CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Almedina, 7.ª Edição (12ª Reimpresão), 2003, p. 1072-1073.

3 Relatório de Fundamentação da Proposta de Lei de Revisão Constitucional.

4 Pedro DE VEJA, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, 2.ª edição, Madrid, 1988, p. 236. Vide também J. J. Gomes CANOTILHO, op. cit., pp.1059-1060.

de se compreender dentro dos seus parâmetros; não lhe compete dispor contra as opções fundamentais do poder constituinte originário⁵.”

Importa, assim, esclarecer previamente que a iniciativa de revisão do Presidente da República não configura uma decisão de natureza pré-constituinte⁶, como a que seria a decisão política de elaborar uma nova Constituição, alterar os seus limites, designadamente, os materiais ou orgânicos ou ainda o procedimento constituinte. Repetimos, trata-se, tão-somente do exercício de um poder derivado: o de revisão, dentro dos parâmetros constitucionalmente (pré-)estabelecidos na própria Constituição⁷.

Por conseguinte, o processo de revisão, em sentido próprio, não implica a constituição de uma Assembleia Constituinte representativa ou Assembleia especial para elaborar e aprovar uma Constituição. Dessa ideia flui uma outra que é a da superioridade da função constituinte (originária) em relação à função de revisão (derivada e subordinada)⁸.

Por isso, há quem considere que *“o poder de revisão da Constituição fundamenta-se na própria Constituição; se ela a negasse como tal, para substituí-la por uma outra, transformar-se-ia em inimigo da Constituição e não poderia invocá-la como base de validade⁹.”*

b) Caracterização da revisão constitucional de 2021

Com efeito e para lá da sua designação popular, uma leitura do projecto de revisão proposta revela que se tratou de uma revisão parcial da CRA com supressões, substituição ou aditamentos de normas. Esta revisão não deixou de ser “pontual”, apesar de ter procedido a um total de 40 alterações constitucionais.

Não obstante, tais alterações não atingiram de morte o núcleo constitutivo da identidade original da Constituição. Isto não quer dizer que a Constituição continua igual ou que a revisão apenas procedeu a uma cosmética semântica ou depurações técnicas. Antes pelo contrário – e como adiante veremos –, estamos perante um desenvolvimento constitucional¹⁰, como ilustram, por exemplo, uma nova compreensão de algumas normas, como as relativas à fiscalização e controlo parlamentar; ou ao estatuto do Banco Nacional de Angola (BNA).

5 Jorge Miranda, *Teoria do Estado e da Constituição*, Coimbra editora, Coimbra, 2002, pp. 599-600.

6 Sobre a natureza das decisões pré-constituintes, J. J. Gomes CANOTILHO, *op. cit.*, p. 77.

7 Não há, pois, que confundir decisões formais ou decisões pré-constituintes, ou seja, aquelas que contêm a vontade política de criar uma Constituição e de regular o procedimento constituinte, propriamente dito, com decisões materiais ou constituintes, que se traduzem nos momentos procedimentais – iniciativa, discussão, votação, promulgação e publicação – conducentes à adopção de uma nova Constituição.

8 J. J. Gomes CANOTILHO, *op. cit.*, p. 1059.

9 J. J. Gomes CANOTILHO, *op. cit.*, p. 1060.

10 Sobre desenvolvimento constitucional, vide J. J. Gomes CANOTILHO, *op. cit.*, p. 1073.

Na verdade, como veremos, não se alterou a identidade ou o núcleo constitutivo da identidade da Constituição¹¹, permanecendo esta com todas as suas características e elementos essenciais¹².

Dadas as matérias e a sua incidência normativa, não reputamos a revisão de 2021 como uma ruptura constitucional. Isto é, não se visou nem se criaram normas que contrariassem normas constitucionalmente pré-existentes¹³.

c) Âmbito de análise

Feita esta introdução, a nossa análise material da proposta de revisão segue o seguinte roteiro:

- Em primeiro lugar, trataremos do que deve ser louvado e elogiado na proposta de revisão, por corresponderem a propostas que, na verdade, melhoram a redacção de alguns artigos da Constituição;
- Em segundo lugar, trataremos de questões que merecem uma melhor redacção ao nível da proposta ou da comissão de revisão;
- Em terceiro e último lugar, faremos sugestões de inclusão de algumas matérias não tratadas pela proposta de revisão e que, na verdade, podem e devem ser propostas.

II. PRECEITOS QUE MELHORAM O TEXTO ORIGINAL

São vários os preceitos incluídos na proposta de revisão constitucional que melhoram, semântica e normativamente, o texto original. Sem querermos ser exaustivos, realcem-se, por exemplo, os seguintes preceitos propostos:

- Artigo 104.º, sobre Orçamento Geral do Estado;
- Artigo 107.º, sobre administração eleitoral e registo eleitoral;
- Artigo 112.º, sobre a data da eleição;
- Artigo 125.º, sobre a forma dos actos normativos;
- Artigo 132.º, sobre o regime de substituição do Vice-Presidente da República;
- Artigo 144.º, sobre o voto de angolanos que vivem no estrangeiro;
- Artigo 162.º, sobre o controlo e fiscalização da Assembleia Nacional;

11 Sobre a identidade da Constituição de 2010, vide Carlos FEIJÓ, “Constituição de 2010: Constituição nova ou Constituição Velha”, in Carlos FEIJÓ (org.), *Constituição da República de Angola: Enquadramento Dogmático - A Nossa Visão*, Vol. III, Almedina, Coimbra, pp. 15-26. Sobre a história das revisões constitucionais em Angola, vide A. ADÉRITO /Bornito DE SOUSA, *Angola - História Constitucional*, Almedina Coimbra, 1996.

12 Sobre o conceito e as características da identidade constitucional, vide Wallace de Almeida CORBO, *Identidade Constitucional: Conceito, (trans)formação e Crise* (Tese de doutorado em Direito), Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020. Vide J. J. Gomes CANOTILHO, op. cit., p. 1073

13 As rupturas constitucionais, no dizer de Gomes Canotilho, “traduzem-se na quebra de certas normas da constituição para os casos excepcionais, permanecendo o texto em vigor para os restantes casos.” J. J. Gomes CANOTILHO, op. cit., p. 1077. Vide ainda Jorge MIRANDA, op. cit., p. 374.

- Artigos 199.º e seguintes, sobre o Poder Local; e
- Artigo 212.º, sobre o Provedor de Justiça.

III. PRECEITOS QUE CARECEM DE MELHORIA

a) Sobre a livre iniciativa económica, os sectores económicos e o confisco

1) Livre iniciativa económica

A proposta de revisão pretende alterar o artigo 14.º e introduzir neste artigo a expressão “promove” para, deste modo, completar a tríplice compreensão sobre a relação entre o Estado e a propriedade privada. O preceito apresenta a seguinte redacção:

“Artigo 14.º

Propriedade privada e livre iniciativa

O Estado respeita e protege a propriedade privada das pessoas singulares ou colectivas, promove a livre iniciativa económica e empresarial, exercida nos termos da constituição e da lei.”

Ao prever-se que o Estado “promove” a livre iniciativa económica, parece criar-se uma contradição normativa, uma vez que promover algo que é livre implica um cercear ou mesmo ingerência no conteúdo da liberdade que se quer proteger. Esta confusão semântica parece decorrer da deficiente compreensão entre iniciativa e actividade económicas. Enquanto a actividade económica é tudo que se produz e tem lugar nos sectores económicos, nomeadamente, primário, secundário e terciário a iniciativa económica privada consiste, por um lado, na liberdade de iniciar uma actividade económica (direito à empresa, liberdade de criação da empresa e, por outro, na liberdade de gestão e actividade da empresa (liberdade de empresa, liberdade do empresário¹⁴⁻¹⁵.

Por isso, “promove”-se a actividade, mas, certamente, não a iniciativa. Isto mesmo já resulta do n.º 3 do artigo 38.º da CRA ao prever que “*a lei promove, disciplina e protege a actividade económica (...).*”

De resto, a ser aceite a proposta estaremos a esquecer que o direito de livre iniciativa privada é um direito subjectivo fundamental que tem relação directa com a actividade económica e que legitimam os titulares respectivos a exercitar as faculdades que lhe correspondem. Ao fazê-lo, a Constituição já tomou posição a favor do mercado como meio de regulação da economia, enquanto proíbe intervenções do Estado na liberdade económica.

14 J. J. Gomes CANOTILHO /Vital MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª Edição Revista, Coimbra Editora, 1993, p. 327. Vide, ainda, Jorge MIRANDA/Rui MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. I, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2.ª Edição Revista, 2017, pp. 853-895.

15 Vide Carlos FEIJÓ, “A Constituição Económica”, in Carlos FEIJÓ (org.), *Constituição ...*, pp. 97-100.

Assim, estamos perante um direito fundamental de conteúdo económico, deixando a Constituição de o encarar como um mero princípio objectivo de organização económica¹⁶ previsto, entre os princípios fundamentais de organização económica na alínea b) do artigo 89.º da CRA.

Por isso, ao consagrar, como direito fundamental, a livre iniciativa no seu artigo 38.º, a Constituição cria uma proibição ao Estado de se intrometer na iniciativa económica dos agentes privados, pois a iniciativa económica privada é configurada como livre ou exercida livremente e sem qualquer intromissão estatal, excepto as limitações que decorram da Constituição e da lei.

Ou seja, a livre iniciativa privada económica deve ser feita nos termos da constituição e da lei. Com efeito, nos termos da constituição e da lei quer apenas dizer que não se trata de um direito absoluto porque o legislador, ao mesmo tempo que está proibido de eliminar o conteúdo essencial do direito à iniciativa privada, não lhe está vedada a possibilidade de impor limites ou condicionar o exercício de tal direito. Basta olhar para as situações de intervenção do Estado na economia por via da função de planeamento (artigo 91.º da CRA), a definição de reservas públicas (artigo 93.º da CRA) e até a expropriação por utilidade pública ou a requisição civil (artigo 37.º da CRA).

No entanto e apesar das advertências, no final o artigo manteve a redacção proposta nos seguintes termos:

“Artigo 14.º

Propriedade privada e livre iniciativa

O Estado respeita e protege a propriedade privada das pessoas singulares ou colectivas, promove a livre iniciativa económica e empresarial, exercida nos termos da constituição e da lei.”

2) *Sectores económicos*

A proposta de revisão propunha para o artigo 92.º da CRA a seguinte redacção:

“Artigo 92.º

Sectores Económicos

- 1) (...).
- 2) O Estado reconhece e protege o direito de propriedade comunitária para o uso e fruição de meios de produção pelas comunidades rurais e tradicionais, nos termos da constituição e da lei.
- 3) Lei própria estabelece os princípios e regras a que fica sujeito o sector não estruturado da economia, visando o seu enquadramento progressivo no sistema estruturado da economia.”

¹⁶ Jorge MIRANDA/Rui MEDEIROS, op. cit., p. 857.

A proposta, então, feita não é alheia a proposições teóricas defendidas por um dos membros da comissão que elaborou o projecto.

Com efeito, Francisco Queiróz, na sua dissertação de mestrado defendeu o seguinte:

“Tal como no âmbito da Lei Constitucional de 1975 e as suas revisões, se fez quanto ao enquadramento jurídico-económico do princípio da propriedade familiar como expressão da estrutura dominial da economia que vigora na maior parte do espaço demográfico angolano, a actual Constituição económica de Angola deveria inserir princípios que institucionalizassem as actividades económicas desenvolvidas no sector informal, criando mecanismos formais que a compreendessem juridicamente.

Tais princípios não teriam de ser expressos de forma dogmática e rígida, já que não existe um desenvolvimento doutrinário e científico das matérias respectivas. A consagração constitucional haveria de ser necessariamente aberta e flexível, proporcionando um interpretação e integração jurídicas latas num enquadramento institucional perceptível e adequado à compreensão jurídico-legal do sector. A referência a um sector não estruturado da economia a nível do texto constitucional bastaria para conferir estatuto legal ao actual sector informal da economia e comprometer os poderes públicos no tratamento desse sector, no âmbito das políticas públicas que viessem a tratar, e a prestar-lhes o tratamento institucional adequado. A consagração constitucional de um sector não estruturado de economia não seria mais do que a expressão jurídica de uma realidade concreta, cujos efeitos na sociedade são um facto real que, por isso, convém disciplinar. Por sua vez a utilização da expressão sector não estruturado serviria para elevar a economia informal à categoria de sector económico reconhecido, incluindo-se assim no processo económico angolano geral¹⁷.”

Em primeiro lugar, começemos por dizer que o próprio considera que, do ponto de vista doutrinário e científico a matéria não está suficientemente clara e consolidada e daí não dever ser necessário consagrar de forma dogmática e rígida por contraposição a aberta e flexível, como que sugerindo um experimentalismo jurídico ou de uso do texto constitucional como hipótese de verificação ou constatação de uma premissa mais ou menos nos termos “a ver o que vai dar” no final, o que não parece uma boa forma de encarar, metodologicamente, o processo de criação de normas jurídicas ou enquadramento material e normativo de criação de soluções normativas¹⁸.

Em segundo lugar, pretender aditar ao artigo 92.º um número sobre “o sector não estruturado da economia visando o seu enquadramento progres-

17 Francisco QUEIROZ, *Economia Informal - O Caso de Angola*, Almedina, 2016, p. 164.

18 Sobre o enquadramento material e normativo e o processo de criação de soluções normativas, vide David DUARTE /Alexandre Sousa PINHEIRO /Miguel Lopes ROMÃO /Tiago DUARTE, *Legis-tica, Perspectiva sobre a concepção e redacção de actos normativos*, Almedina, 2002, pp.23-80.

sivo no sistema estruturado da economia” conduz a equívocos que vale a pena desnudar.

Ora, o n.º 1 do artigo 92.º, em sede de norma geral da caracterização dos sectores económicos, adopta o critério do tipo de propriedade do capital para definir os sectores económicos, definindo em conformidade, os sectores público, privado e cooperativo¹⁹. São conceitos estáveis e incontroversos. Por conseguinte, sectores económicos são definidos como sectores de propriedade dos meios de produção ou tipos de propriedade ou meios de produção como “os bens afectos e necessários à produção de outros bens ou serviços, distinguindo-se dos bens para consumo final, na medida em que não são susceptíveis de satisfação directa das necessidades.”²⁰

Já o número que se pretende aditar com o fundamento teórico, acima identificado, parece assentar num critério que organiza a economia conforme a actividade seja ou não estruturada. Decorreria da aplicação desse critério que poderíamos dividir e organizar a economia em dois sectores: sector não estruturado da economia e o sistema económico estruturado de economia. Ou seja, decorre desse segundo critério, uma assimetria na designação dos dois sectores: um é sector enquanto o outro é sistema.

Por outro lado, em contraste com o n.º 1 do preceito, o novo n.º 3 parece ser uma enxertia, introduzindo uma segunda sectorização da economia, com um critério diverso, nomeadamente, o da qualidade e natureza do agente formal (estruturado) ou informal (não estruturado).

Finalmente, se estruturado ou não estruturado significarem formal e informal, então, de certo modo, todas as actividades previstas nesse suposto sector já estão incluídos nos sectores previstos no n.º 1, *maxime*, no sector privado, não fazendo sentido normativo a introdução de número 3 com o teor proposto.

Felizmente, não se alterou a redacção da CRA antes da revisão e o texto final do artigo ficou assim:

“Artigo 92.º

Sectores Económicos

- 1) O Estado garante a coexistência dos sectores público, privado e cooperativo, assegurando a todos tratamento e protecção nos termos da lei
- 2) O Estado reconhece e protege o direito ao uso e fruição de meios de produção pelas comunidades rurais, nos termos da constituição, da lei e das normas consuetudinárias.”
- 3) *Confisco e nacionalização*

¹⁹ Sobre o âmbito material dos sectores público, privado e cooperativo, Jorge MIRANDA e Rui MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, pp.22-54.

²⁰ Vide Carlos FEIJÓ, “A Constituição ...”, p. 102.

A proposta de revisão propõe o seguinte:

“Artigo 37.º

...

- 1) (...).
- 2) (...).
- 3) (...).
- 4) Lei própria define as condições em que pode ocorrer a nacionalização de bens privados por ponderosas razões de interesse nacional e do confisco por ofensa grave às leis que protegem os interesses económicos do Estado.”

Relativamente a este artigo vale começar por dizer que o n.º 4 do artigo 37.º – relativo ao direito e limites da propriedade privada – apresenta como novidade a constitucionalização da nacionalização e dos confiscos.

O objectivo do proponente é o de preencher “uma lacuna constitucional que não prevê a possibilidade legal de nacionalização” e “relativamente ao confisco, enquanto medida sancionatória, existe uma lacuna constitucional; sendo certo que os tribunais têm aplicado a medida com base legislação ordinária.”

Lê-se ainda na proposta que, relativamente, à nacionalização, esta terá lugar quando existam “ponderosas razões de interesse nacional” e, o confisco, quando haja “ofensa grave às leis que protegem os interesses económicos do Estado²¹.”

Começemos pelo confisco por ser a medida mais gravosa. Na apresentação da proposta, o Ministro da Justiça e dos Direitos Humanos, na qualidade de membro da comissão revisora, esclareceu que o objectivo do novo preceito é dar cobertura constitucional às várias situações de apropriação ilícita de bens públicos por entes privados e que carecem de regressarem ao Estado.

Nos dias que correm, e face à criminalidade económica crescente e cada vez mais sofisticada, os Estados têm estado a tomar medidas de política criminal económica de recuperação de activos desviados e que possam gerar lucros.

A discussão que se coloca é saber se, ao nível do direito penal económico, é suficiente a pena de prisão²² ou se outras alternativas não devem ser discutidas, partindo do pressuposto que “para conseguir eliminar os crimes económicos é necessário que o mal da pena exceda o benefício que resulta do crime para o criminoso.

21 Relatório de fundamentação da proposta de revisão constitucional.

22 Sobre a fundamentação e necessidade de penas de prisão e multa, vide Anabela RODRIGUES, *Direito Penal Económico, Uma política Criminal na Era de Compliance*, Almedina, Coimbra, 2019, pp. 30-44.

Se a pena consistir apenas em prisão, o criminoso sofrerá durante alguns anos, mas ao sair poderá usufruir do dinheiro angariado²³.”

Por isso, os confiscos que foram durante muito tempo, constitucionalmente, proibidos, renasceram em várias ordens jurídicas nacionais.

Com efeito, entre as várias vias legais de recuperação de activos nós encontramos, hoje, na legislação nacional e internacional²⁴, cinco formas ou vias típicas para recuperação de activos no quadro de ilícitos económicos:

- Confisco ou apreensão e devolução no quadro de um processo penal que termine em condenação seguida de um pedido de auxílio legal mútuo²⁵ para cumprimento da decisão judicial em jurisdições estrangeiras;
- Confisco ou apreensão sem condenação penal, que poderá acontecer quando ainda decorre um processo penal ou mesmo fora de um processo penal, o que seria um processo civil ou administrativo seguido de um pedido de auxílio legal mútuo ou outras formas de cooperação internacional para cumprimento de decisões judiciais perante jurisdições estrangeiras. Esta forma é chamada de confiscos NBC²⁶⁻²⁷;
- Acções cíveis como meio de recuperação de activos ilícitos por intermédio de um processo perante tribunais cíveis nacionais ou estrangeiros para congelar activos e requerer a reparação de danos e prejuízos, entre outras causas, por enriquecimento ilícito;
- Julgamento penal ou confisco sem condenação iniciada por uma autoridade estrangeira;
- Confisco administrativo o qual implica um mecanismo não judicial para o confisco de activos utilizados ou incluídos na comissão delituosa. Este mecanismo diferencia-se dos confiscos NBC por não requererem nenhuma acção judicial.

Uma nota adicional para dizer que na ordem jurídica angolana foi a aprovada a Lei n.º 15/18, de 26 de Dezembro, sobre a perda alargada de bens e onde o legislador preferiu evitar a palavra quando, na verdade, constitui um verdadeiro acto de confisco.

23 Miguel Picão MINAS, *O Confisco Alargado no Ordenamento Jurídico português*, Dissertação de Mestrado, Universidade Católica Portuguesa, Escola de Lisboa, Lisboa, 2017, p. 7.

24 Para uma visão de conjunto sobre cada uma dessas vias legais de recuperação de activos, vide Jean- Pierre BRUN/Larissa GRAY/Cive SCOTT/Kevin M. STEPHENSON, *Manual para la recuperación de activos, Una Guía Orientadora a los profesionales*, Ediciones gondo, The World Bank/the United Nations, pp. 12-18.

25 Do original, *international judicial cooperation*, ao abrigo da *Convenção da Nações Unidas contra Corrupção* da ONU.

26 Do original, *non-conviction based confiscations* (NBC) ou confisco não baseado em condenação judicial, típico dos sistemas da *common law*.

27 Sobre o confisco sem condenação, V. Theodore S. GREENBERG, Linda M. Samuel Wingate GRANT, Larissa GRAY, *Recuperación de Activos Robados - Guía de Buenas Prácticas para el Decomiso de Activos sin Condena*, Banco Mundial, 2009.

Com efeito, a perda alargada, também denominada pela doutrina como confisco alargado²⁸, diferentemente do confisco clássico²⁹, incide sobre todo o património do arguido ou uma parte determinada do mesmo. Essa medida tem vindo a ser adoptada como medida em algumas jurisdições para recuperar o património proveniente de fontes ilícitas.

De acordo com a doutrina, “esta medida é a menos gravosa de todas elas, pois ela só pode ser aplicada após a condenação por um crime concreto, consistindo numa presunção de que o património incongruente com os rendimentos lícitos do condenado provém de actividade ilícita³⁰.”

O confisco alargado, por ser a medida menos interventiva, tem sido introduzido em quase todos os ordenamentos jurídicos, nomeadamente no espanhol (pela *Ley Orgánica 5/2010*, que modificou o artigo 127.º do *Código Penal* espanhol); no francês (pela Lei n.º 2007-297, de 5 de Março de 2007, que alterou o artigo 131-21 do *Código Penal* francês); no italiano (pelo artigo 12.º da Lei n.º 356/92); no alemão (pela Lei de 15-07-1992, que alterou o §73.º do *Código Penal* alemão); no inglês (pelo *Drug Trafficking Act* de 1994 e pelo *Proceeds of Crime Act* de 2002); e, em Portugal, através da Lei n.º 5/2002, de 11 de Janeiro, que introduziu medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira).

Diz-se que a denominação “perda de bens” é utilizada aqui como sinónimo do termo “confisco”; no entanto, consideramos que a expressão utilizada pela lei é mais adequada para denominar a execução da sanção e não a sanção em si mesma. A declaração de perda é uma execução patrimonial coerciva, pelo que utilizar a mesma denominação para um mecanismo sancionatório prévio à execução pode dar azo a imprecisão conceptual. Na verdade, esta expressão

28 Como dá conta Maria do Carmo Saraiva de Menezes da Silva Dias, a doutrina atribui um significado diferenciado aos conceitos de perda e confisco. Por exemplo, ordem de confisco tem lugar quando não há reversão directa para o Estado e a perda de bens tem lugar quando há uma reversão directa de qualquer bem ou activo inquinado. Sobre as diferentes posições na doutrina, Maria do Carmo Saraiva de Menezes da Silva DIAS, “Perda Alargada Prevista na Directiva n.º 2014/42/UE (artigo 5.º) e Perda do Valor de Vantagem de Actividade Criminosa Prevista na Lei n.º 5/2003 (artigos 7.º a 12.º), in Maria Raquel Desterro FERREIRA/Elina Lopes CARDOSO /João Conde CORREIA, *O Novo Regime de Recuperação de Activos à Luz da Directiva n.º 14/42/UE e da Lei que a Transpõe*, 1.ª Edição, Imprensa Nacional, 2018, p. 85, nota 1.

29 As principais diferenças entre a perda clássica e a perda alargada residem no seguinte: enquanto a perda clássica (prevista nos artigos do *Código Penal*) está em causa a privação definitiva de bens relacionados (ligados/associados) com o facto ilícito típico que está a ser objecto do processo em apreciação (sejam instrumentos, produtos ou vantagens), na perda alargada, que é apreciada nesse mesmo processo (e que foi criada para expandir/alargar os efeitos da declaração de perda comum/clássica para além dos bens relacionados com o facto ilícito típico em discussão, está em causa a privação de bens que possam ocasionar benefício económico, desde que se conclua que provém de comportamento criminoso, caso o arguido seja condenado por crime. Maria do Carmo Saraiva de Menezes da Silva DIAS, “Perda Alargada...”, p. 91.

30 Miguel Picão MINAS, *O Confisco...*, p. 12.

começou a ser utilizada em detrimento do termo “confisco” como forma de contornar a proibição do confisco de bens, sendo na realidade uma diferente forma de denominar a mesma figura³¹.

Em síntese “a expressão “confisco ampliado”, denominada no direito anglo-saxónico por “*extended forfeiture*”, tem como objectivo a apreensão de todos os benefícios, não de um crime apenas, mas de uma actividade criminosa genérica³².

O confisco alargado abrange objectivamente os instrumentos, bens, produtos ou resultados e vantagens (de qualquer espécie) que o agente através do facto ilícito tiver adquirido, para si, ou para outrem, salvaguardando os direitos dos ofendidos ou de terceiros de boa-fé, mas alargando o seu âmbito a terceiros não de boa-fé que tenha obtido vantagem, havendo relação com o facto ilícito gerador da tal vantagem³³.

Chegados aqui, seja para o confisco alargado como a tentativa de constitucionalização que a proposta de revisão nos oferece, a questão que se coloca a seguir é como combinar o confisco alargado e, mais ainda, o confisco com ofensa grave “às leis que protegem interesses económicos do Estado”, no dizer da proposta.

Na verdade – e embora não seja o objecto do presente artigo “sendo o confisco alargado” uma figura atípica e inversa à máxima do processo penal –, o *in dubio pro reo*, é natural que se levantem problemas de legitimidade constitucional aquando da sua aplicação³⁴.

Com efeito, a consagração do confisco alargado pela Lei n.º 15/18 de 26 de Dezembro, sobre a perda alargada, suscita conflitos não só com normas processuais, mas também com normas constitucionais, já que é uma figura que parece ir contra o espírito geral do direito processual penal, de protecção dos direitos do arguido.

Sintetizando: a previsão legal do confisco alargado no direito processual penal angolano, tal como foi feita pela Lei n.º 15/18, de 26 de Dezembro, suscita a discussão de saber se ela é ou não conforme à Constituição ou se viola ou não algum dos princípios fundamentais do direito processual penal, nomeadamente a presunção da inocência, o princípio da proporcionalidade,

31 *Ibidem*, p. 15 e nota n.º 33.

32 *Ibidem*, p. 15.

33 Sobre a perda de bens de terceiros relacionados com o crime, V, João Cura MARIANO, “A Perda de Bens de Terceiros Relacionados com o Crime”, in Maria Raquel Desterro FERREIRA/Elina Lopes CARDOSO/João Conde CORREIA, *O Novo Regime ...*, pp. 137-184.

34 Sobre estes problemas, vide Miguel Picão MINAS, *O Confisco...*, p. 34.

o princípio da culpa, o direito ao silêncio, o direito à propriedade, o princípio da independência judicial e da separação de poderes³⁵.”

E, se em relação à perda alargada são vários os prolemas constitucionais que se suscitam, o que dizer da proposta de revisão que pretende introduzir o confisco e a nacionalização?

Em primeiro lugar, reintroduzir o confisco com base na “ofensa grave às leis que protegem os interesses económicos do Estado” parece significar não estar suficiente tratado pela legislação penal geral (*Código Penal e Código de Processo Penal*) e especial, nomeadamente, a lei sobre a perda alargada.

Em segundo lugar, a ser aceite a proposta que se faz, significa colocar a Constituição ao lado das constituições pouco amigas do investimento por, no mínimo, não estar delimitado que ele é circunscrito aos casos de apropriação ilícita de bens públicos como parece ser a intenção legislativa. A formulação proposta é tão genérica que tudo lá cabe, o que aumenta o chamado risco político de investimento em Angola.

O que queremos dizer é que não cabe na CRA constitucionalizar o confisco³⁶; o que não significa dizer que o Estado angolano não possa cumprir, por exemplo, com o artigo 54.º da *Convenção das Unidas Contra a Corrupção*, que, na alínea b) do n.º 1 do seu artigo, prescreve que os Estados–parte “adoptem as medidas necessárias para permitir o confisco desses bens na ausência de sentença criminal quando contra o autor da infracção não possa ser instaurado um procedimento criminal em razão da morte, fuga, ausência ou noutros casos análogos.”

Em direito comparado, da investigação que realizamos a 201 Constituições³⁷ em vigor, concluímos que existem, apenas, 57 que prevêm a “*confiscation*”.

35 Por exemplo, Hermínio Carlos Silva Rodrigues considera inconstitucional normas da Lei n.º 15/18, de 26 de Dezembro, nomeadamente, a que confere competência ao Ministério Público (serviço nacional de recuperação de activos para proceder à apreensão de bens, o regime jurídico da apreensão de bens na parte em que não confere possibilidade de impugnação, junto de uma outra autoridade do despacho do Ministério Público, que decretou a apreensão etc. Cfr Hermínio Carlos Silva RODRIGUES, *Recuperação de activos e “Perda Alargada” de Bens em Angola*, Almedina, Coimbra, 2021, pp. 153–197.

36 O *Memorando sobre a proposta de Lei de Revisão Constitucional* do Centro de Estudos de Direito Público e Ciências Jurídico–Políticas da Universidade Agostinho Neto, de 13 de Abril de 2021, considerou a possibilidade de reintroduzir o Confisco na Constituição como inconstitucional por ofender dois limites materiais do poder de revisão: por um lado, a alínea e) e, por outro, a alínea f) ambas do artigo 236.º da CRA. Para os pesquisadores do Centro, ambas normas protegem a propriedade privada e o Estado de Direito e provoca uma antinomia de natureza político–ideológica com as normas sobre o direito à propriedade privada. Diz ainda que o resgate e a constitucionalização destes instrumentos contraria os princípios constitucionais acima referidos, ofende o limite material de revisão constante das alíneas e) e f) do artigo 236.º da Constituição (garantia constitucional de protecção da propriedade privada e o estado de direito) e gera uma antinomia normativo–ideológica com as normas da CRA atinentes ao direito de propriedade (artigo 37.º, 1/2) e ao direito à justa indemnização em caso de expropriação por utilidade pública.

37 Acessível em <https://www.constituteproject.org>.

Dessas, por exemplo, 37 proíbem expressamente os confiscos; 14 admitem-no quando haja uma decisão judicial; três admitem o confisco administrativo e sem qualquer decisão judicial; duas admitem quando haja bens e direitos ligados à corrupção; e uma, a sueca, apenas admite quando haja atentado a liberdade de imprensa e se pretenda confiscar o material ligado à ofensa.

Vejamos três exemplos de redacção de artigos constitucionais relativos ao confisco.

A Constituição cubana de 2019, com um modelo económico e político distante do angolano, prevê o confisco nos seguintes termos:

O confisco de bens só poderá ser aplicado mediante sanção expedida por autoridade competente nos casos e pelos procedimentos determinados por lei. Quando o confisco de bens é decretado em processo administrativo é sempre assegurada à pessoa a possibilidade de defender o seu direito perante os tribunais competentes.

A Constituição líbia preceitua que

O Estado se comprometerá a tomar as medidas necessárias para buscar e recuperar fundos públicos, inclusive propriedades e florestas públicas, que tenham sido conduzidos em desacordo com a legislação vigente, além do confisco de recursos provenientes de crimes de corrupção por meios diretos ou indiretos, e a retenção de investimentos internos e externos.

A Constituição venezuelana prevê que

O confisco de bens não será ordenado e executado, excepto nos casos permitidos por esta Constituição. A título excepcional, poderão ser confiscados os bens das pessoas físicas ou jurídicas de nacionalidade venezuelana ou estrangeira responsáveis por crimes cometidos contra o património público, bem como os bens daqueles que se enriqueceram ilicitamente sob a autoridade do poder público, e bens derivados de atividades comerciais, financeiras ou quaisquer outras relacionadas com o tráfico ilícito de substâncias psicotrópicas e entorpecentes.

Como se pode ver, se a intenção é prever o confisco administrativo de bens ligados à apropriação ilícita por gestores públicos pode-se encontrar uma redacção mais feliz nos exemplos cubano, líbio e venezuelano acima transcritos.

Com base na intenção do proponente, concludo, propondo a seguinte redacção ao artigo 91.º:

“4. Podem ser objecto de apropriação pública, por via de nacionalização, no todo ou em parte, bens móveis e imóveis e participações sociais de pessoas individuais e colectivas privadas, quando por motivos excepcionais e especialmente fundamentados, tal se revele necessários para salvaguardar o interesse público.

5. Lei própria regula o regime de apropriação pública nos termos do número anterior.”

Em primeiro lugar, com esta sugestão pretende-se, por um lado, afastar o confisco da Constituição e, por outro, reintroduzir a figura da nacionalização.

Em segundo lugar, a norma funcionaria como habilitação constitucional de apropriação pública, respeitando-se os requisitos positivos ou negativos³⁸ que a constituição estabelece.

Por exemplo, um dos limites é o respeito da propriedade privada que deve ser “a todos assegurado nos termos da Constituição” (artigo 37.º, n.º 1 da CRA).

A isto se acrescentaria outro requisito: a excepcionalidade da medida e o dever jurídico de fundamentação expressa da medida seja legislativa seja administrativa.

Em terceiro lugar, a nacionalização passaria a ser um meio de privação ou de apropriação pública da propriedade privada, ao lado da expropriação por utilidade pública³⁹.

Com efeito, hoje, a CRA diz-nos que “o Estado respeita e protege a propriedade e demais direitos reais (...), só sendo permitida a requisição civil temporária e a expropriação por utilidade pública, mediante justa e pronta indemnização nos termos da Constituição e da lei”.

Entretanto, a nacionalização não tem morada jurídica na Constituição que a com a proposta que fazemos se colmataria esta lacuna.

Com efeito, e apesar de os vocábulos “expropriações” e “nacionalizações” serem usados, no direito interno e internacional, de modo e contextos diferenciados, a verdade é que não é fácil fazer uma distinção entre elas. As diferenças são mais de regime do que de conceito.

Por exemplo, nos vários tratados bilaterais de investimento⁴⁰, os Estados adoptam uma vasta e diferenciada série de medidas que têm efeito idêntico e que vão até as expropriações indirectas⁴¹. Aliás, os Estados, via de regra, nos tratados bilaterais de investimento, adoptam um conceito amplo de expropriação “como toda e qualquer conduta imputável ao Estado, e que visa privar, e priva, da substância de um direito⁴².”

38 J. J. Gomes CANOTILHO /Vital MOREIRA, *Constituição da República ...*, p. 408.

39 Jorge MIRANDA/Rui MEDEIROS, op. cit., p. 59.

40 Veja-se o *Tratado Bilateral de Investimento entre a República de Angola e a República Portuguesa*, aprovado pela Carta de Aprovação n.º 1/20 de 18 de Março.

41 Sobre expropriações indirectas, vide L. Yves FORTIER/Stephen L. DRYMER, “Indirect Expropriation, Santa Elena v. Costa Rica, ICSID Case No. ARB/96/1; TECMED v, Mexico ICSID, Case No. ARB (AF)/00/2; Generation Ukraine v. Ukraine ICSID Case No. ARB/00/9, in Meg KINNEAR et all, *Building International Investment Law, The First 50 Years of ICSID*, ICSID /Wolters Kluwer, pp. 349-358.

42 Fausto DE QUADROS, *A Protecção Internacional da Propriedade Privada pelo Direito Internacional Público*, Almedina, 1998, p. 190-220.

E, por isso, podemos surpreender três grandes modalidades da expropriação da propriedade privada⁴³: a) a expropriação *strictu sensu*; b) a nacionalização; e c) os actos análogos ou equivalentes à expropriação e à nacionalização⁴⁴.

Pode dizer-se que a expropriação *strictu sensu* e a nacionalização são duas espécies do mesmo género e as diferenças de regime e conceituais tendem a esbater-se progressivamente⁴⁵.

Por essa razão, nada repugna consagrar-se a nacionalização como forma ou instrumento de apropriação pública⁴⁶ por nos parecer respeitar os princípios e regras que a constituição estabelece a propósito do respeito e protecção do direito fundamental à propriedade privada.

O que nos repugna é a previsão de um confisco com recurso a conceitos indeterminados e vagos “por ponderosas razões de interesse nacional e do confisco por ofensa grave às leis que protegem os interesses económicos do Estado”.

No final, o artigo passou a ter a seguinte redacção:

“Artigo 37.º

...

- 1) (...).
- 2) (...).
- 3) (...).
- 4) Podem ser objecto de apropriação pública, no todo ou em parte, bens móveis e imóveis e participações sociais de pessoas individuais e colectivas privadas, quando por motivos de interesse nacional, estejam em causa, nomeadamente a segurança nacional, a segurança alimentar, a saúde pública, o sistema económico e financeiro, o fornecimento de bens ou a prestação de serviços essenciais.
- 5) Lei própria regula o regime de apropriação pública nos termos do número anterior⁴⁷.”

⁴³ *Ibidem*, p. 194.

⁴⁴ Os actos análogos à expropriação ou nacionalização consistem em medidas de natureza diversa, adoptadas pelos Estados, de forma de fontes legislativa, regulamentar ou administrativa, que afectem (diminuem ou esvaziam) as faculdades de usar, de fruir e de dispor do bem, nomeadamente, as requisições, servidões de direito público, modificações, rescisões unilaterais dos contratos administrativos públicos. Fausto DE QUADROS, *op. cit.*, p.205

⁴⁵ *Ibidem*, pp.190-191.

⁴⁶ Sobre a *vexata questio* da distinção entre apropriação pública como nacionalização e a expropriação, vide, Rui Guerra Fonseca, *In Comentário à Constituição da República Portuguesa - Organização Económica (artigos 89.º a 107.º)*, (Coord. de, Paulo OTERO) Almedina, Coimbra, p. 273. Vide, ainda, Rui MEDEIROS, *Ensaio sobre a Responsabilidade Civil do Estado por Acto Legislativo*, Almedina, Coimbra, 1992, p. 285.

⁴⁷ Foi aprovada a Lei n.º 13/22 de 25 de Maio, Lei da apropriação pública e que estabelece o regime jurídico aplicável à apropriação pública.

Como se pode ver, adoptou-se uma redacção pr3xima ao que propusemos, mas retiraram-lhe dois elementos fundamentais: a nacionalizaç3o, a excepcionalidade e a fundamentaç3o.

O Tribunal Constitucional, aquando da fiscalizaç3o sucessiva suscitada pelo Presidente da Rep3blica, limitou-se a dizer que a inclus3o no texto constitucional da apropriaç3o p3blica n3o fere nenhum limite material de revis3o constitucional. Por3m, disse o Tribunal, tendo em conta o direito e os limites da propriedade privada, al3m do interesse p3blico nacional, que conv3m acautelar o direito 3o indeminizaç3o, quando devida⁴⁸; o que, entretanto, n3o foi nem inclu3da na redacç3o final do texto constitucional publicado.

a) Banco Nacional de Angola

Em termos gen3ricos, a proposta apresentada sobre a redacç3o do artigo 100.º reforça a independ3ncia do BNA face aos demais poderes, em especial, face ao poder executivo 3o louv3vel. Prev3 a proposta:

“Artigo 100.º

...

- 1) O Banco Nacional de Angola 3o o Banco Central e Emissor da Rep3blica de Angola, garante a estabilidade de preç3os de forma a preservar o valor da moeda da nacional e assegura a estabilidade do sistema financeiro, nos termos da Constituiç3o e da lei.
- 2) Enquanto autoridade administrativa independente, o Banco Nacional de Angola 3o independente na prossecuç3o das suas atribu33es e no exerc3cio de poderes p3blicos a si acometidos, nos termos da constituiç3o e da lei.
- 3) (...).
- 4) (...).”

Essa clarificaç3o constitucional da independ3ncia do BNA n3o contende com o n3cleo essencial das compet3ncias do Presidente da Rep3blica enquanto titular do poder executivo, n3o se criando uma antinomia constitucional.

No entanto, a proposta de revis3o constitucional n3o resolve uma quest3o de fundo: o artigo 100.º original da Constituiç3o estabelece que o BNA “participa” na definiç3o das pol3ticas monet3ria, financeira e cambial. A proposta de revis3o foge a este problema, quando sabemos que a quest3o fulcral que se tem colocado aos v3rios pa3ses 3o saber se dever3 existir um banco central aut3nomo no sentido de se criarem mecanismos legais e institucionais que protejam os bancos centrais contra a interfer3ncia pol3tica a curto prazo.

⁴⁸ Ac3rd3o n.º 688/202, Processo n.º 894-D/2021 do Tribunal Constitucional, p. 10.

Assim, a favor da autonomia do banco central argumenta-se⁴⁹ que as polí-
ticas monetárias teriam mais credibilidade – e, portanto, mais condições de
estabilizar os preços e mantê-los estáveis a longo prazo com custos económicos
reais mínimos – desde que a sua formulação ficasse a cargo de não políticos.

Dizem, baseando-se no conceito de “incoerência de tempo”, que quando as
autoridades eleitas políticas têm como objectivo baixar a carestia e aumentar
o emprego podem querer ganhos de curto prazo, abandonando as políticas
anti-inflacionárias antes anunciadas.

Em sentido contrário, há quem⁵⁰ considere violadores dos princípios
democráticos o facto de os dirigentes do banco central, que não são eleitos (no
sentido de legitimação política), terem em mãos o elemento mais importante
da política económica. Aliás, dizem que os bancos centrais jamais serão inde-
pendentes, pois existem sempre canais formais e informais que permitem ao
Governo influir na política monetária.

Como se vê, a questão da autonomia do banco central gira em volta das
políticas monetária e cambial; isto é, autonomizar-se os bancos centrais para
que definam e administrem a política monetária e, desta forma, estabilizar
os preços.

Não basta dizer que o BNA é entidade administrativa independente. O que
determina é o regime substantivo que cria e do regime se vai aferir a natureza
e qualificação jurídica. Assim, o artigo 100.º deve ser claro e dizer que o BNA
é autoridade monetária e cambial sendo a política monetária o “conjunto de
acções conduzidas pelo Banco Central para influenciar o crescimento eco-
nómico mediante a indução de variáveis monetárias da economia, por meio
dos quais se prevê o controlo e gestão dos processos de emissão e circulação
da moeda, do funcionamento das instituições financeiras e da regulação das
actividades bancárias. Isto é, tem-se que a política monetária representa a
actuação das autoridades monetárias por meio de instrumentos de efeito
directo ou de instrumentos de efeito indirecto com o propósito de controlar
a liquidez global da economia⁵¹.”

49 Vejam-se os trabalhos clássicos de Asli DEMIRGUÇ-KUNT/E. C. PRESCOTT, “Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans”, in *Journal of Political Economy*, 1977, 85(3), pp. 473-91; Robert J. BARRO/David. B. GORDON, Rules, “Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy”, in *Journal of Monetary Economics* 12(1), pp. 101-21. Vide, ainda, Leonildo João Lourenço MANUEL, *O Governo dos Bancos Centrais*, AAFDL, Lisboa, 2022, pp. 29-34 e Carlos FEIJÓ, *Banco Central e Finanças Públicas, Coleção estudos e pareceres*, Almedina /CFA, 2022, pp. 40-43.

50 Sobre o défice democrático dos Bancos Centrais bem como a crítica dirigida com esta argumen-
tação, V. Paul TUCKER, *Unelected Power, The quest for legitimacy in Central Banking and Regulatory State*, Princeton University Press, pp. 194-236.

51 José Matias PEREIRA, *Finanças públicas – A Política Orçamentária do Brasil*, 6.ª edição, revista e actualizada, Atlas Editora, São Paulo, 2012, p. 142. Vide, também, Carlos FEIJÓ, *Banco Central ...*, pp. 45-53.

Mas também é verdade que a política monetária, assim definida, tem uma relação estreita com as finanças públicas. Por isso, “o bom resultado de uma política financeira depende, entre outras medidas, de os agentes responsáveis pela sua aplicação tomarem em consideração a infinita e estreita relação existente entre a política monetária e as finanças públicas⁵²”. Por ora, estas questões não ficam clarificadas.

Assim, propus a seguinte redacção para o n.º 2 do artigo 100.º:

Enquanto autoridade administrativa independente, o Banco Nacional de Angola é o Banco emissor e autoridade monetária e, nessa qualidade é independente na definição das políticas monetária e cambial, na prossecução das atribuições e no exercício dos poderes públicos a si acometido, nos termos da Constituição e da lei.

A redacção final ficou assim:

“Artigo 100.º

Banco Nacional de Angola

- 1) O Banco Nacional de Angola é o Banco Central e Emissor da República de Angola e tem por missão principal garantir a estabilidade de preços de forma a preservar o valor da moeda nacional e assegurar a estabilidade do sistema financeiro, nos termos da Constituição e da lei.
- 2) O Banco Nacional de Angola é a autoridade monetária e cambial, prossegue as suas atribuições e exerce as suas competências de modo independente, nos termos da Constituição e da lei.
- 3) (...).
- 4) (...).
- 5) (...).”

b) O controlo e fiscalização do Executivo pelo Parlamento

Face aos problemas políticos e jurídicos que têm suscitado o controlo parlamentar sobre o executivo, o proponente justifica que o Acórdão n.º 319/13⁵³ (Processo de Fiscalização Sucessiva) tem sido compreendido como tendo limitado a acção fiscalizadora da Assembleia Nacional (...) com a alteração proposta o que se vai fazer é trazer para o plano constitucional os mecanismos

52 José Matias PEREIRA, *Finanças públicas – A Política Orçamentária do Brasil*, 6.ª edição, revista e actualizada, Atlas Editora, São Paulo, 2012, p. 201. Vide, também, Carlos FEIJÓ, *Banco Central ...*, p. 47.

53 Disponível em <https://jurisprudencia.tribunalconstitucional.ao/wp-content/uploads/2019/04/319.pdf>.

de controlo político ao executivo que já constam do Regimento da Assembleia Nacional⁵⁴.”

Assim propôs o autor da proposta:

“Artigo 162.º

Competência de Controlo e Fiscalização

- 1) Compete à Assembleia Nacional:
 - a) (...);
 - b) (...);
 - c) (...);
 - d) (...);
 - e) (...);
 - f) Receber e apreciar os relatórios de execução do Orçamento Geral do Estado, enviados à Assembleia Nacional pelo executivo nos prazos legalmente fixados;
 - g) Realizar, nas comissões de trabalho especializadas da Assembleia Nacional, audições e interpelações aos Ministros de Estado, Ministros e Governadores Provinciais, mediante prévia solicitação ao Presidente da República, a qual deve incluir o conteúdo das diligências a fazer;
 - h) Aprovar a constituição de Comissões Eventuais para efectuar inquéritos parlamentares a factos e situações concretas decorrentes da actividade da Administração Pública, comunicando as respectivas constatações e conclusões ao Presidente da República e, se for o caso disso, às competentes autoridades judiciais.
- 2) Os mecanismos de controlo e fiscalização previstos no número anterior não conferem à Assembleia Nacional competência para responsabilizar politicamente o Executivo, nem para colocar em causa a sua continuidade em funções.
- 3) A fiscalização da Assembleia Nacional sobre o Executivo incide sobre factos ocorridos no período correspondente ao mandato em curso.”

Esta é uma matéria que foi bastante discutida e, como disse, objecto de uma deliberação do Tribunal Constitucional, através do seu Acórdão n.º 319/13⁵⁵ (Processo de Fiscalização Sucessiva).

Noutro lugar, coloquei a seguinte questão:

⁵⁴ *Relatório de fundamentação da proposta de revisão constitucional*, p. 13.

⁵⁵ Disponível em <https://jurisprudencia.tribunalconstitucional.ao/wp-content/uploads/2019/04/319.pdf>.

“Face ao teor do preceito constitucional e ao princípio da reserva da Constituição e da determinação das competências dos órgãos de soberania⁵⁶, a questão decisiva a discutir é saber se o legislador ordinário pode estabelecer outros mecanismos de controlo e fiscalização não previstos directa e expressamente pela Constituição. Esta questão é decisiva para se aferir mais tarde se a lei, ora objecto de parecer, é ou não conforme à Constituição. Ou seja, o legislador constituinte quis ou não, de modo taxativo, elencar os poderes/competências e impedir que sejam adicionados outros poderes por via de uma norma com força inferior à norma constitucional?⁵⁷”

E respondi⁵⁸, sustentando que:

“O artigo 105.º n.º 2 da CRA preceitua que “a formação, a composição, a competência e o funcionamento dos órgãos de soberania são os definidos na *Constituição*”. Está aqui, claramente, o princípio da reserva e exclusividade e o da precedência da Constituição. Para os dois primeiros, as competências dos órgãos de soberania são as definidas na Constituição. E para o terceiro, haverá sempre necessidade de uma autorização constitucional expressa das leis que possam alargar o círculo de funções dos órgãos de soberania.⁵⁹ Ou seja, o princípio da reserva da Constituição quer dizer, sim, que existem matérias que definem o estatuto jurídico dos órgãos de soberania que devem ser reguladas pela *Constituição*. Noutra banda, também é certo que a reserva da *Constituição*, conjugada com o princípio da precedência da Constituição, nos permite dizer que, por via de legislação ordinária, podem receber competências legais desde que tenham fundamento exposto na própria Constituição⁶⁰.”

O Tribunal Constitucional, ao prolatar o Acórdão n.º 319/13, interpretou, erradamente, o sentido e alcance do princípio da reserva da Constituição, ao dizer que os órgãos de soberania só podem exercer as competências expressas na Constituição⁶¹. Não é o caso, pois também aos órgãos de soberania podem ser atribuídas competências legais, desde que com fundamento constitucional exposto⁶².”

56 Ou seja, as competências decorrem da *Constituição* ou da lei quando por ela mandatada.

57 Cfr, Carlos Feijó, *Banco Central e Finanças Públicas*, op,cit, p.86.

58 *Ibidem*, pp.97-98.

59 Cfr. CANOTILHO J. J. Gomes / MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II., 4.ª Edição Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 41.

60 J.J. Gomes CANOTILHO, *Direito Constitucional...*, p. 506.

61 As críticas ao Acórdão podem ser encontradas em Carlos Feijó, *Banco Central...*, pp. 87-97.

62 *Vide*, nesta matéria, uma crítica ao Acórdão n.º 319/13 do Tribunal Constitucional português, Rosa G. indigna-se mesmo com os argumentos do tribunal constitucional ao dizer que “se assim fosse, competência do tribunal constitucional prevista na alínea m) do artigo 16.º e no n.º 4 do da LOTC – relativas à fiscalização, por este órgão, das decisões de outros tribunais e actos da administração – também seriam inconstitucionais por esta competência não estar prevista de forma expressa em nenhuma das normas do artigo 180.º da CRA”. Rosa GUERRA, *O Recurso Extradid-*

Com efeito, em matéria de controlo parlamentar temos duas teorias⁶³ que se apresentam: uma teoria restritiva para a qual, no essencial, o controlo parlamentar se esgota em decisões de responsabilização do governo através dos mecanismos taxativamente previstos na Constituição como as moções de censura.

Contrapondo esta, temos a teoria abrangente nos termos da qual o controlo parlamentar não pode esgotar-se num único procedimento, porque, a ser assim, nos sistemas em que o Governo ou Presidente tivesse maioria nunca haveria controlo parlamentar por quase ser impossível lançar mão a mecanismo de efectivação da responsabilidade política por via da censura e demissão do Governo/Presidente.

Por isso, para esta teoria, controlo político e responsabilidade política seriam conceitos bens distintos e que adoptando um conceito de controlo parlamentar amplo “afigura-se tão inexacto afirmar que sem efectivação da responsabilidade política do Governo não há controlo parlamentar como afirmar que aquela não traduz o exercício de tal poder⁶⁴”.

Na verdade, “uma noção mais abrangente de controlo parlamentar – seguramente se mostra mais defensável no quadro do Estado de Direito Democrático, com a pluralidade de sistemas de governo que comporta e a especial legitimidade do parlamento em qualquer deles – não tem que ficar confinada às relações de responsabilidade política perante aquele órgão. Aliás, confinar-se o controlo parlamentar ao âmbito das relações de responsabilidade política, haveria que em rigor negar a sua existência em sistemas de governo como presidencial e o directorial que não conhecem tais relações de responsabilidade política^{65–66}.”

Por todas as razões invocada até ao momento, consideramos ser de saudar a proposta de revisão constitucional a propósito de clarificação e “dar um tratamento mais exaustivo aos mecanismos de controlo político da Assembleia

nário de Inconstitucionalidade, Problemas da Configuração do Regime e da Natureza Jurídica, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2017, p. 151.

63 Sobre as teorias e diferentes conceitos de controlo parlamentar, vide, por todos, Nuno PIÇARRA, *O Inquérito Parlamentar e os seus Modelos Constitucionais*, Almedina, Coimbra, 2004.

64 *Ibidem*, p. 41.

65 Nuno PIÇARRA, *O Inquérito Parlamentar ...*, p. 36. No mesmo sentido, Gomes Canotilho diz-nos que as funções de controlo, ao contrário do que por vezes se afirma, não se identificam com os mecanismos destinados a dar operacionalidade e relação de confiança parlamento-governo e que as funções de controlo existem mesmo em regimes não parlamentares como presidencial. Gomes CANOTILHO, *Direito Constitucional ...*, p. 590.

66 Sobre esta matéria e o sentido de controlo e fiscalização, vide Leandro E. G. FERREIRA, *A Boa Governação e o Poder Executivo na Constituição de Angola. Questões constitucionais do Presidencialismo em Angola e dos Contributos para uma Melhor Controlo Político da Governação*, Almedina, Coimbra, 2017, pp. 281–306.

Nacional sobre o executivo, porque a ideia inicial era a de permitir que essas matérias fossem devidamente tratadas em sede da legisla o ordin ria⁶⁷.”

A questão que neste artigo suscito   saber porque não se pode ir mais longe e permitir que as interpela es, audi es e perguntas possam feitas em Plenárias e, também, no plano subjectivo aos titulares dos órgãos que integram a administra o indirecta, aut noma e independente. Outra questão   saber porque não conferir alguns poderes de investiga o próprios das autoridades judiciais⁶⁸.

A redac o final ficou assim:

“Artigo 162. 

Competência de Controlo e Fiscaliza o

- 1) Compete   Assembleia Nacional:
 - a) (...);
 - b) (...);
 - c) (...);
 - d) (...);
 - e) (...);
 - f) Receber e apreciar, nos prazos legalmente definidos, os relat rios de execu o trimestral do Orçamento Geral do Estado, enviados pelo Titular do Poder Executivo;
 - g) Realizar, nas comissões de trabalho especializadas da Assembleia Nacional, audi es e interpela es aos Ministros de Estado, Ministros e Governadores Provinciais, mediante prévia solicita o ao Presidente da República, a qual deve incluir o conteúdo das diligências a fazer;
 - h) Aprovar a constitui o de Comissões Parlamentares de inquéritos para efectuar inquéritos parlamentares a factos e situa es concretas decorrentes da actividade da Administra o Pública, comunicando as respectivas constata es e conclusões ao Presidente da República e, se for o caso disso, às competentes autoridades judiciais.
- 2) Os mecanismos de controlo e fiscaliza o previstos no número anterior não conferem   Assembleia Nacional competência para responsabilizar politicamente o Executivo, nem para colocar em causa a sua continuidade em fun es.
- 3) A fiscaliza o da Assembleia Nacional sobre o Executivo incide sobre factos ocorridos no período correspondente ao mandato em curso.

67 Conforme o proponente escreve no relatório de fundamenta o da lei de revisão.

68 Sobre os poderes de investiga o próprios das autoridades judiciais, vide Nuno PIÇARRA, *O Inquérito Parlamentar ...*, pp. 557-559.

- 4) O disposto no número anterior não impede a apreciação da Conta Geral do Estado e do Relatório de Execução do Orçamento Geral do Estado, nos termos da Constituição e da lei”.

c) Sobre o sistema jurisdicional

Em relação ao Poder Judicial diz o Relatório de Fundamentação da Proposta de Lei de Revisão⁶⁹:

“Propõe-se alterar o artigo 176.º sobre o sistema jurisdicional para se alterar a ordem de precedências entre o Tribunal Constitucional e o Tribunal Supremo, passando este a ter precedência hierárquica e protocolar face aos demais tribunais. Esta alteração justifica-se pelo facto de o Tribunal Supremo ser o tribunal de topo da jurisdição comum, o seu Presidente presidir o Conselho Superior da Magistratura Judicial (com competências sobre toda a magistratura judicial e porque constitui a instância máxima de recurso da jurisdição comum para matérias da sua competência (...)). Com este ajuste constitucional, substitui-se o Tribunal Constitucional desse lugar de precedência hierárquica e protocolar, por se tratar de um tribunal de especialidade, tal como os demais tribunais superiores (Tribunal de Contas e Supremo Tribunal Militar). A proposta de um novo n.º 6 para este artigo tem por finalidade aclarar o conceito de soberania representativa do poder judicial, face aos demais poderes de soberania (Legislativo e Executivo) e a sociedade. A redacção proposta atribui poder de representação da soberania do Judicial aos tribunais superiores, encabeçados pelo Tribunal Supremo que, colectivamente, esse poder é representado pelo Conselho Superior da Magistratura Judicial. Com esta proposta, torna-se claro que os juízes de primeira e segunda instância não são representativos da soberania do poder judicial, não podendo invocar o estatuto de “poder de soberania na relação com outros órgãos de soberania (Legislativo e Executivo) e com a sociedade em geral (...). No entanto, face ao especial simbolismo das decisões judiciais e dos tribunais constituídos para apreciar e proferir decisões judiciais, propõe-se para os juízes, singularmente considerados, e para os tribunais colectivamente organizados que o poder de soberania do Poder Judicial seja exercido pelas audiências de julgamento e pelas decisões judiciais que, em nome do povo, cada juiz profere e só nesse acto. Fora desse acto, os juízes de primeira e segunda instância não se constituem em órgãos de soberania.”

Esta é a fundamentação do órgão proponente e vários são os artigos que se propõem alterar, nomeadamente:

“Artigo 176.º
Sistema jurisdicional

⁶⁹ Relatório de Fundamentação da Proposta de Lei de Revisão, p. 15.

- 1) Os tribunais superiores da República de Angola são o Tribunal Supremo, o Tribunal Constitucional, o Tribunal de Contas e o Supremo Tribunal Militar.

[...].”

“Artigo 179.º

Juízes

[...].

- 9) Os juízes de qualquer jurisdição jubilam quando completam 70 anos de idade.”

“Artigo 181.º

Tribunal Constitucional

[...].

- 5) O Tribunal Constitucional remete anualmente o relatório da sua actividade ao Presidente da República e à Assembleia Nacional, para conhecimento.”

“Artigo 182.º

Tribunal de Contas

[...].

- 4) O Tribunal de Contas remete anualmente o relatório da sua actividade ao Presidente da República e à Assembleia Nacional, para conhecimento.”

“Artigo 183.º

Supremo Tribunal Militar

[...].

- 4) O Supremo Tribunal Militar remete anualmente o relatório da sua actividade ao Presidente da República e à Assembleia Nacional, para conhecimento.”

“Artigo 184.º

Conselho Superior da Magistratura Judicial

- 1) [...].

- a) Apreciar o mérito profissional e exercer a acção disciplinar sobre os magistrados judiciais;

- b) Designar juízes para o Tribunal Constitucional, nos termos da Constituição e da lei;

- c) [...];

- d) [...];

- e) Nomear, colocar, transferir e promover os magistrados judiciais, nos termos da Constituição e da lei;

- f) [...];

- g) Apresentar ao Executivo a proposta orçamental e representar os tribunais da jurisdição comum no processo de discussão e elaboração do Orçamento Geral do Estado;
- h) Supervisionar a execução orçamental dos tribunais de jurisdição comum, nos termos da Constituição e da lei”;
- i) Fazer a gestão do pessoal dos tribunais de jurisdição comum;
- 3) [...].
- 4) Os juizes presidentes dos tribunais Constitucional, de Contas e do Supremo Tribunal Militar, participam como convidados permanentes das sessões do Conselho Superior da Magistratura Judicial, tendo direito à palavra e não gozando do direito de voto.
- 5) O mandato dos membros do Conselho Superior da Magistratura Judicial que se referem as alíneas a), b) e c) do número anterior é de cinco anos, renovável uma vez, nos termos da lei.
- 6) Os vogais membros do Conselho Superior da Magistratura Judicial, gozam das imunidades atribuídas aos juizes do Tribunal Supremo.
- 7) O Conselho Superior da Magistratura Judicial remete anualmente o relatório da jurisdição comum ao Presidente da República e à Assembleia Nacional, para conhecimento.”

Em primeiro lugar, como se pode ver, o artigo 176.º da proposta prevê que o Tribunal Supremo é a instância superior da jurisdição comum e precede os demais tribunais e tem precedência protocolar sobre os demais tribunais de qualquer jurisdição.

Ora, a actual CRA ao prescrever como tribunais superiores da República de Angola o Tribunal Constitucional, o Tribunal Supremo, o Tribunal de Contas e o Supremo Tribunal Militar (artigo 176.º), e figurando o Tribunal Constitucional em primeiro lugar na Secção II (Tribunais) do Capítulo IV (Poder Judicial) (artigo 180.º e ss.), sempre se questionou se, com isso, a Constituição terá colocado Tribunal Constitucional no pináculo da estrutura judicial angolana; i.e., se o Tribunal Constitucional seria hierarquicamente superior ao Tribunal Supremo e, conseqüentemente, se o Presidente do Tribunal Constitucional é ou devia ser considerado o representante ou na pirâmide de todo o Poder Judicial angolano para efeitos protocolares⁷⁰⁻⁷¹.

70 Carlos FEIJÓ, “O Poder Judicial na Constituição da República de Angola”, Carlos FEIJÓ, *et all*, *Constituição da República ...*, p. 508.

71 No mesmo sentido, entendeu o Tribunal Constitucional, no Acórdão prolatado no âmbito da fiscalização preventiva requerida pelo Presidente da República a propósito da Lei de Revisão Constitucional aprovada pelo parlamento. V. Acórdão n.º 688/202, Processo n.º 894-D/2021, p. 11.

À jurisdição constitucional, ou seja, ao Tribunal Constitucional, compete apenas administrar a justiça em matérias de natureza jurídico-constitucional, i.e., a sua competência é especializada em função da matéria. Por seu turno, à jurisdição comum compete administrar a justiça em todas as matérias que não estejam especialmente atribuídas a outra jurisdição jurisdicional, i.e., a uma determinada estrutura de tribunais.

Assim, não existe em Angola um “tribunal supremo dos supremos”, que seja configurado como pináculo do sistema, mas – pelo menos e para já – quatro tribunais superiores que encabeçam jurisdições diferentes e que coexistem em órbitas de matérias diferentes.

Em concreto, o Tribunal Constitucional está situado fora do sistema e jurisdição dos demais tribunais, em particular os da jurisdição comum, ocupando um lugar autónomo e à parte no poder judiciário. Numa ideia: não há uma relação hierárquico-funcional entre os quatro tribunais superiores.

Isso sem prejuízo da relação de obediência dos demais às decisões do Tribunal Constitucional que julgue em recurso e, sublinhe-se, em matéria de sua competência pela inconstitucionalidade de uma norma ou acto público aplicada por aqueles tribunais.

Com efeito, o facto de na letra do n.º 1 do artigo 176.º da Constituição surgir em primeiro lugar o Tribunal Constitucional e, depois, o Tribunal Supremo, não quer dizer que daí decorra superioridade hierárquica ou precedência protocolar do Tribunal Constitucional em relação ao Tribunal Supremo. Do mesmo modo, colocar o Tribunal Supremo como instância judicial superior nada traz de novo uma vez que o artigo 181.º da CRA já, expressamente, o refere.

Vale a pena recordar um pouco a história da redacção desse artigo constitucional. Uma minoria dizia que o Tribunal Supremo deveria aparecer em primeiro lugar; uma maioria entendia que deveria ficar o Tribunal Constitucional, não por razões de hierarquia ou de precedência protocolar, mas apenas porque pode ele apreciar decisões de outros Tribunais (só) com fundamento em aplicação de norma constitucional⁷².

Na inexistência de uma proeminência hierárquica entre os tribunais superiores, o tribunal “pinacular” da hierarquia comum é considerado como

72 A este propósito e aquando das discussões constitucionais que precederam a aprovação da Constituição de 2010, o Plenário do Tribunal Supremo enviou aos 11 de Dezembro de 2009, um ofício como contribuição à Parte V concernente ao poder judicial e no qual sugeria a seguinte redacção para o artigo 192.º, n.º 1: “Para além dos tribunais comuns, existe o Tribunal Constitucional, o Tribunal de Contas e os Tribunais Militares”. E fundamentavam a proposta, dizendo que “outrossim ao fazer-se referência em primeiro lugar ao Tribunal Constitucional parece-nos indicar que o mesmo estaria numa relação hierárquica em relação ao Tribunal Supremo quando, em bom rigor, tal relação não existe na medida em que os mesmos estão numa relação de autonomia e de não hierarquia.” Carlos FEIJÓ, *et al*, *Constituição da República de Angola: Enquadramento Histórico e Trabalhos Preparatórios*, Vol. II, Almedina, Coimbra, 2015, p. 1432.

o “supremo” dado a generalidade da sua competência; o que reflexamente o faz o “mais representativo” da classe.

Assim, por um lado, da inexistência de hierarquia, decorre que das decisões ordinárias do Tribunal Supremo não cabe recurso (ordinário ou extraordinário) para o Tribunal Constitucional; tão-somente cabe recurso das decisões com fundamento em matéria jurídico-constitucional por ser ele (Tribunal Constitucional) o guardião e o único a interpretar e dizer o que a Constituição quer dizer. Ou seja, o Tribunal Constitucional não actua como instância de recurso do Tribunal Supremo, mas sim como instância de jurisdição de julgamento do acto ou norma inconstitucional⁷³⁻⁷⁴.

Aliás, dada a jurisdição constitucional do Tribunal Constitucional, este tribunal desempenha um papel político-jurídico da vida constitucional e as suas decisões acabam por ter força política⁷⁵.

Perante o problema, proponho, como se verá, que a solução poderia passar por rever tudo e prever um Título que contenha um capítulo sobre os princípios gerais da função jurisdicional, seguido de outro capítulo sobre a organização dos tribunais (onde se trata da categoria de tribunais comuns, outro capítulo sobre o estatuto dos juizes, outro capítulo sobre o Ministério Público; e, finalmente, um Título autónomo e fora do Poder Judicial para o Tribunal Constitucional, com a definição, composição e estatuto dos juizes, competência, organização e funcionamento. É o que vamos propor mais adiante.

Entretanto, esta solução não nos poderia levar a concluir que o Tribunal Constitucional não é um verdadeiro Tribunal, porque nos parece, também, indiscutível *“tratar-se de um verdadeiro tribunal porque as suas decisões obtêm-se de acordo com um processo judicial através do qual se diz vinculativamente o que é direito e, além disso, que o facto de o direito constitucional ser um direito político não perturba a natureza jurídica da sua actividade”*⁷⁶.

O que não parece ter efeito substantivo e processual é incluir na Constituição normas protocolares e de precedência que, por sinal, estão a ser tratadas em lei própria, recentemente aprovada na generalidade. Dizer que o Tribunal Supremo tem precedência protocolar sobre todos os outros não parece ser matéria com dignidade constitucional e, mais do que isso, não altera as chamadas normas processuais prevalentes e o regime de recursos.

73 Carlos FEIJÓ, “O Poder Judicial na Constituição da República de Angola”, Carlos FEIJÓ (org.), *Constituição da República...*, Vol. III, pp. 508-509.

74 De modo distinto, Jorge Miranda e Rui Medeiros, considerando que há recursos dos demais tribunais para o Tribunal Constitucional, mas não havendo recursos destes para aqueles, concluem que o Tribunal Constitucional é o primeiro dos tribunais portugueses. Jorge Miranda/Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada, Tomo III*, Coimbra Editora, p. 249.

75 J.J. Gomes CANOTILHO, *Direito Constitucional ...*, p. 681.

76 Ibidem, pp. 678-679.

Em segundo lugar, a proposta adita novos elementos ao artigo 176.º ao sugerir que “os tribunais superiores são os órgãos judiciais que representam a soberania do poder judicial, colectivamente o poder judicial é representado pelo Conselho Superior da Magistratura Judicial e do seu Presidente, os tribunais de primeira instância representam a soberania do poder judicial no momento que se constituem em audiência para apreciação e tomada de decisões judiciais.”

A proposta esquece que o poder judicial é unitário e não é fragmentado por momentos judiciativos, ou seja, fazer depender a soberania do momento ou fase judicial em que o processo se encontrar. Repetimos o que a proposta sugere: “para os juizes, singularmente considerados, e para os tribunais colectivamente organizados que o poder de soberania do Poder Judicial seja exercido pelas audiências de julgamento e pelas decisões judiciais que, em nome do povo, cada juiz profere e só nesse acto. Fora desse acto, os juizes de primeira e segunda instância não se constituem em órgãos de soberania⁷⁷⁻⁷⁸.”

Na verdade, a proposta não está a rever o artigo 105.º da CRA, o qual elenca os órgãos de soberania: o Presidente da República, a Assembleia Nacional e os Tribunais. A proposta não assume que cada tribunal consubstancia um órgão de soberania e não um único órgão de soberania com o Presidente da República ou a Assembleia Nacional.

77 A Associação de Juizes de Angola organizou, a 19 de Fevereiro de 2021, uma discussão pública sobre esta parte da proposta de revisão e as consequências práticas para exercício das funções jurisdicionais. Entre outras, concluíram que no processo civil a maior parte dos actos processuais praticados pelos juizes são praticados ainda fase dos articulados e logo após terminada a fase dos articulados (antes da audiência de julgamento); a proposta de revisão pretende conferir apenas o poder de soberania aos juizes no momento da audiência de julgamento e que culmina com o proferimento da sentença ou do acórdão esquece-se que todos os actos praticados pelos juizes fora da audiência de julgamento são actos com força jurídica bastante para obrigar as partes ou até mesmo entidades terceiras. Por exemplo, o despacho saneador-sentença, uma vez terminada a fase dos articulados, os actos relativos à execução de sentença ou o despacho de penhora de bens. Tais actos não são praticados em audiência de julgamento e em princípio nos termos da proposta apresentada, segundo a avaliação feita, esses actos seriam praticados fora do âmbito do poder de soberania. Ainda a nível do processo civil foi se a proposta de revisão não iria permitir que juizes de tribunais superiores pudessem interferir significativamente na atuação dos juizes dos tribunais de primeira e segunda instância, por exemplo a atribuir processo, retirar processo e atribuir um outro para atender interesses ocultos que eventualmente possam existir. Interrogaram, ainda, se o juiz iria praticar todos os outros actos fora de audiência de julgamento ao abrigo de qual poder? Esses actos serão praticados pelo juiz na qualidade de funcionário público? Em matéria processual, penal colocou-se a questão de saber ao abrigo de que poder é que o juiz actua nas fases anteriores à sentença e na fase de execução de sentença: juiz estaria como funcionário público, como funcionário administrativo? Por exemplo, juiz de garantia que passaria a praticar os actos que eram da competência do Ministério Público no que respeita, nomeadamente, à aplicação de medidas de coação pessoal, só o poderiam fazer nas audiências de julgamento, que culminam com a prolação da sentença ou acórdão? Qual seria a fonte de legitimidade do juiz de garantia para praticar os actos na fase de instrução preparatória? Com que poderes é que o juiz pode determinar a aplicação de medidas de coação penal?

78 O Memorando sobre a proposta de Lei de Revisão Constitucional, de 13 de Abril de 2021, do Centro de Estudos de Direito Público e Ciências Jurídico-Políticas da Universidade Agostinho Neto, diz-nos que é constitucionalmente errado pretender-se limitar a soberania aos tribunais superiores.

Em resumo, “os tribunais não constituem, em conjunto, um órgão de soberania: cada tribunal é um órgão de soberania *de per si*⁷⁹.”

Ou seja, para a CRA, todos e cada um dos tribunais são órgãos de soberania e - um verdadeiro complexo de órgãos de soberania (os tribunais são um complexo de órgãos de soberania).

Aliás, o n.º 1 do artigo 174.º - cuja redacção se mantém inalterada - é claro ao estatuir que “os Tribunais são órgãos de soberania com competência para administrar a justiça⁸⁰.”

Diga-se ainda, que administrar a justiça em nome do povo significa que as decisões dos tribunais são imputáveis ao titular da soberania, o povo, ainda que os tribunais não se configurem como órgãos representativos do povo.

Repetimos, em conclusão, que o poder judicial é unitário e não fragmentado por momentos judicativos. Por isso, os n.ºs 6 e 8 do artigo 176.º da proposta contrariam a própria Constituição que qualifica como órgãos de soberania todos e cada um dos órgãos dos tribunais e, por isso, devem ser retirados da proposta.

Em terceiro lugar, falemos dos Conselhos Superiores da Magistratura Judicial (abreviadamente, CSMJ).

Com efeito a intenção do proponente é fazer do Conselho Superior é “atribuir poder de representação da soberania do Judicial aos tribunais superiores, encabeçados pelo Tribunal Supremo que, colectivamente, esse poder é representado pelo Conselho Superior da Magistratura Judicial.”

A questão é saber se um órgão administrativo, como o CSMJ, pode representar órgãos soberanos. A resposta só pode ser negativa, porquanto o CSMJ não é, em si próprio, órgão de soberania, ainda que para além das funções de gestão e disciplina da magistratura judicial se lhe queira atribuir funções de asseguramento financeiros, infra-estrutural e equipamentos aos tribunais da jurisdição comum. Portanto, o CSMJ não exerce nenhuma função de soberania.

Em conclusão é de se retirar, também, os n.ºs 6 e 9 do artigo 176.º da proposta de revisão.

O artigo 184.º acrescenta uma alínea g) ao elenco de funções do CSMJ.

Com efeito, os Conselhos Superiores da Magistraturas têm todos os elementos que nos permite dizer que são verdadeiras instituições de auto-regulação profissional. São órgãos que compreendem instrumentos auto-regulatórios que lhes conferem poderes de auto-regulamentação, auto-execução e auto-disciplina.

79 J. J. Gomes CANOTILHO /Vital MOREIRA, *Constituição ...*, p. 792.

80 Apesar de o texto do n.º 1 do artigo 174.º da CRA dizer que os tribunais é o órgão de soberania (houve aqui um lapso que a presente revisão deve corrigir por confundir plural e singular) não fica afectada a conclusão segundo a qual todos os tribunais estaduais angolanos têm a qualidade de órgãos de soberania.

Abre-se, aqui, um parêntesis para dizer que os instrumentos de auto-regulação profissional não se confundem com os mecanismos de defesa dos interesses de classe. Estes são defendidos por associações sindicais, que têm por objectivo a melhoria da situação económica sócio-profissional dos magistrados.

Observando os modelos europeus⁸¹, poderemos agrupar os conselhos superiores em dois principais:

- Modelos do Sul da Europa (França, Espanha, Itália e Portugal), onde, embora com mais ou menos poderes, os conselhos superiores são órgãos constitucionais, cujas funções se limitam a garantir a independência judicial, face aos restantes poderes judiciais, através da gestão de carreiras e do exercício da acção disciplinar;
- Modelos do Norte da Europa (Suécia, Irlanda e Dinamarca). Neste grupo de países, os conselhos superiores, para além das funções primárias, têm, no geral, competência na área da administração (supervisão das administrações judiciais, morosidade, pendências, promoção da uniformidade legal, controlo da qualidade, etc.), gestão dos tribunais (infra-estruturas, informatização, recrutamento, formação, etc.) e, além disso, desempenham um papel nos orçamentos para os tribunais (envolvimento na elaboração dos orçamentos, distribuição e fixação, supervisão e controlo dos gastos, etc.).

Para além desses dois grandes grupos, há países que não se enquadram nos modelos referenciados, como são a Alemanha, a Bélgica e a Holanda, que se caracterizam pela existência de instituições distintas encarregadas da gestão e do exercício da disciplina sobre os juízes.

Ora, o artigo 184.º da proposta parece apontar a saída de Angola do modelo do Sul da Europa para o Modelo do Norte da Europa e onde os CSMJ têm, também, envolvimento na elaboração dos orçamentos, distribuição e fixação, supervisão e controlo dos gastos.

Entretanto, a redacção que se propõe para alínea g) do artigo 184º vai contender com a autonomia de gestão em termos orçamentais e de recursos materiais de cada um dos restantes tribunais da jurisdição comum.

Assim, propus a seguinte redacção para a alínea g) do artigo 184.º da proposta: “Apresentar ao poder executivo as propostas orçamentais e representar os tribunais da jurisdição comum no diálogo com o poder executivo bem como assegurar a execução da política judicial em questões orçamentais, de

81 Sobre a perspectiva comparada europeia de Conselhos Superiores da Magistratura Judicial, vide João Paulo DIAS, *O Mundo dos Magistrados, Evolução da Organização e do Auto-Governo Judiciário*, Almedina, 2004, pp. 151-176.

infra-estruturas, equipamentos, serviços de apoio dos tribunais comuns nos termos da lei, sem prejuízo da autonomia destes.”

A proposta de revisão prevê que todos os tribunais superiores elaborem, anualmente, relatórios da sua actividade a apreciar pelo CSMJ e, depois, remetido à Assembleia Nacional e ao Presidente da República.

A questão aqui é saber se estamos com isso a querer prever um mecanismo de responsabilidade política do poder judicial e equiparar o estatuto da responsabilidade do juiz com os dos restantes titulares dos outros órgãos de soberania.

Na verdade, há quem, procurando construir uma nova Teoria da Responsabilidade pública do Estado, defenda que compreendendo a organização dos tribunais em dois órgãos sendo um jurisdicional com a função de julgar e outro constituído por representantes dos juizes e dos órgãos de soberania—Presidente da República e o Parlamento, que tem por função o governo dessas unidades orgânicas, os tribunais, embora limitados à gestão dos recursos humanos e à manutenção da disciplina dos juizes. Por isso, este órgão, que deveria ser representativo de todos os juizes, deveria, nessa qualidade, responder politicamente perante o povo em nome de quem os tribunais exercem o seu poder, “por isso, (...) entendemos que só pode haver real governo representativo dos juizes se e quando houver um único Conselho Superior da Magistratura democraticamente eleitos por juizes no exercício das suas funções, de entre juizes conselheiros de qualquer categoria de tribunal. Se e quando os juizes que deverão integrar esse conselho único, sem prejuízo da designação dos demais membros (juizes ou não) por outros órgãos de soberania – Presidente da República e Parlamento – (...) resolvida esta questão, ficaria o Conselho em posição de, através do seu presidente; prestar contas à Nação, o que deveria ser feito anualmente através de um acto solene traduzido na apresentação do relatório da justiça (...) ao Presidente da República e ao Parlamento e na sua pública discussão em sessão parlamentar especialmente convocada para o efeito (...)”⁸².

E aqui colocam-se as questões que a proposta de revisão suscitam.

Por um lado, o dever de os tribunais superiores elaborarem, anualmente, relatórios da sua actividade a apreciar pelo CSMJ e, depois, remetido à Assembleia Nacional e ao Presidente da República; por outro, a proposta de integração de todos os Juizes Presidentes dos Tribunais Superiores no CSMJ.

Em relação aos relatórios, nada me repugnaria se cada um dos Presidentes e autonomamente tivessem o dever de enviar os relatórios sobre o estado da justiça das respectivas jurisdições. Poderá até ser uma forma de não deixar

82 Wladimir BRITO, *Contributos Para uma Teoria da Responsabilidade Pública do Estado por Acto de Função Pública Soberana*, Separata da Revista do Ministério Público n.º 89, Editorial Minerva, Lisboa, 2002, pp. 58-67.

sem controlo externo poderes públicos soberanos como, hoje, acontece com o poder judicial. Afinal, quem controla, externamente, o poder judicial se a ninguém ele presta contas não sobre as decisões judiciais em si, mas sobre os factos do Poder Judicial, isto é, pela organização e funcionamento da justiça em geral (Administração Judicial e Administração da Justiça)⁸³. O que não faz sentido é a apreciação prévia pelo CSMJ por não ser o órgão representativo de todos os tribunais e jurisdições.

Entretanto, e mesmo que não associássemos mecanicamente controlo político com sanção, ou seja, fazer coincidir sempre o controlo com uma sanção para o controlado, haveria como que uma prestação de contas sobre o estado da justiça angolana ao povo por intermédio dos seus representantes, *maxime*, o parlamento.

Acredito que, em sentido contrário, se poderá objectar dizendo que uma norma assim redigida subverteria o princípio da separação de poderes e a independência do poder judicial, pois não existe qualquer responsabilidade política perante o Presidente da República e o Parlamento. Nesta linha, inscreveu-se, e mal, o Tribunal Constitucional⁸⁴ ao dizer que uma norma com este teor viola o limite material previsto nas alíneas i) e j), que prevêem a independência dos tribunais e a separação e interdependência dos órgãos de soberania. O argumento, entre outros, que justificou esta conclusão foi o de que “*o princípio da separação de poderes determina a especificidade de funções dos órgãos de soberania, sem submissão de um ao outro. A submissão deste relatório mesmo que seja somente para efeitos de conhecimento, contende com o princípio mencionado*⁸⁵.”

Não me parece que tenha razão quem assim pensar e o Tribunal Constitucional andou mal, também, neste quesito⁸⁶.

Desde logo, poderemos chamar a atenção para o facto de em muitas constituições europeias se consagrar a participação de titulares de outros órgãos de soberania nas estruturas judiciais, o que não viola a independência dos Juizes, nem dos Tribunais no processo decisório – Julgamento e prolação das decisões.

83 *Ibidem*, p.61. Ricardo Pedro faz uma diferença entre administração da justiça em sentido estrito ou técnico como aquela que é reservada aos juizes e se identifica com a função de julgar e a administração da justiça em sentido amplo como aquela que, apesar da função de julgar estar reservada ao juiz, engloba a actividade dos magistrados judiciais, funcionários judiciais, agentes de execução, administradores judiciais, entre outros, isto é, toda indispensável para a função de julgar ou executar o julgado. Ricardo PEDRO, *Responsabilidade Civil do Estado pelo Mau Funcionamento da Administração da Justiça*, Almedina, 2016, pp. 204-205.

84 Acórdão n.º 688/202, Processo n.º 894-D/2021 do Tribunal Constitucional, pp. 12-13.

85 Acórdão n.º 688/202, Processo n.º 894-D/2021 do Tribunal Constitucional, pp. 12.

86 As críticas públicas que fiz a este Acórdão do Tribunal Constitucional podem ser encontradas numa entrevista publicada no *Jornal de Angola*, do dia 14 de Agosto de 2021.

Assim acontece no Reino Unido onde o Lord Chanceler é membro da Câmara dos Lordes, é *Chief Justice* e é Ministro da Justiça; na Finlândia, com os poderes do Chanceler de Justiça - artigos 46.º e ss. da Constituição; em França, onde quem garante a independência dos Tribunais é o Presidente da República, que, para o efeito, é assistido pelo Conselho Superior da Magistratura, onde tem assento o Ministro da Justiça - artigos 64.º e ss. da Constituição Francesa; Na Alemanha, os Juizes do Supremo Tribunal Federal, do Supremo Tribunal Administrativo, do Tribunal Federal das Finanças, Tribunal Federal do Trabalho e do Tribunal Federal Social, ou seja, todos os Tribunais Superiores é o Ministro Federal e uma Comissão composta pelos Ministros estaduais - artigos 95.º e ss. da Constituição; nos Países Baixos, é o rei que nomeia os Juizes dos Tribunais Superior. Na Suécia, quem nomeia os Juizes é o Governo - artigo 9.º de capítulo XI da Constituição; na Suécia, há um conselho legislativo composto por Magistrados dos Supremos Tribunais de Justiça e Administrativo para dar parecer sobre propostas de lei; em Cabo Verde, a norma do artigo 223.º, n.º 4 da Constituição consagra a obrigatoriedade da apresentação desse relatório.

Como se pode ver, o regime jurídico-constitucional dos Tribunais não é uniforme, mas em todas as constituições há uma relação forte deste órgão de soberania com outros órgãos de soberania, exactamente por imposição do princípio da separação e da interdependência dos poderes, que impõe que todos os órgãos do poder soberano (ou até mesmo, de outros poderes) tenham de ser submetidos ao controlo dos outros órgãos de soberania.

O problema é que a natureza, o modo e os efeitos desse controlo dependem da natureza e da função de cada um. Por isso mesmo, apesar da diversidade do regime jurídico-constitucional dos Tribunais, todas as Constituições consagram a proibição de intervenção nos outros órgãos de soberania no processo judicativo e a inamovibilidade dos Juizes, para assegurar a completa independência funcional do Juiz.

Por isso, a apresentação de um relatório ao Presidente da República e ao Parlamento sobre a actividade dos Tribunais em nada ofende o princípio da separação dos poderes. Aliás, se o Tribunal Constitucional entende que essa apresentação ofende a separação dos poderes, então deve entender que nos países europeus, acima indicados, não há separação dos poderes por os Juizes serem nomeados pelos órgãos do poder político.

Se assim fosse, o próprio Tribunal Constitucional, na lógica do raciocínio dos seus juizes, seria um órgão dependente do Presidente da República e do Parlamento, por serem estes órgãos do poder político que nomeiam esses juizes e interferem na legislação ou função legislativa quando ordenam a retirada de uma norma da ordem jurídica, por desta forma fazerem legislação negativa.

Em resumo: Uma norma que obrigue a apresentação de um relatório sobre o estado da justiça é perfeitamente constitucional por respeitar o princípio da separação e interdependência dos poderes, assegurando, de forma clara, os *checks and balances*, e garantindo que todos os poderes sobranos estão sob controlo democrático.

O Poder Judicial deve ser controlado sob o ponto de vista do seu funcionamento institucional e da sua organização interna, ou seja, sob o ponto de vista das respostas que dá à sociedade em matéria de eficácia, ética e qualidade dos serviços, o que não contende com o processo judicativo que é exercido com total independência.

A não ser assim, a pergunta é a de quem controla os Tribunais que julgam em nome do povo? A quem prestam contas? Ou será que os Juizes se assumem como uma República de Juizes sem controlo nem *accountability*?

Em relação à proposta de integração de todos os juizes Presidentes dos tribunais superiores⁸⁷ no CSMJ, como se sugere no n.º 2 do artigo 184.º da proposta, mal se compreenderia esta opção, uma vez tratar-se de um órgão de auto-regulação da jurisdição comum, salvo se durante a revisão também se alterasse a natureza do CSMJ e seguissemos um modelo de órgão único representativo de todos os juizes, responsável, politicamente, perante o povo em nome de quem os tribunais exercem, democraticamente eleitos por juizes no exercício das suas funções, de entre juizes conselheiros de qualquer categoria de tribunal, que prestasse contas à Nação, anualmente, através de um acto solene traduzido na apresentação do relatório da justiça (...) ao Presidente da República e ao Parlamento e na sua pública discussão em sessão parlamentar especialmente convocada para o efeito.”

Não foi esta a intenção do legislador, que mantém a ideia de auto-regulação da jurisdição comum e não de todos os outros tribunais que, de resto, também, têm a sua autonomia financeira, administrativa e de gestão do pessoal dos respectivos tribunais.

Por isso, ao não alterarem o modelo e a natureza do CSMJ, como órgão interno e de fiscalização da magistratura judicial comum, não faz sentido jurídico o texto constitucional incluir entre os membros do Conselho Superior os presidentes de todos os Tribunais Superiores por não fazerem parte da classe de profissionais cuja actividade é regulada pelo CSMJ.

87 O Memorando sobre a proposta de Lei de Revisão Constitucional, de 13 de Abril de 2021, do Centro de Estudos de Direito Público e Ciências Jurídico-Políticas da Universidade Agostinho Neto considera que “consequentemente, não pode um órgão que tem natureza e função meramente administrativa, adstrita a uma só jurisdição representar um poder integrado na sua cúpula por quatro órgãos de soberania (os quatros Tribunais Superiores da República), representativos, cada um deles de uma jurisdição própria do poder judicial.”

De resto, a alteração do modelo, no limite, e caso se integrasse os restantes presidentes de tribunais superiores, poderíamos ter como consequência lógica, pelo menos duas:

- a) O presidente desse órgão passaria a ser eleito democraticamente; ou
- b) Dever-se-ia adoptar o princípio da rotatividade entre eles e de dois em dois anos.

Tudo isto na condição de este órgão ser concebido e constituído como representante de todos os juizes do país e o responsável por apresentar o relatório sobre o estado da justiça ao parlamento.

Por tudo o que até agora analisámos, fizemos a seguinte proposta para o Título IV da Constituição:

“Título IV
Poder Judicial
Capítulo I
Princípios Gerais
Artigo 174.º
Função Jurisdicional

- 1) O Poder Judicial é atribuído aos Juizes, é constituído pelos Tribunais, que são órgãos de soberania que administram a justiça em nome do povo.
- 2) Os Tribunais garantem e asseguram a observância da Constituição, das leis e demais disposições normativas vigentes, a protecção dos direitos e interesses legítimos e legalmente protegidos dos cidadãos e das instituições.
- 3) No exercício da função Jurisdicional compete aos tribunais dirimir conflitos de interesses público ou privado, assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, bem como os princípios do acusatório e do contraditório e reprimir as violações da legalidade democrática.
- 4) Todas entidades públicas e privadas têm o dever de cooperar com os Tribunais na execução das suas funções, devendo praticar, nos limites da sua competência, os actos que lhes forem solicitados pelos Tribunais.
- 5) A Lei consagra e regula meios e formas de composição extrajudicial de conflitos, bem como a sua constituição, organização, competência e funcionamento.
- 6) Os Tribunais não podem, em nenhum caso ou situação, denegar a justiça.

Artigo 175.º

Independência dos Tribunais

No exercício da função jurisdicional, os Tribunais são independentes e imparciais, estando apenas sujeitos à Constituição e ao Direito, nele se incluindo as normas costumeiras nos termos do artigo 7.º da presente lei.

Artigo 176.º

Categorias de Tribunais

- 1) São as seguintes categorias de Tribunais:
 - a) Uma ordem jurisdicional comum, encabeçada pelo Tribunal Supremo e integrada pelos Tribunais judiciais de primeira e segunda instância⁸⁸;
 - b) O Tribunal Constitucional, o Tribunal de Contas e o Supremo Tribunal Militar como categorias autónomas de tribunais;
 - c) Pode ser criada uma jurisdição administrativa, fiscal e aduaneira autónoma encabeçada por um Tribunal Superior.
 - d) Podem, igualmente, ser criados Tribunais marítimos.
- 2) É proibida a criação de tribunais com competência exclusiva para o julgamento de determinadas infracções.

Artigo 176.º

Ordens Jurisdicionais e Categorias de Tribunais

- 1) São ordens jurisdicionais a ordinária, a administrativa e fiscal e a financeira. As ordens jurisdicionais e os respectivos Tribunais são regulados por lei.
- 2) As ordens jurisdicionais têm em comum um Tribunal Superior, que se denominará por Supremo Tribunal e em cada ordem jurisdicional são instituídas as seguintes categorias de Tribunais:
 - a) Tribunais de recurso em primeiro grau, que se denominam por Tribunais da Relação;
 - b) Tribunais com competência genérica ou alargada a mais do que uma comarca, que se denominarão Tribunais de Comarca.
- 3) São criados o Tribunal Constitucional, o Tribunal de Contas e o Tribunal Militar, instituídos como categorias especializadas e autónomas de jurisdição.

⁸⁸ Ou, em alternativa: Uma ordem jurisdicional comum, encabeçada pelo Tribunal Supremo e integrada por Tribunais da Relação e de Comarca, podendo estes serem desdobrados em Salas de competências especializadas ou de pequenas causas sempre que o volume, a complexidade a natureza das causas o justifique.

- 4) Podem ser criados por lei os Tribunais administrativo e fiscal e aduaneiro, na ordem jurisdicional administrativa, bem como os Tribunais marítimos que serão integrados na ordem jurisdicional ordinária.
- 5) É proibida a criação de tribunais com competência exclusiva para o julgamento de determinadas infracções.

Artigo 177.º

Decisões dos Tribunais

- 1) 1. As decisões dos tribunais que não sejam de mero expediente são fundamentadas na forma prevista na lei.
- 3) As decisões dos tribunais são de cumprimento obrigatório para todos os cidadãos e demais pessoas jurídicas e prevalecem sobre as de quaisquer outras autoridades.
- 4) A Lei regula os termos da execução das decisões dos tribunais, sanciona os responsáveis pelo seu incumprimento e responsabiliza criminalmente as autoridades públicas e privadas que concorram para a sua obstrução.

Artigo 178.º

Autonomia Administrativa e Financeira dos Tribunais

[Manter a redacção actual]

Artigo 179.º

Magistrados Judiciais

[Manter a redacção actual]

Capítulo II

Dos Tribunais

Artigo 180.º

Tribunal Supremo

- 1) O Tribunal Supremo é a instância judicial superior da hierarquia dos tribunais da jurisdição comum.
- 2) [Manter a redacção actual]
- 3) [Manter a redacção actual]
- 4) [Manter a redacção actual]
- 5) [Manter a redacção actual].

Artigo 181.º

Tribunal de Contas

[Manter a redacção actual]

Artigo 182.º

Supremo Tribunal Militar

[Manter a redacção actual]

Artigo 183.º

Conselho Superior da Magistratura Judicial

- 1) O Conselho Superior da Magistratura judicial é o órgão superior de governo do Poder Judicial que assegura a gestão e de disciplina da magistratura judicial e assegura a execução da política judicial, das matérias orçamentais, administrativas e infra-estruturais para a magistratura judicial, competindo-lhe em geral:

[Manter as alíneas a) a f)]

- g) Apresentar ao Poder Executivo as propostas orçamentais e representar os Tribunais da jurisdição comum no diálogo com o poder executivo sobre a execução da política judicial no domínio orçamental, administrativo, de pessoal, de infra-estruturas, equipamentos, serviços de apoio dos Tribunais comuns nos termos da lei.
- 2) [Manter a redacção actual]
- 3) [Manter a redacção actual]
- 4) [Manter a redacção actual]
- 5) O Conselho Superior da Magistratura Judicial apresenta, anualmente, um relatório à Assembleia Nacional, dando, igualmente, a conhecer ao Presidente da República.

Artigo 184.ª

Imunidades

Os juízes só podem ser presos depois de culpa formada, quando a infracção for punível com pena de prisão superior a dois anos, excepto em flagrante delito por crime doloso punível com a mesma pena.

Capítulo III

Ministério Público

[Manter a redacção actual dos artigos do Capítulo III]

Título IV

Artigo ...º

Tribunal Constitucional

- 1) Ao Tribunal Constitucional compete, em geral, administrar a justiça em matéria de natureza jurídico-constitucional, nos termos da Constituição e da lei.
- 2) Compete ao Tribunal Constitucional:

- a) Apreciar a constitucionalidade de quaisquer normas e demais actos do Estado;
 - b) Apreciar preventivamente a inconstitucionalidade das leis do parlamento;
 - c) Exercer jurisdição sobre outras questões de natureza jurídico-constitucional, eleitoral, partidária, nos termos da Constituição e da Lei.
 - d) Apreciar em recurso a constitucionalidade das decisões dos demais tribunais que recusem a aplicação de qualquer norma com fundamento na sua inconstitucionalidade;
 - e) Apreciar em recurso à constitucionalidade das decisões dos tribunais que apliquem normas cuja constitucionalidade haja sido suscitada durante o processo.
- 3) O Tribunal Constitucional é composto por 11 Juizes Conselheiros designados do seguinte modo:
- a) Quatro juizes designados pelo Presidente da República, incluindo o Presidente do Tribunal;
 - b) Quatro juizes eleitos pela Assembleia Nacional por maioria de dois terços dos Deputados em efectividade de funções, incluindo o Vice-Presidente do Tribunal;
 - c) Dois juizes eleitos pelo Conselho Superior da Magistratura Judicial;
 - d) Um juiz seleccionado por concurso público curricular nos termos da Lei.
 - 4) Os Juizes do Tribunal Constitucional são designados para um mandato de sete anos não renovável e gozam das garantias de independência, inamovibilidade, imparcialidade e imunidade funcional reconhecida aos juizes dos demais Tribunais.

Artigo ...º

Organização e Funcionamento

- 1) A organização e o funcionamento do Tribunal Constitucional é regulado por lei.
- 2) A lei regula o regime de subida e efeitos do recurso ao Tribunal Constitucional.”

No final, a proposta assim ficou:

“Artigo 176.º

Sistema jurisdiccional

- 1) Os tribunais superiores da República de Angola são o Tribunal Supremo, o Tribunal Constitucional, o Tribunal de Contas e o Supremo Tribunal Militar.
- 2) [...].

A GUARDIÃ

- 3) [...];
- 4) [...].
- 5) [...].

Artigo 179.º

Juízes

- 1) [...].
- 2) [...].
- 3) [...].
- 4) [...].
- 5) [...].
- 6) [...].
- 7) [...].
- 8) [...].
- 9) Os juízes de qualquer jurisdição jubulam quando completam 70 anos de idade.

Artigo 180.º

Tribunal Supremo

- 1) O Tribunal Supremo é a Instância superior da jurisdição comum.
- 2) [...].
- 3) [...].
- 4) [...].
- 5) [...].

Artigo 181.º

Tribunal Constitucional

- 1) [...].
- 2) [...].
- 3) [...].
- 4) [...].

Artigo 182.º

Tribunal de Contas

- 1) [...].
- 2) [...].
- 3) [...].

Artigo 183.º

Supremo Tribunal Militar

- 1) [...].
- 2) [...].
- 3) [...].

Artigo 184.º

Conselho Superior da Magistratura Judicial

- 1) [...].
- a) Apreciar o mérito profissional e exercer a acção disciplinar sobre os magistrados judiciais;
- b) Designar juizes para o Tribunal Constitucional, nos termos da Constituição e da lei;
- c) [...];
- d) [...];
- e) Nomear, colocar, transferir e promover os magistrados judiciais, nos termos da Constituição e da lei;
- f) [...];
- g) Apresentar ao Executivo a proposta orçamental e representar os tribunais da jurisdição comum no processo de discussão e elaboração do Orçamento Geral do Estado;
- h) Supervisionar a execução orçamental dos tribunais de jurisdição comum, nos termos da Constituição e da lei”;
- i) Fazer a gestão do pessoal dos tribunais de jurisdição comum;
- 2) [...].
- 3) Os juizes presidentes dos tribunais Constitucional, de Contas e do Supremo Tribunal Militar, participam como convidados permanentes das sessões do Conselho Superior da Magistratura Judicial, tendo direito à palavra e não gozando do direito de voto.
- 4) O mandato dos membros do Conselho Superior da Magistratura Judicial que se referem as alíneas a), b) e c) do número anterior é de cinco anos, renovável uma vez, nos termos da lei.
- 5) [...].
- 6) Os vogais membros do Conselho Superior da Magistratura Judicial, gozam das imunidades atribuídas aos juizes do Tribunal Supremo.”

d) Conselho da República

Propositadamente, preferimos tratar apenas agora a proposta de inclusão do Presidente do Tribunal Supremo no Conselho da República. Esta questão deve ser ponderada, uma vez que o Conselho da República é um órgão, essen-

cialmente, político de consulta do Presidente da República, na sua qualidade de Chefe de Estado.

Isto quer dizer, por um lado, que o Conselho da República não é um órgão jurisdicional, arbitral ou com funções meramente técnicas e, por outro, é um órgão político mesmo que não tenha funções de direcção política, dado o seu carácter de órgão meramente consultivo e auxiliar.

Como órgão político auxiliar, o Conselho da República funciona também como órgão de concertação institucional entre o Presidente da República, a oposição política e a sociedade, cujos membros dele fazem parte por imperativo constitucional. Se assim é, não belisca o princípio da separação de poderes o facto de o Presidente do Tribunal Supremo fazer parte da composição do Conselho.

Esta questão foi debatida em 2010 e para a solução de não inclusão contribuiu, decisivamente, o parecer de 23 de Julho de 2009 do Plenário do Tribunal Supremo ao dizer que *“tendo em conta que o Presidente do Tribunal Supremo para além das funções administrativas também tem função jurisdicional, entendemos que não deveria integrar o Conselho da República⁸⁹.”*

No final, nenhum dos Presidentes dos Tribunais Superiores integra o Conselho da República.

e) Calamidade pública

A proposta tem a intenção de aditar um artigo sobre calamidade pública. Assim, o relatório que propõe um novo artigo com a epígrafe *“Situação de Calamidade Pública”* para conferir dignidade constitucional a uma situação excepcional que não se confunde com os estados de anormalidade constitucional, consagrados na CRA, nomeadamente o Estado de Guerra, Estado de Sítio e Estado de Emergência (...). Para além de outros factores, a pandemia provocada pela COVID-19 veio demonstrar a existência de uma realidade para a qual a CRA não está preparada para responder (...). Urge preparar a CRA para esta realidade para, entre outros, evitar equívocos sobre a dimensão e os limites do agir público perante tais situações. Propõe-se, em sede desta revisão pontual da Constituição, a consagração da situação de calamidade pública, declarada pelo Presidente da República e a possibilidade de condicionar o exercício dos direitos fundamentais.”

89 O Parecer de 23 de Julho de 2009, do Plenário do Tribunal Supremo pode ser encontrado Carlos FEIJÓ, *et all. Constituição da República de Angola: Enquadramento Histórico e Trabalhos Preparatórios*, Vol. II, Almedina, 2015, p.1432; O Memorando sobre a proposta de Lei de Revisão Constitucional, de 13 de Abril de 2021, do Centro de Estudos de Direito Público e Ciências Jurídico-políticas da Universidade Agostinho Neto diz que os juizes em funções não são nem podem ser auxiliares ou consultores do Presidente da República. Os Juizes em funções não podem integrar órgãos de natureza política como o Conselho da República ou o Conselho de Segurança Nacional.

Diz a proposta:

“Artigo 58.º-A

Situação de calamidade pública

- 1) O exercício dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos pode ser condicionado em caso de calamidade pública, nos termos da Constituição e da lei.
- 2) A situação de calamidade pública é declarada pelo Presidente da República ouvida a Assembleia Nacional.
- 3) Lei própria define os casos que podem dar lugar à declaração de situação de calamidade pública.”

No fundo, com a proposta, mesmo não integrando as situações de estado de necessidade constitucional, os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos poderiam ser condicionados nos termos da Constituição e da lei.

A primeira questão de fundo é saber se o Presidente da República tem o direito de apreciar, discricionariamente, se declara ou não o Estado de excepção constitucional ou a declaração de calamidade⁹⁰.

Com efeito, ao aditar-se um artigo 58.º A, estaríamos, por um lado, a estabelecer uma relação directa entre o original artigo 58.º da CRA, que estabelece as limitação ou suspensão dos direitos, liberdades e garantias com o estado de calamidade, que não é sequer previsto como estado de necessidade constitucio-

90 O Memorando sobre a proposta de Lei de Revisão Constitucional, de 13 de Abril de 2021 do Centro de Estudos de Direito Público e Ciências Jurídico-Políticas da Universidade Agostinho Neto diz: Pretende-se com esta proposta constitucionalizar a situação de calamidade pública como algo diferente dos três estados de excepção constitucional já previstos pela Constituição (estado de guerra, estado de sítio e estado de emergência) e, por outro lado, dar ao Presidente da República a possibilidade de renovar sem audição e autorização parlamentar. Percebe-se a intenção de criar um instrumento jurídico-legal flexível e mais adequado a lidar com fenómenos como o da pandemia Covid-19. Porém, a solução indicada na proposta tem inconvenientes constitucionais. O primeiro deles resulta de a Constituição indicar, no n.º 2 do seu artigo 58.º, que as situações consubstanciadoras de calamidade pública são o fundamento constitucional para a declaração do estado de emergência. O estado/situação de calamidade pública proposto tem o mesmo objecto do estado de emergência já constante da CRA. O segundo tem a ver com o seguinte: suspender, restringir ou condicionar direitos fundamentais são tudo formas de limitação da capacidade de gozo e do livre e pleno exercício dos direitos, liberdades e garantias consagrados na Constituição. Quem condiciona o exercício de um direito está a restringir o seu exercício. Na situação de calamidade agora proposta, pode condicionar-se o exercício desses direitos, incluindo direitos de liberdade e de participação política, através de um acto do Presidente da República (hipótese de prorrogação) que não foi em concreto autorizado pela Assembleia Nacional, o que não se julga legítimo consagrar. Com efeito, nos termos da alínea c) do artigo 164.º da Constituição, só a Assembleia Nacional tem competência para, sob a forma de uma lei, aprovar e fixar restrições e limitações a direitos fundamentais dos cidadãos (reserva absoluta de competência legislativa), não podendo tal competência ser delegada ao Presidente da República. A solução proposta é ofensiva de um domínio sagrado de competência do parlamento (reserva absoluta de competência legislativa), que, como é sabido, nem com autorização prévia da Assembleia Nacional pode ser exercido pelo Presidente da República.

nal, que não se deve confundir com o estado de necessidade administrativa⁹¹⁻⁹², e, por outro, a proposta nem sequer indica os pressupostos mínimos para se decretar o estado de calamidade pública, até para diferenciar esta dos Estados de necessidade constitucional.

A segunda questão de fundo, que aqui se coloca, é saber se uma declaração de calamidade feita pelo Presidente da República pode condicionar direitos, liberdades e garantias? A resposta só pode ser negativa. Em primeiro lugar, como definir o conceito “condicionar” o exercício de direitos para lhe dar respaldo na Constituição? Na doutrina constitucional sobre direitos fundamentais, os conceitos operativos são restrições, limitações, suspensão, interferência, configuração, ingerência, ablação ou redução⁹³⁻⁹⁴.

A própria Constituição diferencia limitação ou suspensão (artigo 58.º) e restrições de direitos, liberdades e garantias (artigo 57.º). E o conceito “restrição” *“é utilizado unicamente para os casos em que essa redução do âmbito da protecção do direito é objecto de autorização constitucional, quer se trate de autorização concedida de forma directa ou indirecta”*⁹⁵.

Portanto, numa perspectiva ampla de restrição o vocábulo “condicionar” significa restringir o exercício de direitos, pois em sentido amplo restrição deve ser *“entendida como a acção ou omissão estatal que, eliminando, reduzindo, comprimindo ou dificultando as possibilidades de acesso ao bem jus-fundamentalmente protegido e sua fruição por parte dos titulares reais ou potenciais do direito fundamental ou enfraquecendo os deveres e obrigações, em sentido lato, que dele resultam do Estado, afecta desvantajosamente o conteúdo de um direito fundamental”*⁹⁶.

91 Para se aferir a diferença entre Estado de necessidade constitucional e Estado de necessidade administrativa, vide Sérvulo Correia, *Escritos de Direito Público*, Vol. I, Direito Administrativo (1), Almedina, pp.123-162

92 O Código de Procedimento Administrativo prevê, no seu artigo 151.º:

Estado de Necessidade Administrativa

1. Nas situações de perigo iminente e actual para o interesse público causado por circunstância excepcional não provocada pelo agente, à Administração é conferido o poder para praticar os actos necessários e urgentes para repor a situação e evitar danos maiores, mesmo que isso implique o desvio das normas jurídicas.

2. Os actos administrativos e operações materiais praticados ou executados em estado de necessidade, com preterição das regras estabelecidas neste código, são válidos desde que os seus resultados não tivessem podido ser alcançados de outro modo, tendo os lesados direito a ser indemnizados nos termos gerais da responsabilidade civil da Administração.

93 Sobre estes conceitos, Cfr, Cristina Queiroz, *Direitos Fundamentais, Teoria Geral*, 2ª Edição, Coimbra Editora, pp.248.

94 Sobre as restrições aos direitos fundamentais e conceitos afins, V. Jorge Reis Novais, *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*, 3ª Edição, AAFDL, Editora 2021, pp.172-192

95 Cristina Queiroz, *Direitos Fundamentais, Teoria Geral*, op. cit, p.248

96 Jorge Reis Novais, *A restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*, op. cit p.247.

Mais: o princípio da “reserva de lei restritiva” impõe que as restrições constitucionalmente autorizadas só podem ser concretizadas por lei do parlamento “suficientemente densa”, no que concerne ao aspecto essencial das restrições⁹⁷. Ou seja, não são admitidas a delegação de regulamentação das restrições, total ou parcial, para administração pública e que as decisões essenciais sobre os pressupostos, circunstâncias e consequências derivadas de uma interferência nos direitos e liberdades fundamentais devem ser levadas a cabo pelo legislador, não podendo ser delegadas na administração pública.

Adicionalmente, a lei restritiva deve respeitar o princípio da determinabilidade e da precisão. Ou seja, o acto legislativo carece de uma clareza e determinabilidade de alto grau, isto é, a utilização de termos linguisticamente claros, compreensíveis e não contraditórios⁹⁸.

Apesar de a proposta de revisão constitucional remeter para lei ordinária, os casos em que pode decretar o estado de calamidade, parece-nos que ela está, por um lado, a delegar no Presidente da República o condicionamento de direitos fundamentais e, por outro, não nos oferece um sentido mínimo de requisitos formais e materiais, positivados já na constituição e que as leis restritivas de direitos, liberdades e garantias devem imperativamente satisfazer.

Posto isto, a melhor forma de resolver o problema é, por um lado, a Constituição dizer que o Estado de calamidade pública será regulado por uma lei restritiva da Assembleia Nacional, no caso de se restringir direitos, liberdades e garantias quando esta fosse aprovada, bastaria ir à Constituição e olhar para os direitos e liberdades fundamentais cuja autorização de restrição estejam expressamente previstos na Constituição e, assim, incluir-se quais os direitos em concreto a restringir.

No final, a proposta foi retirada.

f) *Poderes do Presidente da República em funções e em final de mandato*

A proposta de revisão constitucional propõe, igualmente, a introdução de um novo artigo 116^a-A com a epígrafe “Gestão da função executiva no final do mandato”, porque a actual CRA não prevê qualquer norma sobre o período em que o Governo se deverá encontrar numa situação de gestão corrente, por razões próprias decorrentes do fim de mandato, da realização de eleições gerais e da transição de poder entre o Presidente da República em funções e o Presidente da República eleito.

O facto é que, por força das regras democráticas que encerram a transição de poder (de uma pessoa para outra), o Presidente da República em funções

⁹⁷ Cristina Queiroz, *Direitos Fundamentais, Teoria Geral*, op. cit, p.259.

⁹⁸ *Ibidem*, p.260.

não pode ter a competência de tomar decisões que condicionem o exercício de poderes por parte do Presidente eleito”.

Esta intenção foi corporizada com a seguinte redacção:

“Artigo 116.º-A

Gestão da função executiva no final do mandato

- 1) No período que decorre entre a campanha eleitoral e a tomada de posse do Presidente da República eleito, cabe ao Presidente da República em funções a gestão corrente da função executiva, não podendo praticar actos que condicionem ou vinculem o exercício da actividade governativa por parte do Presidente da República eleito.
- 2) Sem prejuízo do disposto no número anterior, havendo necessidade e urgência devidamente fundamentada, o Presidente da República em funções pode praticar actos que não sejam de mera gestão corrente, nos termos da Constituição”.
- 3) Lei própria estabelece o período, o modo e as condições para a transição entre o Presidente da República cessante e o Presidente da República eleito.”

Com efeito, ao abrigo da Constituição, o mandato presidencial tem a duração de cinco anos, iniciando-se com a tomada de posse e terminando com a posse do novo Presidente da República (eleito). Ora, a Constituição estabelece que o Presidente eleito toma posse (até) 15 dias após a publicação oficial dos resultados definitivos. Assim, entre as eleições e a tomada de posse do novo Presidente eleito, a Constituição estabelece um período de tempo durante o qual o Presidente em exercício cessante se mantém no cargo e em plena efectividade de funções.

A experiência recente de Angola aconselha, na verdade, a termos uma norma com o espírito que esta pretende.

Por isso, compreendemos a *ratio* da norma, uma vez que esta preocupação foi motivo de estudo⁹⁹, que produzi ainda antes das eleições de 2017, quando, em Angola, pela primeira houve uma mudança de pessoas, embora do mesmo partido, para o exercício da função presidencial.

Diz a doutrina que, num sistema presidencialista, como o angolano, o problema da mudança de governo – enquanto problema distinto da mudança do Presidente – não tem autonomia e não faz sentido falar-se em Governo de

⁹⁹ Carlos Feijó, *Reflexões sobre a Forma de Transferência ou Transição de Governativos a Central*, inédito, Março de 2017.

Gestão¹⁰⁰ ou Presidente em gestão, mesmo no período que vai da convocação das eleições quer no período do dia da eleição até à publicação dos resultados definitivos ou, ainda, dessa publicação até à tomada de posse do novo Presidente.

Com efeito, o Presidente em exercício pode exercer, na totalidade e sem limitações, os poderes constitucionais por não existir a chamada pendência da vida constitucional¹⁰¹, ou seja, aquelas situações de semiparalisação que se verificariam no funcionamento das instituições, quer desde a convocação das eleições quer do dia da eleição até à publicação dos resultados definitivos, ou ainda dessa publicação até à tomada de posse.

Entretanto, isto não quer dizer que a Constituição não possa dispor sobre o período de transferência ou transição de poderes governação entre quem sai e quem entra em funções. Importa realçar que esse período é essencial para a) assegurar a continuidade na pontual execução das leis e regulamentos em vigor; e b) garantir o normal funcionamento da função executiva do Estado.

A transição é uma acção democrática, ética, que existe na tentativa de preparar o caminho de quem está chegando para que um dos princípios da administração pública, que é a continuidade do serviço público, não seja prejudicado pela mudança de Presidente.

Infelizmente, a CRA seguiu a tradição do Direito Público Europeu e não tem norma sobre essa transição ou transferência de poder. Aliás, não tem sequer legislação ordinária sobre a matéria, ao contrário do que acontece com os E.U.A., onde existe o *Presidential Transition Act* de 1963, que regulamenta as facilidades a dar ao Presidente eleito bem como ao Vice-Presidente, desde a data da eleição até à tomada de posse, ou no Brasil, com a Lei n.º 10609, que confere ao Presidente o direito de instituir uma equipa de transição para preparar os actos a tomar pelo novo Presidente, imediatamente após a posse, bem como o acesso pelo Presidente eleito às contas públicas, programas e projectos do executivo.

O que significa dizer que mesmo antes de se concluir a tomada de posse do novo Presidente da República e a nomeação dos ministros e secretários de Estado, deve haver um mecanismo ou forma que reduza ou mitigue os riscos de “quebra” ou descontinuidade, assegurando-se, assim, o regular funcionamento dos poderes de Estado.

No caso angolano, é preciso ter em conta que o Executivo é de titularidade unipessoal ou singular. Logo, com a tomada de posse do Presidente eleito (e juramentado), o Executivo entra, imediatamente, em plenitude de funções. Aliás, mesmo com as regras não escritas da Constituição apelava-se às regras

100 Diogo FREITAS DO AMARAL, *Governos de Gestão*, 2.ª Edição, revista e actualizada, Principia, 2002, pp. 17-18.

101 *Ibidem*, pp. 19-20.

e princípios de boa convivência e de cooperação do sucessor, porque, apesar de não escrita, existe um dever jurídico positivo a cargo do Presidente cessante de cooperação para com o novo Presidente.

Diz-se¹⁰² na doutrina constitucional, que num regime democrático são e equilibrado, a transferência de poderes de um para outro Presidente – em especial quando emanem de maiorias opostas – tem de fazer-se em termos de cooperação institucional, com lealdade e boa-fé pois assim exige o interesse nacional.

Assim, e seguindo o exemplo de outras tradições constitucionais, por exemplo onde se cruza o fim de mandato e a sucessão de novo mandato, o Presidente cessante ou o Primeiro-Ministro cessante consultam o titular eleito ou adiam tomadas de gestão, ocupando-se apenas da gestão corrente dos dossiers governativos; i.e., aqueles assuntos que não tenham impacto relevante ou substancial durante o mandato do sucessor.

Durante esta fase, a proposta de revisão vai do início da campanha eleitoral até à tomada de posse do novo Presidente da República, deve assistir-se quase como a que uma partilha de decisões, sendo, sobretudo, após o anúncio dos resultados definitivos, o sucessor eleito ouvido em casos de necessidade ou adiando-se as decisões para que este as tome após a tomada da respectiva posse ou entrada em plenitude de funções.

Outra das actividades administrativas mais necessárias para assegurar uma transição contínua é o acesso à informação governativa em curso ou programada.

Com efeito, só acedendo à informação completa, objectiva e verdadeira o novo Presidente eleito e a sua equipa poderão ter conhecimento da realidade do Estado. Neste processo, uma tarefa que parece essencial é a passagem dos principais dossiers do País.

Em especial, ao novo Presidente interessará – atempadamente preparada – o seguinte acervo documental:

- Situação fiscal, orçamental e principais agregados monetários do País;
- Situação actual e perspectiva de evolução das receitas petrolíferas e não petrolíferas;
- Consolidado da dívida externa, financiamentos externos e internos assinados e em negociação com e sem garantia real de petróleo;
- Situação do abastecimento e reserva alimentar incluindo o período de stock possível;
- Investimentos públicos, sobretudo estruturantes (sectoriais), em execução e em programação (programação de obrigações e pagamentos imediatos);

102 Vide, por todos, Diogo Freitas do Amaral, *Governos de Gestão*, op. cit, pp.26-27

- Relação de Tratados Internacionais (incluindo protocolos) e Contratos em execução e/ou negociação;
- Relação dos assuntos de negociação da diplomacia internacional em curso;
- Projectos e propostas normativas (da competência do Executivo ou da Assembleia Nacional) em tramitação;
- Questões e contingências da segurança e defesa nacional;
- Negociações e compromissos relativos a financiamentos e linhas de crédito internacionais;
- Iniciativas estruturantes de investimento ou fomento de iniciativas de investimento privado;
- Dados da balança comercial, transações correntes e saldos de reservas internacionais;
- Questões pendentes de políticas económicas e sociais;
- Processo de reformas em curso.
- Funcionamento do Gabinete do Presidente da República.

Assim, e com base nas reflexões, cujas principais linhas de força aqui retomei, a minha proposta foi a seguinte:

- 1) *“No período que decorre entre a campanha eleitoral e a tomada de posse do novo Presidente da República, o Presidente cessante limita-se à prática de actos estritamente necessários e urgentes para assegurar a gestão¹⁰³ dos negócios públicos, sendo-lhe vedada a prática de actos de alta administração, actos políticos e legislativos.*
- 2) *Excepcionalmente, a prática de actos de administração extraordinária ou de alta administração estão condicionados à necessidade, urgência e fundamentação expressa daquela necessidade e urgência.*

¹⁰³ Actualmente, o *Código de Procedimento Administrativo* dá-nos uma boa ajuda na diferenciação entre actos de gestão corrente ou administração ordinária e actos de alta administração extraordinária, rezando assim o seu artigo 74.º: Regime de actos correntes

1. Salvo excepção, o substituto apenas poderá praticar actos correntes, sendo aplicável a sanção de nulidade aos actos que não revestirem esta forma.

2. Os actos correntes são os que fazem parte do dia-a-dia da instituição, que devem ser praticados como forma de garantir o seu normal funcionamento.

3. Não se enquadram no regime de gestão corrente os actos incluídos nas opções estratégicas da instituição, ou os que implicarem algum comprometimento e vinculação que apenas os titulares e os que efectivamente dirigem a instituição poderão praticar.

4. Para além de outras situações não se enquadram nos actos de gestão corrente os seguintes:

- a) Contratação de pessoal;
- b) Abertura de Procedimentos de contratação Pública, excepto em casos de urgência;
- c) Elaboração do orçamento da instituição;
- d) Aprovação do plano de trabalho e do plano estratégico da instituição.

- 3) *A lei deve estabelecer o período de transferência, modo e condições transição de poderes entre o Presidente cessante e o novo Presidente da República, nela devendo incluir os dossiers da política interna e externa.”*

Como se pode ver, com esta proposta, procuramos limitar, durante este período, por um lado, à prática de actos estritamente necessários, considerando-se inválidos os actos que não forem necessários. E estritamente quer dizer “segundo um critério rigoroso, apertado, restrito”¹⁰⁴; e, por outro, para os actos que não sejam de gestão corrente ou de alta administração, limitar a sua prática à necessidade, urgência e fundamentação. No que diz respeito à urgência, ela é aferida a partir da ideia de o seu adiamento para data ulterior comprometer, gravemente, a realização do interesse público; e a necessidade afere-se “quando for exibido pelo dever de assegurar a gestão dos negócios públicos, em termos tais que a omissão da sua prática causa um dano significativo ao interesse colectivo.” Finalmente, a fundamentação devida que se traduz na exposição das motivações factuais, administrativas e jurídicas, que justificam a prática do acto¹⁰⁵.

IV. NORMAS A RETIRAR DA PROPOSTA

A proposta de revisão constitucional propõe a revogação do n.º 1 do artigo 242.º CRA, porque se entende que “a constitucionalização do gradualismo retira ao legislador ordinário a possibilidade de decisão sobre o melhor modelo de institucionalização de autarquias locais.”

Diz a fundamentação da proposta que “assim a decisão sai do patamar constitucional e entra para o reduto parlamentar, deixando mais espaço para a flexibilização do processo decisório.”

Entretanto, mantém-se o n.º 2, nos termos do qual “os órgãos competentes do Estado determinam por lei o modo de institucionalização das autarquias locais, a oportunidade da sua criação, o alargamento gradual das suas atribuições e competências, o doseamento da tutela de mérito e a transitoriedade entre a administração local do Estado e as autarquias locais”. Em resumo, retira-se o n.º 1 e mantém-se o n.º 2 do referido artigo 242.º.

Ora vejamos o que nos ensina a legística ou a ciência de elaboração de actos normativos.

Com efeito, a formulação do texto das normas é efectuada de forma articulada, o que implica que os enunciados, desde o enunciado único aos conjuntos

104 Diogo Freitas do Amaral, op. cit., p. 30.

105 Sobre os requisitos da necessidade, urgência e fundamentação, vide, por todos, Diogo FREITAS DO AMARAL, *Governos...*, p. 37-38.

de enunciados materialmente conexos, estejam agrupados no que se chama unidade de redacção normativa¹⁰⁶.

A formulação de artigos está sujeita a algumas normas básicas, cujo cumprimento garante maior facilidade de determinação das normas, para além da melhor correcção global do acto, alcançada através da correcta divisão de matérias que o compõem. Por essas razões, na formulação de artigos e na perspectiva do artigo, enquanto forma de um conteúdo, são várias as normas a ter em conta para um bom estilo de composição textual¹⁰⁷.

Entre outras, uma é que na respectiva redacção, cada artigo deve compreender um conjunto de normas que tenham especial relação substantiva entre si: o artigo constitui uma unidade, que, materialmente, deve ser uma unidade temática com conexões internas suficientes que justifiquem a integração unitária dos enunciados¹⁰⁸.

Ora no artigo 242.º da CRA, seguiu-se uma das técnicas mais correntes de legística formal e permite-nos dizer que este artigo é uma unidade de redacção normativa onde cada número é uma subunidade. Por isso, os n.ºs 1 e 2 do artigo 242.º permitiram, por um lado, distribuir as diferentes formulações normativas da mesma articulação e, por outro, assegurar que entre os dois que compõem a organização do artigo não houvesse uma mera justaposição de formulações normativas, mas uma sequência lógica de formulações.

Assim, recomenda-se que na divisão de um artigo em números se tenha em conta, entre outras regras, que os números devem estar organizados de modo que as questões mais abrangentes antecedam as de âmbito mais específico. Ou seja, a distribuição de matérias em números não é arbitrária, mas deve obedecer às regras relativas à sequência e ordenação de matérias articuladas¹⁰⁹.

Posto isto, não se vê como retirar o n.º 1 e manter o n.º 2 do artigo 242.º, quando entre eles existe uma conexão interior e o n.º 2 não fazer sentido sem o n.º 1. De resto, revogando-se o artigo, na totalidade, atinge-se melhor o fim da intenção da proposta, que é o de legislador ordinário legislar sem amarras “a possibilidade de decisão sobre o melhor modelo de institucionalização de autarquias locais” e “a decisão sair do patamar constitucional e entra para o reduto parlamentar, deixando mais espaço para a flexibilização do processo decisório”.

Por isso, sugerimos a revogação integral do artigo 242º.

Ainda assim, a redacção final manteve a proposta inicial assim redigida:

106 David DUARTE/Alexandre Sousa PINHEIRO/Miguel Lopes ROMÃO/Tiago DUARTE, *Legística - Perspectivas sobre a Concepção e Redacção de Actos Normativos*, Almedina, Coimbra, 2002, p. 232.

107 *Ibidem*, p. 232.

108 *Idem*.

109 *Ibidem*, p. 236.

“Artigo 242.º

...

- 1) [Revogado]
- 2) A institucionalização efectiva de autarquias locais é definida por lei, que estabelece a oportunidade da sua criação e o alargamento das suas competências.”

V. QUESTÕES OMISSAS NA PROPOSTA

A proposta de revisão constitucional não trata de um dos capítulos da CRA que careciam de clarificações ou melhor redacção normativa, nomeadamente o Capítulo V (Preservação da Segurança do Estado) do Título V (Administração Pública) regulados nos artigos 211.º e 212.º.

Neste capítulo, definem-se a preservação da segurança do Estado e os órgãos de inteligência e segurança do Estado.

Para além de definições confusas e contraditórias, verifica-se uma falta de harmonia entre o disposto neste capítulo e a alínea j) do artigo 164.º, sobre a reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia Nacional.

Nesse preceito, a Constituição prescreve que compete à Assembleia Nacional legislar, entre outras matérias, sobre “bases gerais da organização e funcionamento e da disciplina das Forças Armadas Angolanas, das forças de segurança pública e dos serviços de informações.”

Como é fácil de ver, num artigo fala-se em serviços de informações e noutro em serviço de inteligência e segurança. A primeira questão aqui a uniformizar diz respeito à terminologia.

Não seria este o melhor momento para uniformizar as expressões “informações” e “inteligência”, uma vez que “inteligência” e “informações” não querem dizer a mesma coisa.

Na verdade, para o direito da segurança nacional, a actividade de inteligência visa a protecção de valores essenciais do poder político estadual, quer numa óptica de jurisdição fundamental contra as ameaças de maior magnitude, quer numa óptica dos seus interesses estratégicos, sejam políticos, económicos, sociais, culturais ou quaisquer outros¹¹⁰.

¹¹⁰ Vide Jorge Bacelar GOUVEIA, *Direito da Segurança, Cidadania, Soberania e Cosmopolitanismo*, Almeida, p. 695. Vide ainda Peter GILL /Mark PHYTHIAN, *Intelligence in an Insecure World*, Second Edition, fully revised and updated, Polity Press, Malden, MA, 02148, USA, 2017, pp. 17-20. Vide, finalmente, Carlos FEIJÓ, “Poder Executivo: Segurança Nacional, Defesa Nacional Forças Armadas e Polícia Nacional na CRA”, in Carlos FEIJÓ *et al*, *Constituição...*, Vol. III, p. 339.

Já “informações” podem ser definidas como um conhecimento processado (a partir de matéria bruta, com metodologia própria), obtido de fontes com algum carácter de sigilo e com objectivo de assessorar o processo decisório¹¹¹.

Dito isto, a nossa sugestão vai no sentido de, por um lado, se utilizar a expressão “inteligência” no artigo 164.º e, por outro, reformular os artigos do Capítulo V sobre a dita preservação da segurança do Estado.

Como se referiu, a alínea g) do artigo 164.º da CRA refere-se a forças de segurança pública. Como nos ensina a teoria geral da polícia¹¹², só as polícias que podem ser enquadradas como de ordem ou tranquilidade pública, administrativa e judiciária, a nível nacional, podem vestir o manto de força de segurança, que obedecem ao princípio da territorialidade e ao princípio da unidade de organização para todo o território nacional.

Por conseguinte, nem toda a polícia é “força de segurança pública” e, por isso, na redacção da alínea g) do artigo 164.º da CRA, deve-se ter isto em conta para se saber se apenas o regime jurídico da polícia, como força de segurança, é matéria de reserva absoluta da Assembleia Nacional, uma vez que da sua actuação pode resultar uma drástica restrição de direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos.

Estas propostas não foram incluídas e mantiveram-se as normas constitucionais que já vigoravam.

111 Jorge Bacelar GOUVEIA, op. cit., pp. 699–702.

112 Manuel Monteiro VALENTE, *Teoria Geral do Direito Policial*, 6.ª Edição, Almedina, Coimbra, pp. 60–77. Vide ainda Carlos FEIJÓ, “Poder Executivo: Segurança Nacional, Defesa Nacional Forças Armadas e Polícia Nacional na CRA”, in Carlos FEIJÓ *et al*, *Constituição...*, Vol. III, pp. 347–352.



II – DOCTRINA







Da Constituição para o Direito Civil Um Constante Movimento Intra e Extrateleológico e Axiológico

Armindo Jelembe

Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade José Eduardo dos Santos
Investigador Integrado do IJ da Faculdade de Direito da UC

Sumário: 1. Introdução. 2. Constitucionalismo. 3. Princípios Constitucionais vs Princípios do Direito Civil. 4. Relação entre Constituição e Direito Civil. 5. Conclusão.

Resumo

Com o presente artigo pretendemos fazer uma abordagem dogmática e programática entre a Constituição e o Direito Civil. Hoje, há princípios constitucionais com uma operatividade no campo da civilística tão significativa que há quem já pretendeu apelidar de direito constitucional civil. Independentemente do que as diversas teses defendem, a nós interessa elaborar uma abordagem que demonstre que a Constituição é também o ponto de partida da formação, execução e garantia das relações jurídico-civis.

Palavras-chave: Constituição. Direito Civil. Princípios fundamentais.

Abstract

With this article we intend to make a dogmatic and programmatic approach between the Constitution and Civil Law. Today, there are constitutional principles with such significant operability in the field of civil law that some have already purported to call it civil constitutional law. No matter what the various theses defend, it will be interesting for us to elaborate an approach that demonstrates that the Constitution is also the starting point for the formation, execution and guarantee of legal-civil relations.

Keywords: Constitution. Civil Law. Fundamental principles.

1. INTRODUÇÃO

O sistema jurídico passou, de há um tempo a esta parte, a ter como fundamento: o pensamento ético personalista. O princípio da dignidade da pessoa humana é a mais clara manifestação deste moderno pensamento. No nosso sistema jurídico, este princípio constitui a pedra angular, pois facilita o entendimento do conteúdo dos valores humanos nas relações jurídicas, bem como na criação e aplicação das normas jurídicas.

A importância da Constituição para uma adequada leitura das normas infraconstitucionais é inquestionável. Aliás, um novo entendimento da Constituição permite ultrapassar os limites tradicionalmente colocados entre direito público e direito privado, como se fossem partes estanques e impermeáveis, e, muito mais importante, permite fazer uma interpretação do Direito Civil em conformidade com os princípios e valores ínsitos na Constituição, com o objectivo de realização material do programa constitucional da vida privada das pessoas, ou, como referiu João Carlos Loureiro,¹ “a comunidade política como entidade fundamental à realização do bem comum e condições de possibilidade do florescimento humano”, consideração esta que coloca o seu ponto tónico nos “limites da relação intersubjectiva *eu-tu*”. Efectivamente, “face à condição de pluralidade, a relação com a totalidade tem um lugar fundamental na família, mas não esquecendo a multiplicidade de instituições que possibilitam o desenvolvimento da pessoa humana, são formas de realização do bem pessoal compreendido como bem comum, a comunidade política – o Estado-Comunidade – assume um lugar privilegiado”. Esta comunidade política é estruturada a partir da Carta Constitucional.

Na mesma linha, há que valorizar o facto de que a Constituição da República de Angola (doravante CRA) determina, no art. 26.º, n.º 1, que “os direitos fundamentais estabelecidos na presente Constituição não excluem quaisquer outros constantes das leis e regras aplicáveis de direito internacional”; e o n.º 2 estatui que “os preceitos constitucionais e legais relativos aos direitos fundamentais devem ser interpretados e integrados de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos e os tratados internacionais sobre a matéria, ratificados pela República de Angola”; por fim, o n.º 3 dispõe que “na apreciação de litígios pelos tribunais angolanos relativos à matérias sobre direitos fundamentais, aplicam-se os instrumentos internacionais referidos no número anterior, ainda que não sejam invocados pelas partes”. Já o art. 27.º comina que “o

¹ *Constituição e Biomedicina. Teoria para uma teoria dos deveres bioconstitucionais na esfera da genética humana*, vol. I, Tese de Doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas apresentada na Faculdade de Direito da UC, Coimbra, 2003, pág. 80.

regime jurídico dos direitos, liberdades e garantias enunciadas neste capítulo são aplicáveis aos direitos, liberdades e garantias e aos direitos fundamentais de natureza análoga estabelecidos na Constituição, consagrados por lei ou por convenção internacional”. Isto significa que teremos três ordens de direitos civis intimamente ligados com a CRA, designadamente os direitos fundamentais, os bens de personalidade e os princípios norteadores da actuação do Estado, da defesa das pessoas singulares perante a actuação do Estado ou de outras entidades particulares e das relações entre particulares. Na verdade, as normas de direitos fundamentais são também normas primárias.²

2. CONSTITUCIONALISMO

O processo constitucional no mundo teve um longo caminho. O absolutismo cedeu ao liberalismo jurídico, e o amadurecimento deste criou o Estado da legalidade e da liberdade, temperado com um individualismo justo³. A codificação própria deste tempo, levou os pensadores Oitocentistas a considerarem que ela era suficiente e protectora da vida em sociedade. Esta concepção levou ao entendimento de que a lei e o contrato eram as maiores fontes das obrigações civis. Aliás, a própria interpretação e aplicação das normas (legais e convencionais) tinha nelas a chamada “fonte imediata”, conforme o próprio Código Civil (doravante CC) anuncia no art. 1.º. Esta tese tratava a todos como iguais por força da lei, bastando a vontade para nascer a tutela de direitos e a assunção de deveres.

A vida vivida depois da II Grande Guerra levou a reconsiderar os mecanismos de protecção da pessoa humana, encarregando-se o Estado de legislar sobre matérias que antes eram atributos exclusivos do Direito Civil, perdendo este o estatuto de exclusivo regulador da vida privada, e passando as várias Constituições a recepcionar princípios que repousavam nas leis civis.

Afinal, a vida humana em sociedade é determinante das alterações no conteúdo do direito. Hoje, a bem da segurança do homem como individuo, mas também em atenção à sua natureza gregária, o Estado passou a ter uma actuação maior.

2 Gonçalo de Andrade Fabião, “Posições jurídicas conferidas por normas de direito fundamentais”, in “Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa”, vol. LVII, 2017/2, pág. 73 seg. Apesar de o autor seguir uma linha dogmática que não acompanhamos, importa valorar o seu posicionamento sobre os direitos fundamentais como normas primárias e assim poderem originar posições jurídicas nos seus destinatários.

3 Joaquim de Sousa Ribeiro, “Código Civil e Constituição”, in *50 Anos do Código Civil. Homenagem aos Professores Doutores Vaz Serra, Antunes Varela e Rui de Alarcão*, coord. António Pinto Monteiro, Coimbra, Almedina, 2019, pág. 459 seg. O autor expõe que “a relação entre o Código Civil e a Constituição está inevitavelmente marcada pela historicidade do direito, pela dinâmica evolutiva da racionalidade, das estruturas e das valências normativas de cada um desses corpos jurídicos”.

A evolução do *constitucionalismo* elevou a Constituição a uma *nova* dimensão: como quadro de responsabilidades⁴. A convivência humana impõe a existência de responsabilidades. O princípio ético e a compreensão do direito enquanto sistema a partir do qual se protege o homem só podem ser proclamados aceitando a responsabilidade como uma categoria básica, para depois achar a compreensão da categoria ética e da categoria jurídica⁵. Estando no topo da ordem jurídica, a Constituição de 2010 veio centralizar na pessoa o estatuto constitucional. A consequência não se fez esperar: o sistema jurídico ficou pulverizado com os valores da realidade ético-axiológica que o fundamenta a jusante e serviu de elo agregador, “de preservação da unidade do sistema e da coerência normativa de todos os sectores em que estão em causa direitos da pessoa”⁶.

Seguindo os ensinamentos de J.J. Gomes Canotilho⁷, para percorrermos um discurso elucidativo sobre a intromissão dos princípios, normas e valores constitucionais na ordem jurídico-civilista, importa anunciar as clássicas funções da Constituição. Dois posicionamentos é importante anunciar: num primeiro prisma, avaliar a Constituição como ordem: a) a Constituição como ordem aberta e, b) a Constituição como ordem quadro; e, num segundo prisma, a Constituição nas suas funções propriamente clássicas: a) consenso fundamental; b) legitimidade e legitimação da ordem jurídico-constitucional; c) garantia e proteção; d) ordem e ordenação; e) organização do poder político. Vamos pronunciar-nos sobre elas.

Na primeira visão, e fixando-nos já na avaliação da Constituição como ordem aberta, ela apresenta duas características importantes: a *flexibilidade*, e a *permeabilidade*.⁸ A *flexibilidade* da Constituição é entendida como a possibilidade de adaptação das soluções que se encontram, fundando-se nas exigências de sentido comunicadas pelo sentido axiológico da área do direito em questão e das especificidades do caso concreto. Já a *permeabilidade* garante a abertura que permitirá à Constituição receber novas realidades, novos valores que se extraem da ordem social (mas também cultural, económica, ideológica, religiosa, etc.) manifestados em princípios normativos. Tendo em atenção a força normativa da Constituição (*Die normative Kraft der Verfassung*, nas palavras

4 João Loureiro, *Constituição e Biomedicina*, pág. 107.

5 João Loureiro, *Constituição e Biomedicina*, pág. 107

6 Joaquim de Sousa Ribeiro, “Código Civil e Constituição”, pág. 464.

7 *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.^a ed., Reimp., Coimbra, Almedina, 2003, pág. 1435 seg.

8 Adaptamos aqui estes dois elementos caracterizadores extraídos de um estudo da Professora Mafalda Miranda Barbosa, “Conceitos Indeterminados e Flexibilidade do Sistema: Considerações a Propósito da Negligência”, in *Revista de Direito da Responsabilidade*, ano 5, 2023, pág. 206 a 245. A autora fixou o seu estudo no âmbito da compreensão dos conceitos indeterminados para cuja concretização é necessário entendê-los como portadores de permeabilidade e flexibilidade.

de Konrad Hesse⁹) coloca-se o seguinte problema: o significado da ordenação jurídica na realidade e em face dela só pode ser apreciado se ambas – ordenação e realidade – forem consideradas na sua relação, no seu inseparável contexto, e no seu condicionamento recíproco. Por isso, enquanto ordem jurídica fundamental, a Constituição transmite uma qualidade estatutária da comunidade política, que é a de aspiração de estabilidade; depois, outra qualidade de estatuto dinâmico, permitindo aberturas para que valores novos se incorporem na ordem jurídica fundamental, sem que para tal a ideia de estabilidade e rigidez sejam abaladas, como o princípio do estado de direito, princípio democrático, direitos liberdades e garantias, separação e interdependências dos poderes de soberania, entre outros.¹⁰ Já a consideração da Constituição como ordem quadro implica o entendimento da Carta Constitucional como uma ordem fundamental, devidamente sistematizada e suficientemente abrangente para não ser confundida com a ordenação de um catálogo constitucional regulador até ao pormenor.

Quanto às funções clássicas, comecemos pelo consenso fundamental. Na verdade, “uma das principais funções de uma lei constitucional continua a ser a da revelação normativa do consenso fundamental de uma comunidade política relativamente a princípios, valores e ideias directrizes que servem de padrões de conduta política e jurídica nessa comunidade.”¹¹ Os princípios constitucionais, nomeadamente, e exemplificativamente, o da dignidade da pessoa humana, da separação de poderes, o princípio republicano, o princípio democrático, o princípio da fiscalização judicial dos actos do poder público, reflectem, no seu todo, modelos ou medidas de conduta política e jurídica relativamente aos quais deveria ser possível afirmar-se que existe consenso importante entre os angolanos. Quanto à legitimidade e legitimação da ordem jurídico-constitucional, significa que a irradiação dos valores e interesses de

9 J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), *Tübingen*, 1959.

10 Pedro Pais de Vasconcelos, *Teoria Geral do Direito Civil*, 5.ª ed., Coimbra, Almedina, 2008, pág. 31, entende que “o Direito não constitui um sistema fechado, nem pleno, nem imóvel. Está aberto às realidades da vida e à evolução da sociedade e das pessoas. Deles sofre os constrangimentos naturais que o limitam e recolhe os valores éticos que o regem, as influências culturais e filosóficas que lhe determinam as escolhas, as carências e as necessidades que lhe influenciam a legislação, as políticas que lhe traçam os rumos, os usos e as práticas que recebe no seu seio. O Direito só rege condutas humanas e só pode o que as pessoas puderem”. Adianta também que “O Direito recebe de fora de si uma multidão de influências que são extrajurídicas e que o influenciam de modo móvel, isto é, sem uma hierarquia fixa. Por isso, não dispensa o concurso dos Juristas e não poderá nunca ser satisfatoriamente concretizado e aplicado por simples funcionários burocráticos ou tecnocratas, axiologicamente agnósticos, avessos à Ética e desinteressados da Justiça, na concretização do Direito na vida, na decisão de litígios e de controvérsias, os juristas têm de se manter abertos aos dados extrajurídicos que exigem e reclamam uma participação na decisão, e que têm de ser chamados ao processo de aplicação. O Direito não vive apenas nos livros e nas leis. Participa da realidade que o envolve, que o influencia e que ele também influencia”.

11 J.J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, pág. 1438.

um determinado povo, bem como a ideia de direito imperante num determinado momento histórico, deixam de considerar a Constituição só como “Carta” com mandato de legalidade, para legitimar o estatuto jurídico da comunidade. Assim, a existência de uma ordem política através de *princípios justos* previstos na Constituição atribui a esta ordem uma realidade material benigna, representativa da legitimidade, que, ao estabelecer um vínculo jurídico aos titulares do poder justifica o seu exercício, quer como simples poder de mandar, quer como poder de autoridade, manifestação da legitimação. Afinal, a boa ordenação da sociedade não deve apenas bastar-se com a legalidade; é fundamental a legitimidade (para uma relação de bondade) e a legitimação (que funda, regula e limita o exercício do poder).

Quanto à garantia e protecção, a Constituição demonstra uma função de garantia dos direitos e liberdades. Na verdade, a ideia do constitucionalismo foi a de que por meio da regulamentação do exercício dos direitos e liberdades se estaria a limitar uma livre disponibilidade dos órgãos de soberania (o Rei no início, e depois o Estado ou a Nação) da titularidade e exercício de direitos fundamentais. Como assevera conclusivamente o Professor de Coimbra, “os direitos constitucionalmente garantidos e protegidos representavam a positivação jurídico-constitucional de direitos e liberdades inerentes ao indivíduo e preexistentes ao estado.”¹² Afinal, o único meio por meio do qual é possível limitar o poder é a vinculação jurídica, e já não meramente política, dos titulares do poder, subordinando-os à Constituição, enquanto *lei superior*. A função de ordem e ordenação vem demonstrar que a Constituição é a *lei superior*. Por isso, é uma ordem jurídica fundamental, a ordem fundamental do Estado, não apenas pelo complexo de diferentes órgãos com relação de interdependência, mas também por estar na ponta da espiral do sistema normativo em que assenta o seu próprio fundamento. Neste sentido, é a partir da Constituição que se extrai o valor, a força e a eficácia das demais normas do ordenamento jurídico, *rectius*, o Direito Civil. É assim que a própria CRA dispõe no art. 6.º, cuja epígrafe é “Supremacia da Constituição e Legislação”, estatuinto no n.º 1 que “a Constituição é a Lei Suprema da República de Angola”. No n.º 2 “o Estado subordina-se à Constituição e funda-se na legalidade, devendo respeitar e fazer respeitar as leis”. O n.º 3 determina que “as leis, os tratados e os demais actos do Estado, dos Órgãos do Poder Local e dos entes públicos em geral só são válidos se forem conformes à Constituição”.

Por fim, a função de organização do poder político. Como consequência do facto de a Constituição ter natureza de ordem fundamental do Estado, a ela cabe o dever de criar os órgãos constitucionais, tanto os de soberania como

12 *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, pág. 1440.

os demais. Está ainda adstrita à Constituição a definição das competências e atribuições dos referidos órgãos para que se cumpra o princípio da tipicidade de competências e funções. A organização do poder político através da Constituição representa um muito importante marco limitador do seu exercício, desde logo porque permite definir os princípios estruturantes da mesma organização, bem como as relações entre os órgãos de soberania. O reflexo desta função vai sentir-se em todo o ordenamento jurídico, como por exemplo quem tem os poderes de legislar sobre as relações privadas, quem tem competência para dirimir conflitos privados, quais os mecanismos para dirimir conflitos, etc¹³.

Podemos já antecipar uma conclusão, ainda intercalar, de que a Constituição tem para o sistema jurídico em geral, e para o Direito Civil em particular, uma função irradiadora. Os valores constitucionais, entendidos como representativos da comunidade, vão obrigar os civilistas a assumirem grandes desafios: primeiro, o de procurarem harmonizar os princípios do Direito Civil aos princípios constitucionais e, especialmente, às necessidades existenciais da pessoa, e redefinir o fundamento e a extensão de alguns institutos jurídicos, principalmente do direito da família e das sucessões; adequar os cânones de interpretação jurídica ao moderno pensamento, considerando-a um problema normativo e já não um problema meramente hermenêutico (pois, estando a *ordem* fundada no personalismo ético, a interpretação jurídica deve ser colocada em termos de o direito não ser *objecto* a conhecer, mas sim problema a resolver).¹⁴

3. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS VS PRINCÍPIOS DO DIREITO CIVIL

Os princípios normativos tiveram uma primeiríssima função: a de superar o positivismo legalista, que reduzia o direito à lei. Lembrando a lição de João Baptista Machado¹⁵, na referência que fez aos princípios fundamentais de direito, eles têm em vista “aqueles princípios jurídicos que, porque são exigências feitas a todo e qualquer ordenamento jurídico se este quer ser coerente com a sua própria pretensão de legitimidade e validade, são transcendentais às decisões positivadoras do legislador e por isso mesmo são válidas de per si

13 Lembremos a polémica da decretação de limitações aos direitos, liberdades e garantias dos particulares como forma de mitigar a propagação do vírus da Covid-19. A questão era saber qual o órgão competente para o efeito: a Assembleia Nacional, ou o Presidente da República? Mais recentemente, houve outra discussão: a de se saber se o Presidente da República podia e deveria pronunciar-se sobre a existência e manutenção da confiança política de um órgão de soberania que não exerce política.

14 A. Castanheira Neves, *O Actual Problema Metodológico da Interpretação Jurídica* - I, Coimbra, Coimbra Editora, 2003, pág. 64.

15 *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, 15.º reimp., Coimbra, Almedina, 2006, pág. 163.

num Estado de Direito porque representam postulações eliciadas da própria ‘ideia de Direito’. Vinculam o próprio legislador constituinte, como a gramática vincula o uso da linguagem: pois aquele legislador, colocando as suas decisões normativas sob o signo da justiça na medida em que pretende que elas sejam justas e válidas por fundadas em princípios regulativos superiores e não apenas numa sua decisão arbitrária e contingente, se tem de submeter à lógica dos princípios legitimadores de que se reclama”.

Os princípios normativos enquanto válvulas de equilíbrios do ordenamento jurídico, encontram o seu sentido decisivo no *ius naturalis*, que determina a pessoa humana como o primeiro e último fundamento constitutivo do direito.¹⁶ Ora, os princípios normativos não surgem, não são estruturados com a predisposição dirigida a um fim específico. Pelo contrário, estão no sistema jurídico como um todo; e apesar de se apresentarem limitados, estes limites não são estanques, o seu conteúdo sofre influências endógenas e exógenas, recebendo os valores da comunidade e expurgando tudo que seja impeditivo do desenvolvimento da personalidade humana e da intersubjectividade comunicante da pessoa¹⁷. Nesta linha, entender-se-á que estando a Constituição no topo da pirâmide da ordem jurídica, os seus princípios mereçam atenção prioritária pois são as linhas condutoras para a interpretação e aplicação do Direito Civil. É no sentido normativo-dogmático que os princípios constitucionais (principalmente os que consagram direitos fundamentais) devem ser encarados, uma vez que, sempre pressupõem uma fundamentação racional e jurídico-normativa dos juízos de valor no processo interpretativo e de aplicação

16 Fernando José Bronze, *Lições de Introdução ao Direito*, Coimbra: Coimbra Editora, 2002, pág. 420. A propósito, o autor expende que “(...) o princípio normativo é um produto cultural resultante do esforço reflexivo do homem a respeito de si mesmo, e não qualquer ideal hipostasiado. Por outro lado, sendo, deste modo, o princípio normativo uma axiologicamente intencionada realidade cultural e não uma rarefação praticamente indisponível, poderemos qualificá-lo, (oximoricamente, mas) sem contradição, como um absoluto (apagando pré-juízos gnósticos e cingindo-nos à dimensão semântica da palavra: como pleroma) do nosso momento histórico (recorde-se, paralelamente, a contraposição husserliana redução eidética/realidade fáctica), ao jeito do sartriano ‘horizon indépassable de notre temps’”, ou, indicando o autor o Professor Castanheira Neves, “do seu ‘epistème prático’, interpelantemente situado alhures entre a utopia que liberta e a realidade que aprisiona: emerge na história como um regulativo intencional e será como tal que há-de historicamente reconstruído e até, eventualmente, historicamente superado”, pág. 424-425. É neste exacto sentido que devemos entender o papel da Constituição dentro do sistema jurídico e valorizar a realidade envolvente, reflectindo sempre o contexto histórico-cultural e político-social em que se manifesta.

17 Sobre os tipos de funções dos princípios gerais do Direito na formação do sistema, veja-se Claus-Wilhelm Canaris, *Pensamento Sistemático e Conceito de Sistema na Ciência do Direito*, introdução e tradução de António Menezes Cordeiro, 3.ª ed., Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2002, pág. 88-99. O autor explicita que “os princípios não valem sem excepção e podem entrar entre si em oposição ou em contradição; eles não têm a pretensão da exclusividade; eles ostentam o seu sentido próprios apenas numa combinação de complementação e restrição, de uma concretização através de sub-princípios e valores singulares, com conteúdo material próprio”.

do Direito Civil. Assim, os princípios constitucionais irradiadores de valores éticos e jurídicos para a ordem civilística devem, no seu âmbito de protecção ou domínio normativo, proteger determinados bens ou domínios existenciais, como a vida, o domicílio, o património, a criação artística, a família, por exemplo. No campo do conteúdo de protecção, garantia ou efeito de protecção, os princípios constitucionais não protegem dados da realidade da vida em si; garantem, sim, «dados reais» quando se apresentam como direitos *subjectivos* (v.g., direito à liberdade), *direitos de protecção* (v.g., direito ao ensino), *direitos de participação* (v.g., direito de associativismo)¹⁸. Os princípios fundamentais vistos desta forma, revelam outra forma funcional da Constituição, a de conformação e regulação, que não se confunde com a função de ordem e ordenação, mas com ela muito próxima, na medida em que a CRA contém em muitos preceitos a expressão semântica “nos termos da lei” ou “a lei estabelece”. Tais expressões visam significar: a) a necessidade de conformar os direitos e liberdades, bem como os institutos jurídicos do Direito Civil com a Constituição; b) a autorização de restrições através da lei. É o que podemos detectar, a título meramente exemplificativo, nos artigos 14.º, 22.º, n.º 1, 23.º, n.º 1, 33.º, n.º 3, 35.º, n.ºs 2 e 4, 37.º, n.º 1, 76.º, n.º 2, 77.º, n.º 1, 78.º, n.ºs 3 e 4.

O primeiro princípio a ser considerado, em virtude da sua especial valorização por parte da nossa ordem jurídica, é o da dignidade da pessoa humana. A CRA, no seu art. 1.º, destaca-o como alicerce fundacional da República. Explicita assim o preceito: “Angola é uma República soberana e independente, baseada na *dignidade da pessoa humana* e na vontade do povo angolano, que tem como objectivo fundamental a construção de uma sociedade livre, justa, democrática, solidária, de paz, igualdade e progresso social”; portanto, é um conceito-fim, conceito-fundamento do sistema jurídico unificado.¹⁹ Como conceito principiológico fundamental, a dignidade da pessoa humana deve ser considerada com o sentido que actualmente lhe é atribuído, como âncora

18 J.J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, pág. 1262-1263. Advirta-se que o autor na sua explanação se refere a normas e não a princípios. No entanto, como o conteúdo fundamentador das normas consagradoras dos direitos fundamentais é também ético-normativo dos princípios constitucionais, não tivemos problemas em convocar a ordem anunciada pelo Professor de Coimbra.

19 Têm sido muitas as manifestações da importância deste princípio. Jorge Reis Novais, afirma que “(...) a consagração da dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado de Direito Democrático afasta decisivamente qualquer ideia de projecção do Estado como fim em si, como se o Estado pudesse prosseguir o próprio engrandecimento enquanto destino de uma pretensa realidade ética em que o indivíduo se devesse, subordinadamente, integrar. Pelo contrário, num Estado baseado na dignidade da pessoa humana é a pessoa que é fim em si, como indivíduo singular e não enquanto membro de qualquer corpo ou realidade transpersonalista, seja a família, a corporação, a classe ou casta, a nação ou a raça; o Estado é instrumento que não existe para si, mas que serve as pessoas individuais, assegurando e promovendo a dignidade, autonomia, liberdade e bem-estar dessas pessoas concretas”, *Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa*, Coimbra: Coimbra Editora, 2004, pág. 52.

dos demais princípios e regras jurídicas, ou seja, informa e conforma todo o ordenamento jurídico, servindo de substrato axiológico para os demais direitos, quer sejam patrimoniais – o fim social do direito de propriedade, o princípio da paridade nos contratos –, quer sejam não patrimoniais – direitos de personalidade.

O facto de a fundação da República de Angola assentar na dignidade da pessoa humana, vem descrito na própria CRA, que dispõe claramente que o “poder” da República está alicerçado em dois pressupostos: a) numa linha de ordem, em primeiro lugar está a pessoa humana e só depois a organização política; b) a consideração da pessoa como sujeito e não objecto, deve ser sempre considerada fim e não meio das relações sociais. Nestas pré-condições está firmado o valor fundacional da dignidade da pessoa humana como pilar de sustentação e legitimação da República e do respectivo poder. Aliás, este princípio eleva-se como marco de fronteira («valor-limite») contra qualquer forma de totalitarismo (político, social, religioso) e contra realidades, registadas pela história, de aniquilação da existência do ser humano e negadoras da dignidade da pessoa humana, designadamente, e por ordem cronológica, a escravatura, a inquisição, o nazismo, o estalinismo e os genocídios étnicos.²⁰

O princípio acabado de anunciar não funciona apenas com conteúdo jurídico-constitucional. É também transportador de uma dimensão normativa específica com valor próprio, estando na base de diversas concretizações do *princípio antrópico ou personicêntrico* próprio de muitos direitos fundamentais, como são o direito à vida, direito à integridade física e psíquica, ao desenvolvimento da personalidade, direito à identidade pessoal, direito à identidade

20 J.J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa*, Anotada, vol. I. 4.^a ed., revista, Coimbra: Coimbra Editora, 2007, pág. 198.

José Alfredo Chimbinda, na sua tese de doutoramento, *Lei como Formação da Vida Ética no Pensamento de Giuseppe Capograssi – Lei positiva, uma análise da experiência comum*, Roma, 1999, pág. 172, advoga a tese segundo a qual “em Capograssi a pessoa não tem direitos. Ela é direito. Sendo o direito relativo só à acção da pessoa, sendo a lei positiva relativa ao agir da pessoa enquanto esta é ser social, e ser em relação, segue-se que a acção ordenada pelo ordenamento jurídico, não seja dissociada do ser da pessoa enquanto pessoa e das dimensões e faculdades que naturalmente a acompanham”. Ainda que partindo de uma visão teológica, não deixa de se encontrar nos seus posicionamento o valor da pessoa humana como ponto de partida e de chegada do direito, pois se a visão for inversa, defende o autor que “um direito que torna o indivíduo nesta óptica, deixada de ser um direito em que o indivíduo seja individualidade reduzido a simples instrumento de trabalho, de força, um indivíduo cuja individualidade seja suprimida pela história, um indivíduo simples meio dos fortes, um instrumento de divertimentos modernos, deixa-se assim uma ética do holocausto e do sacrifício do indivíduo, onde a humanidade com todas as suas forças espirituais seja destinada a fins demasiado baixos da lei do desaparecimento e da morte”. Pág. 318. Percebem-se as preocupações do autor. Ao longo da história, o próprio valor da pessoa humana foi tendo diferentes conceituações, ficando a dever-se ao cristianismo e à cultura ocidental a sua conformação moderna e a afirmação de um valor atribuído à pessoa considerada em si, enquanto dádiva de Deus, sem diferenciações discriminatórias, pois os homens nascem à imagem e semelhança de Deus.

genética, direito à propriedade (património ou bens). Por outro lado, fundamenta, agregando valor material ao princípio da igualdade, proibindo qualquer intenção diferenciadora ou mensuração de dignidades: os incapacitados por idade ou por deficiência, os condenados têm a mesma dignidade das consideradas “pessoas normais”. Da mesma forma, os estrangeiros e os apátridas (refugiados, asilados) têm a mesma dignidade do cidadão nacional.²¹ Para esta última situação, determina o nosso CC, art. 14.º, n.º 1, que “os estrangeiros são equiparados aos nacionais quanto ao gozo de direitos civis, salvo disposição legal em contrário”. Este preceito estabelece uma equiparação de direitos entre angolanos e estrangeiros. Estabelecendo a equiparação de direitos civis, a disposição demonstra a concretização do princípio geral da equiparação estabelecido no art. 25.º da CRA, que exclui dos cidadãos estrangeiros e apátridas o exercício de direitos políticos ou outros que a lei expressamente proíba. Com a devida reserva da lei, parece não haver obstáculos para o estabelecimento de relações jurídico-civis.

Sendo a dignidade da pessoa humana uma realidade anterior à República, carrega uma dimensão onto-antropológica que lhe permite ser vista sob dois prismas, um intrínseco e outro de autonomia, que se articula com a liberdade enquanto compromisso ético para com a pessoa/indivíduo e para com a pessoa-gregária. Nestes termos, a dignidade da pessoa humana deve ser protegida pelo seu meio envolvente e deve ser-lhe reconhecida existência intersubjectiva, compreendendo e respeitando-a na intercomunicação das pessoas em sociedade.²²

Sem a pretensão de alimentar discórdias ou de entrar nelas, reconhecemos a existência de divergências sobre a valoração do princípio em causa, convocadas artificialmente por pré-compreensões de matriz ideológica ou política, mas firmamos o compromisso de assegurar que a noção e as implicações da dignidade da pessoa humana, mesmo que avaliadas numa dimensão filosó-

21 J.J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa*, Anotada, pág. 198-199.

22 Neste sentido Gomes Canotilho/Vital Moreira entendem que “a dignidade do ser humano entendida como valor (bem) autónomo e específico que exige respeito e protecção, proibindo-se a pena de morte e a execução de pessoas, a tortura e tratos ou penas desumanas e degradantes, as práticas de escravidão, de trabalho forçado e o tráfico de seres humanos. É a dignidade compreendida como dimensão aberta e carecedora de prestações que legitima e justifica a sociabilidade, traduzida, desde logo, na garantia de condições dignas de existência”, *Constituição da República Portuguesa*, Anotada, pág. 199. Por sua vez, Castanheira Neves coloca dois tipos de problemas fundamentais da pessoa humana perante necessidades materiais e colectivas: 1) o problema da sua posição perante o ser, na existência (o problema metafísico); 2) o problema da sua relação com o outro, na acção (o problema ético). Dois problemas, relativamente aos quais não podemos iludir também dois perigos – e perigos graves, pois que tocam o decisivo. Quanto ao problema metafísico, o perigo de entregarmos (abdicarmos) a sua solução aos ideólogos. Quanto ao problema ético, o problema de aceitarmos unicamente para ele a solução dos políticos. “Dignidade da Pessoa Humana e Direitos do Homem”, in *DIGESTA*, vol. 2, Coimbra: Coimbra Editora, 1995, pág. 426.

fica ou cultural-valorativa, ou também jurídica, leva-nos à constatação da sua existência e da sua importância para o Direito, como expressivamente diz Manuel Carneiro da Frada,²³ “um termo mágico, ou não fora a dignidade da pessoa humana uma locução dotada de enorme força transformadora, capaz de vencer de modo formidável muitos obstáculos ao avanço moral da humanidade”.

A consagração na ordem constituída da dignidade da pessoa humana reflecte o reconhecimento do poder ou faculdade da pessoa de dispor livremente das possibilidades de autoconformação da sua vida, podendo vincular-se exercendo poderes ou assumindo obrigações. Daí a pergunta: “O que é ser Pessoa para o Direito?” Diogo Costa Gonçalves²⁴ entende que quando o jurista elabora esta pergunta poderá a estar a colocar outras interrogações: “o que é que o direito diz ser pessoa, mas pode também estar a perguntar: que implicações traz, para o direito, o facto de ser pessoa?” Estamos em dois ângulos diferentes. No primeiro, estamos perante as implicações do fenómeno da interpretação normativa (hermenêutica jurídica, dirão alguns). Perante um conceito indeterminado, como é o caso de “pessoa”, o intérprete-aplicador “irá tentar indagar qual o sentido do conceito para determinar o conteúdo normativo contido e revelado na fonte que aborda. A resposta final será sempre a descoberta de uma noção normativa de pessoa, de personalidade... não interessa o que é a pessoa, o que é a personalidade, interessa, outrossim, que realidade o Direito queria dizer quando referia pessoa ou personalidade”. Ou seja, o resultado formal oferecido pela hermenêutica (interpretação normativa) e pela metodologia jurídica é o conceito normativo que se justifica por si mesmo enquanto produto da ciência, não necessitando, do ponto de vista material, de qualquer esforço de justificação, representando-se como simples realidade de ser aquele o sentido da fonte, enquanto direito vigente. Já quanto ao segundo ângulo, o que está em causa será uma indagação dirigida, não à ordem jurídica, mas à própria realidade, ou seja, é dispensável a ciência - a metodologia jurídica - a favor do tecido ontológico, da discussão metajurídica, ou da antropologia filosófica, de tal maneira que, “interrogando a realidade, o jurista não procura um conceito normativo de pessoa ou personalidade. Procura um conceito real, procura o que as coisas são em si, pela tão simples quão sublime razão de serem”²⁵. É neste sentido que, concordando com Diogo Costa Gonçalves, alinhámos com a segunda forma exposta, pois a pré-condição da “juridicidade da realidade

23 Manuel Carneiro da Frada, “O Conceito de Dignidade da Pessoa Humana. Um mapa de navegação para o jurista”, in *Revista de Direito da Responsabilidade*, Ano 2, 2020, pág. 867-908.

24 Pessoa e Ontologia: Uma Questão Prévia da Ordem Jurídica”, in *Estudos de Direito da Bioética*, vol. II, Coord. José de Oliveira Ascensão, Coimbra, Almedina, 2008, pág. 125.

25 Diogo Costa Gonçalves, “Pessoa e Ontologia: Uma Questão Prévia da Ordem Jurídica”, pág. 127.

pessoal é uma questão substantiva.”²⁶ Quando nos são colocados, dentro da ordem jurídica, os elementos normativos relativos à realidade pessoal, logo nos confrontamos com a abertura que o sistema jurídico oferece, a partir da qual “toda a densidade ôntica da pessoa humana irrompe pelo sistema e pela realidade normativa... entre os dados positivos do ordenamento que à pessoa ou à personalidade se reconduzem e a própria ontologia não há qualquer outro arrimo sistemático”.²⁷ O intérprete-aplicador não pode, portanto, fechar esta abertura oferecida pelo sistema, alegando um certo formalismo conceptual e positivado que dispensa uma fundamentação substantiva. Pelo contrário, deve “debruçar-se sobre a realidade ontológica da pessoa e reconhecer que só essa realidade pode ser fundamento da concretização normativa desejada.”²⁸

Contrariamente ao que ocorre com a Constituição da República Portuguesa, a CRA não dispõe de um preceito que aborde claramente o direito ao livre desenvolvimento da personalidade. A Constituição lusa, fonte de muitas disposições da nossa CRA, no campo dos direitos, liberdades e garantias, consagrou, depois da revisão de 1997, no art. 26.º, n.º 1, uma vasta gama de direitos, e entre eles um direito fundamental ao desenvolvimento da personalidade. Não o havendo expressamente na nossa lei magna, nada obsta que possamos considerá-lo como existente a partir de uma interpretação do princípio da dignidade da pessoa humana e dos resquícios de alguns preceitos. Como já referido, o conceito de dignidade da pessoa humana é um valor fundamental, pois, além de conferir sentido e unidade aos dispositivos constitucionais, concede valoração idêntica a muitos preceitos infraconstitucionais, como é o caso da disciplina dos direitos de personalidade descritos no CC, designadamente no art. 70, n.º 1, quando dispõe que “a lei protege os indivíduos contra qualquer ofensa ilícita ou ameaça de ofensa à sua personalidade física ou moral”, estando aqui a manifestação da tutela geral da personalidade.²⁹ É com razão que Pedro Pais de Vasconcelos, chamando de personalismo ético, entende, juntamente com Oliveira Ascensão, ser comum a todo o direito, assentando na “consideração da pessoa humana como ser livre, autónomo, igual e irrepetível, centro de gravidade de toda a organização social, dotado de dignidade originária e própria que lhe é inerente desde a concepção, que não pode ser reduzida nem alienada nem extinta, e que é comum a todas e cada uma das pessoas sem distinção alguma no âmbito de uma ‘humanidade’ global, que não é separável ou diferenciável por estatutos económicos ou sociais, por raças ou sexos, por

26 Pessoa e Ontologia: Uma Questão Prévia da Ordem Jurídica”, pág. 128.

27 Pessoa e Ontologia: Uma Questão Prévia da Ordem Jurídica”, pág. 128.

28 Pessoa e Ontologia: Uma Questão Prévia da Ordem Jurídica”, pág. 128.

29 Cfr. Rabindranath Capelo de Sousa, *O Direito Geral de Personalidade*, Coimbra: Coimbra Editora, 1995. A teoria defendida pelo autor é a que seguimos, nomeadamente, de a tutela ser feita através de um direito geral de personalidade.

pátrias ou nacionalidades, por religiões ou culturas.”³⁰ A favor das posições acima descritas milita outro argumento forte: a dignidade da pessoa humana é um *princípio suprapositivo*. Por isso, há um reconhecimento do direito de cada um ao respeito da sua dignidade de pessoa, e não uma atribuição da ordem jurídica positiva. Sendo anterior a qualquer ordenamento positivo, é porque já existia antes da sua constitucionalização.

A dignidade da pessoa humana é fundamento do valor da personalidade física e moral que o Direito tutela através do preceituado no n.º 1 do art. 70.º CC. Neste sentido, o direito ao livre desenvolvimento da personalidade humana e a imposição necessária de um espaço promocional que facilite o livre desenvolvimento constituem consequência do reconhecimento da dignidade da pessoa humana.³¹

Não sendo a pessoa apenas produto biológico, a sua espiritualidade fundamenta a ideia segundo a qual o indivíduo é conformador de si próprio, capaz de definir o projecto da sua vida, justificando-se assim a defesa da liberdade do desenvolvimento da pessoa humana.³² No processo de realização da personalidade, a pessoa não é objecto de uma atribuição ou dádiva; pelo contrário, é uma auto-realização, uma construção a partir de um projecto da própria pessoa, enquanto “centro de decisão autónoma.”³³ O art. 80.º CRA, n.º 2 determina que “as políticas públicas no domínio da família, da educação e da saúde devem salvaguardar o princípio do superior interesse da criança, como forma de garantir o seu pleno desenvolvimento físico, psíquico e cultural”. O n.º 4 dispõe que o “Estado regula a adopção de crianças, promovendo a sua integração em ambiente familiar sadio e velando pelo seu desenvolvimento integral”.

30 *Teoria Geral do Direito Civil*, 5.ª ed., Coimbra, Almedina, 2008, pág. 11-14. A admissão de existência do direito ao desenvolvimento da personalidade extraído directamente do princípio da dignidade da pessoa humana, pode ser entendida a partir das palavras de Gomes da Silva. Expressa assim o Professor de Lisboa, “a grandeza e a dignidade do homem, e a par e em contraste com elas a constante insatisfação e a pequenez perante as audácias dos seus ideais, a caducidade, enfim – estas duas ordens de aspectos antagónicos cujo conflito exprime todo o drama da humanidade, mas que lhe permite também alcançar, pela vitória dos valores superiores, a glória e a felicidade –, assentam as suas raízes, segundo a concepção cristã, na própria génese do universo e do tempo e na missão que neles foi atribuída ao género humano”. “Esboço de uma Concepção Personalista do Direito”, Separata da Revista da Faculdade de Direito da Universalidade de Lisboa, vol. XVII. Lisboa, 1965, pág. 61.

31 Paulo Mota Pinto, “O Direito ao Livre Desenvolvimento da Personalidade”, in *Direitos de Personalidade e Direitos Fundamentais*. Estudos, Coimbra, Gestlegal, 2018, pág. 10.

32 Paulo Mota Pinto, *Direitos de Personalidade e Direitos Fundamentais*. Estudos, pág. 10. Procurando justificar a tese que aqui defendemos, o autor, citando J. J. Gomes Canotilho (Direito constitucional e teoria da constituição, Coimbra, 1998, pág. 219) entende que a liberdade do desenvolvimento da pessoa humana assenta na concepção de que “o indivíduo conformador de si próprio e da sua vida segundo o seu próprio projecto espiritual (plastet et factor)”.

33 Paulo Mota Pinto, *Direito de Personalidade e Direitos Fundamentais*. Estudos, pág. 10.

A combinação da consagração constitucional da dignidade da pessoa humana (art. 1.º CRA) com a tutela de um “direito geral da personalidade”, alimentada com os reflexos da “ideia geral de liberdade” justifica assumir a existência na nossa ordem jurídica do direito ao desenvolvimento da personalidade, entendida a sua existência de forma livre e completa. A irradiação deste direito está em várias áreas do direito civil, designadamente e em primeiro lugar, no direito da família, quando determina no art. 2.º, n.º 2 do Código de Família, que “a família deve contribuir para o desenvolvimento harmonioso e equilibrado de todos os seus membros, por forma a que cada um possa realizar plenamente a sua personalidade e as suas aptidões, no interesse de toda a sociedade”. Quando o preceito, na última parte, se refere ao “interesse de toda a sociedade”, deve ser lido com o entendimento ideológico que o legislador naquela altura teve, que é a “fidelidade à Pátria e à Revolução” – art. 2.º, n.º 1 – próprio do pensamento marxista-leninista. Outro princípio agregador da intenção axiológica ínsita no direito ao desenvolvimento da personalidade humana é o da “protecção e igualdade das crianças” – art. 4.º –, que dispõe que “as crianças merecem especial atenção no seio da família, à qual cabe, em colaboração com o Estado, assegurar-lhes a mais ampla protecção e igualdade para que elas atinjam o seu integral desenvolvimento físico e psíquico e, no esforço da sua educação, se reforçam os laços entre a família e a sociedade”. Por fim, o art. 6.º estabelece a existência de uma “nova moral social”. Ainda que ela esteja também atrelada a concepções profundamente enraizadas na opção socialista de desenvolvimento, como consta do preâmbulo da lei n.º 1/88, de 2 de Fevereiro, que aprova o Código de Família, aquele artigo dispõe que “os membros da família contribuirão para a criação de uma nova moral no seio da família e da sociedade, baseada na igualdade de direitos e deveres, no respeito pela personalidade de cada um, na especial protecção à criança e no espírito de colaboração e entreatajuda”. O direito ao desenvolvimento da personalidade deve ser entendido como correspondente constitucional do direito geral de personalidade.

A lei n.º 25/12, de 22 de Agosto – Lei sobre a protecção e desenvolvimento integral da criança, dispõe no seu preâmbulo que “a Constituição da República de Angola consagra os direitos da criança como um direito fundamental e, para a garantia deste direito, o Estado, a família e a sociedade estão constitucionalmente obrigados a criar condições com vista a educação integral e harmoniosa da criança, a protecção da sua saúde física e mental, bem como para o seu pleno desenvolvimento”. O n.º 1 do art. 6.º da lei supra-referida, manifestando a tutela ao desenvolvimento da personalidade humana, determina que “na interpretação e aplicação da lei e na composição dos litígios que envolva

a criança, deve-se ter em conta o superior interesse da criança, os bens e os fins sociais que ela representa e a *condição especial da criança como pessoa em desenvolvimento*”. O acórdão do Tribunal Constitucional, n.º 375/2015 (Recurso extraordinário de inconstitucionalidade), considerou inconstitucional o acórdão do Tribunal Supremo que negava provimento a um recurso num processo de regulação de autoridade paternal. Façamos um resumo da ocorrência dos factos: na cidade do Lubango os progenitores de um menor disputavam a sua guarda. O tribunal provincial decidiu a favor do progenitor. Não satisfeita, a mãe decidiu recorrer para o Tribunal Supremo, que, por sua vez, não acolheu a pretensão da progenitora. Sentindo-se injustiçada, socorreu-se do recurso extraordinário de inconstitucionalidade e o Tribunal Constitucional decidiu a seu favor. No acórdão encontramos, para o que aqui interessa, a justificação/fundamentação da decisão que “o n.º 1 do artigo 3.º da Convenção das Nações Unidas sobre os direitos da criança dispõe que ‘todas as decisões relativas a crianças, adoptadas por instituições... por tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, terão primacialmente em conta o interesse superior da criança’”. Adianta que, “A República de Angola é parte dessa Convenção sendo por isso a mesma aplicável pelos Tribunais angolanos na apreciação de litígios, incluindo o Tribunal Constitucional, como decorre dos números 1, 2 e 3 do artigo 26.ª da CRA”. Antes da decisão, o Tribunal pergunta-se: “a decisão reclamada atendeu ao disposto na supracitada norma da Constituição? Essa decisão considerou como prioridade, como manda a Constituição, o interesse superior da criança?” – página 5. Em resposta ao seu questionamento, o Tribunal Constitucional expendeu que “é nosso entendimento que não. O que ali se priorizou foi o cumprimento de uma norma de natureza adjectiva e de conteúdo processual-fiscal. Não se priorizou, como era devido, o interesse superior da criança, o qual, no caso concreto, seria o conhecimento do recurso para aí, sim, verificar se a decisão recorrida teve ou não em conta o interesse superior da criança”. E, mais, “também o artigo 35.º, n.º 6 da CRA, norma inserida no Capítulo dos ‘Direitos, Liberdades e Garantias’ estabelece que ‘a protecção dos direitos da criança, nomeadamente a sua educação integral e harmoniosa, a protecção da sua saúde, condições de vida e ensino constituem absoluta prioridade da família, do Estado e da Sociedade” e reforçou o seu posicionamento determinando que “o Tribunal Constitucional fazendo uso do seu dever de aplicação directa da Constituição constante do artigo 28.º, n.º 1 da CRA, considerando a prioridade constitucionalmente estabelecida para a protecção da criança, anteriormente referida, tendo em consideração que com a prolação do acórdão recorrido se esgotou a cadeia recursória ordinária da jurisdição comum (artigo 49.º, § da Lei n.º 3/08, de 17 de Junho) e, finalmente,

vista a relevância constitucional de atendimento do interesse da celeridade e economia processual, deve agora verificar se a sentença recorrida se compagina com a CRA, mormente, se acautela o interesse superior da criança do menor à mais adequada protecção dos seus direitos e interesses” – página 6.

Um outro princípio normativo que pode ser ensaiado na nossa realidade jurídica é o princípio da tolerância.³⁴ A já muitas vezes referida convivência comunitária do homem cria um leque de interligações problemáticas a que o direito tem a nobre missão de dar soluções. Umhas são reguladas positivando-as, outras são o labor da *jurisprudência dos tribunais* ou da *jurisprudência dogmática*.³⁵ Sendo característica da nossa personalidade, a singularidade assente na sua única e irrepetível individualidade cria, na intersubjectividade inevitável, diferenças. Diferenças que, não estando no plano do delito e do dano, ainda assim convocam, para a estabilidade de *relação*, um discurso de tolerância. Por isso a tolerância é considerada em múltiplas dimensões.

Segundo a doutrina de um “imperativo constitucional de tolerância” ou “princípio constitucional da tolerância”³⁶, que deveria ter por base, em primeiro linha, o texto constitucional, verificamos que a CRA nada diz sobre o assunto. Ainda assim, nada obsta a que a partir de outras normas/princípios se possa extrair o sentido intencional da existência de uma “obrigação de tolerância” no nosso ordenamento constitucional. Desde logo, o princípio democrático (e daí da liberdade de participação e representação, do pluralismo de expressão) contido no art. 2.º, n.º 1. Com todo o significado que este princípio possa oferecer, vamos centrar-nos no seu aspecto de permitir a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas do país, através de várias formas e instâncias, mas também a sua extensão à democracia económica, social e cultural.

Princípio da liberdade de consciência, de religião e de culto, estatuído no art. 41.º. Estes tipos de liberdades estão intimamente ligados ao conceito de autonomia individual. Na sua concretização, a autonomia individual anda de mãos dadas com a ideia da protecção da liberdade religiosa e da defesa da tolerância religiosa. Para melhor compreensão da temática do presente estudo, a autonomia deve ser entendida como sendo a capacidade de cada pessoa viver a

34 Paulo Mota Pinto, “Nota Sobre o ‘Imperativo de Tolerância’ e Seus Limites”, in *Direitos de Personalidade e Direitos Fundamentais*. Estudos. Coimbra, GestLegal, 2018, pág. 185-222. Também Ana Margarida Simões Gaudêncio, *O Intervalo da Tolerância nas Fronteiras da Juridicidade*, Coimbra, STVDIA IVRIDICA, Universidade de Coimbra, 2019.

35 A. Castanheira Neves, *Curso de Introdução ao Estudo do Direito*. Lições proferidas a um curso do 1.º ano da Faculdade de Direito de Coimbra, no ano lectivo de 1971-72, Coimbra, 1971, pág. 125-146. Também do mesmo autor, “A unidade do sistema Jurídico: o seu problema e o seu sentido”, in DIGESTA, vol. 2.º, Coimbra, Coimbra Editora, 1995, pág. 172-174.

36 Paulo Mota Pinto, “Notas Sobre o ‘Imperativo de Tolerância’ e Seus Limites”, pág. 188.

sua vida de acordo com razões e motivos tidos como seus e não como produto de força impositoras externas ou capazes de manipulação. Tal capacidade de realização deve ser compaginável com o seu programa espiritual e cultural. A autonomia deve revelar-se como independência e autenticidade dos desejos que nos movem.³⁷

Os maiores desenvolvimentos sobre tolerância foram desenvolvidos no âmbito religioso. A liberdade religiosa, enquanto área da actuação do imperativo de tolerância,³⁸ é deveras abrangente: a) funciona como uma cláusula de não discriminação por motivos religiosos; b) funciona como uma liberdade individual, ou seja, permite à pessoa escolher a religião que lhe aprouver, mudar de religião ou decidir não estar ligado a religião alguma; c) funciona como liberdade colectiva, pois como as religiões tendem à realização de cultos, impõe-se a garantia de que as aglomerações estáticas ou em movimento possam ocorrer de forma livre; d) funciona como manifestação da própria religião. Em consequência, surgem alguns problemas da realidade sócio-jurídica em que o discurso da tolerância pode ser chamado a intervir, nomeadamente: a) como encarar as relações das igrejas e o Estado em situação de igualdade, tendo em conta que há igrejas cujo relacionamento é equiparável entre Estados (Igreja Católica, que é hierarquizada, tendo no topo o Papa cuja sede é o Estado do Vaticano), ou a Igreja Evangélica Congregacional em Angola, “IECA”, que numericamente vem a seguir à Igreja Católica e sendo a segunda a nível nacional com maior expressão em infraestruturas sociais, comparativamente com outras igrejas. Como é que o Estado deve assegurar a melhor forma de liberdade religiosa? b) O constante surgimento de novas religiões, muitas das quais em contradição, se não mesmo violando a base costumeira, a identidade histórica, cultural e social de Angola, algumas das quais são seitas, será possível o Estado, na sua missão de unidade (na diversidade) nacional, fazer distinção entre religiões e seitas sem ferir o princípio da igualdade? Por analogia, a colocação destas manifestações da liberdade religiosa pode ser extensível à liberdade de consciência, com as devidas adaptações.

Quanto à liberdade de residência, circulação e emigração, prevista no art. 46.º, significa que a liberdade de residência é o direito de escolher o lugar para residir, de fixação de residência, não sendo obrigado a ser confinado num determinado lugar ou região (daí ser proibido o «deterro»). A liberdade de circulação é o direito de se movimentar de um lugar para outro dentro do território nacional. É o que os brasileiros chamam, e bem, o *direito de ir e vir*.

37 Sara Guerreiro, *As Fronteiras da Tolerância. Liberdade Religiosa e Proselitismo na Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, Coimbra, Almedina, 2005. Pág. 98.

38 Sara Guerreiro, *As Fronteiras da Tolerância. Liberdade Religiosa e Proselitismo na Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, pág. 30 seg.

Por força de acordos no âmbito do direito internacional, este direito pode ser extensivo a territórios de outros países ou regiões. Entretanto, é um direito sujeito à reserva de lei restritiva, só podendo ser limitado em estado de guerra, estado de sítio ou estado de emergência – art. 58.º CRA. A liberdade de emigração concede ao cidadão angolano o direito de sair e o direito de regresso ao país, impondo a proibição de interdição de saída ou a sua sujeição ao poder discricionário da administração, e considerando ilegítima a colocação de restrições ao regresso ao país de cidadãos angolanos.³⁹ Tolerância na liberdade das pessoas nas suas escolhas sobre onde ficar e onde se locomover, podendo legitimar a intervenção legislativa para colocar as exceções àquelas liberdades.

No campo do Direito Civil, a estruturação do seu *corpus iuris* foi feita com a participação activa das cláusulas gerais e dos conceitos indeterminados que funcionam como critério valorativo de apreciação das várias situações concretas decididas, cuja adopção pelo juiz corresponderá já a um exercício valorativo e constitutivo da realização do direito através do preenchimento do conteúdo material deste critério. Na verdade, as cláusulas gerais e os conceitos indeterminados ligam a fronteira entre *tolerância e reconhecimento positivo*, já que “no limite, onde se estiver perante este já não se encontrará aquela” ou seja, o princípio da intolerância por não conter um conteúdo material determinado oferece uma diversidade de sentidos, quer como critério jurídico, mas propriamente com “um específico sentido a assimilar da tolerância *como critério relevante para a determinação da juridicidade*, como concretização de um *princípio de tolerância*, de que se afastam outros sentidos possíveis, nomeadamente o de *critério para exercício de direitos* – ainda que revestindo, potencialmente, este de determinante significação para a delimitação jurídica, se e quando inspirado naquele *princípio*”⁴⁰. Aqui pode ser exemplificativamente convocada a *boa fé*, dentro do *abuso de direito*, entendido quando no exercício de um direito, ou quando por ocasião do mesmo exercício se ultrapassam “os limites da sua definição formal, como quando a actuação concreta do titular do direito se opõe ou se afasta dos limites materiais que para o seu conteúdo resultam do fundamento axiológico de tal direito”⁴¹.

As cláusulas gerais e os conceitos indeterminados são assim os conceitos cujo conteúdo normativo é indeterminado, oferecendo um espaço aberto por forma a que o intérprete possa preencher o seu conteúdo com um conjunto de variáveis ligadas à realidade da vida e às mutações da sociedade, permitindo-lhe a adaptação às condições concretas e historicamente localizadas. Por isso, o “imperativo de tolerância” será compreendido sempre em função

39 J.J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, pág. 632-633.

40 Ana Margarida Simões Gaudência, *O Intervalo da Tolerância Nas Fronteiras da Juridicidade*, pág. 589.

41 Fernando Augusto Cunha de Sá, *Abuso do Direito*, Coimbra, Almedina, 2005, pág. 455.

do pensamento jurídico de determinada comunidade, que não deixará de ser influenciado pelo sentido como entendem a sua cultura, os seus hábitos e costumes, a forma como está estruturado e como funciona o seu Estado, se democrático e de direito, se totalitário, ou se religioso,⁴² considerando-se a tolerância numa outra dimensão: como critério para o exercício de direitos.⁴³

No Código Civil, o princípio da autonomia privada ou liberdade contratual é refreado por restrições que a lei prevê, mas fora do campo do delito e do dano, como já referido, com vista também a proteger sujeitos na relação jurídica que se encontrem em situação mais fraca e que foram surgindo na história. Conforme conta António Menezes Cordeiro,⁴⁴ “para além do radicar de uma Ciência de Direito de exigência e de diferenciação crescentes, foram surgindo diversos esquemas especificamente dirigidos a certas categorias de pessoas vulneráveis”. De certeza que um dos esquemas resultou das chamadas normas absolutamente proibidas e das normas relativamente proibidas da lei das cláusulas contratuais gerais, da proibição do exercício de direito, contra os ditames da boa fé, dos bons costumes ou do fim económico ou social do respectivo direito. Está também em causa a necessidade de prestação de consentimento quando, em resultado da liberdade, pudermos dispor livremente da nossa integridade física para doar órgãos, células ou outra parte do nosso corpo, quando praticamos desportos agressivos ou qualquer outra actividade perigosa.

Neste sentido, apesar de o princípio da tolerância “não afirmar necessariamente um conteúdo materialmente definido enquanto *objectivo* a prosseguir pelo Direito, antes derivando do posicionamento que o direito assuma perante a diferença, e relevante na medida da ausência de tutela positiva desta última. E, assim, reconhecidamente influente em determinados domínios,”⁴⁵ pode ser considerado como princípio normativo, porque visa fundamentar a unidade dos múltiplos critérios que existem no sistema jurídico. Mas com as devidas restrições. Diz Ana Gaudêncio⁴⁶ que, de uma “(...) possível selecção de *significantes e significados* – resulta uma caracterização de tolerância como *conceito normativamente dependente*, pressupondo e exigindo uma *construção normativamente substancial* que lhe confira uma base *normativamente independente*, simultaneamente *fundamento material-substancial da praxis*, enquanto

42 J. Baptista Machado, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimado*, pág. 307-311, entende que os princípios jurídicos gerais, bem como as cláusulas gerais, “carecem sempre de ‘concretização’ para se tornarem aplicáveis às situações da vida”.

43 Ana Margarida Simões Gaudência, *O Intervalo da Tolerância Nas Fronteiras da Juridicidade*, pág. 589.

44 Vulnerabilidade e Direito Civil”, in Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Número Temático: Vulnerabilidade(s) e Direito, Ano LXII, n.º 1, Tomo 1, 2021, pág. 21 seg.

45 Ana Margarida Simões Gaudência, *O Intervalo da Tolerância nas Fronteiras da Juridicidade*, pág. 529.

46 *O Intervalo da Tolerância nas Fronteiras da Juridicidade*, pág. 638.

perspectivação axiológica de contínua densificação numa *comunidade*, o que também lhe confere *objectividade* – enquanto *autotranscendência autovinculante* –, e, assim, não *relativista* opção de valor. Percepção substancialmente definida que, conferindo à *categoria tolerância* um específico conteúdo, nele lhe reconhece três essenciais *condições de possibilidade* necessárias e de verificação sucessiva: (a) *divergência de base essencial* (materialmente fundamentada); (b) *liberdade*; e (c) *renúncia* à reacção. Posicionamento aquele sem o qual se não compreenderá a sua projecção no domínio de uma juridicidade que se assuma axiologicamente constituída e normativamente autónoma. E projecção jurídica esta – quer como princípio quer como *critério* – cujo *sentido normativamente relevante* fundamentalmente se afere por *diferenciação substancial, intencional e extensivamente*, face ao âmbito normativamente determinante do *princípio da igualdade*”.

4. RELAÇÃO ENTRE CONSTITUIÇÃO E DIREITO CIVIL

Uma das notas marcantes nas constituições modernas é o facto de a sua corrente de normatização ir para além da organização do poder do Estado e das mais vastas áreas da vida económica e social, mas também ser objecto de regulamentação desenvolvida das relações das pessoas na estrutura básica da sociedade.⁴⁷ Daí a importância do Código Civil. Perguntaria, com o Professor de Coimbra António Pinto Monteiro: “Qual a importância do Código Civil?”.

Ele mesmo respondeu dizendo que “O Código Civil português de 1966 é um código de elevado nível técnico e científico. Teve por modelo o Código Civil alemão (BGB), mas recebeu também largos contributos do Código Civil italiano. E beneficiou, sobretudo, do trabalho de excelentes e dedicados juristas portugueses, das Faculdades de Direito das Universidades de Coimbra e de Lisboa.”⁴⁸ As palavras do Mestre de Coimbra suscitam a preocupação de como adaptar o CC à nossa realidade sócio-cultural enquanto instrumento jurídico-civilístico que, além da essência portuguesa, bebeu de três realidade do mundo ocidental. Aliás, A. Menezes Cordeiro⁴⁹ admite que “o Código Civil de 1966 não é, em rigor, português. Aplica-se a 10 milhões de almas na Europa, mas, porventura, a mais de 50 milhões em África. Além disso, influenciou de facto os códigos civis de Macau e de Timor e, ainda, o importante Código Civil brasileiro de 2002. Fora do espaço lusófono, ele é pouco conhecido”. O reconhecimento da validade e força jurídica do costume na nossa ordem jurídica, conforme o art. 7.º da CRA, desde que não atente contra a própria constituição nem contra a dignidade

47 Joaquim de Sousa Ribeiro, “Constitucionalização do Direito Civil”, in *Direito dos Contratos. Estudos*. Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 7.

48 O Código Civil de 1966”, in *Vida Judiciária*, Julho/Agosto, 2016, pág. 13.

49 Código Civil: passado, presente e futuro”, in *Vida Judiciária*, Julho/Agosto, 2016, pág. 41.

da pessoa humana, é promotor de alterações do conteúdo interpretativo de algumas normas e princípios jurídicos, começando um processo de indagação sobre doutrina dada como assente e interpelando a jurisprudência a iniciar um processo de racionalizada realização judicativo-decisória do direito tendo por critério decisório o costume.⁵⁰

O CC angolano é o CC português de 1966, cuja vigência no território da então colónia pela Portaria n.º 22 869, de 4 de Setembro de 1967, assinada pelo então Ministro do Ultramar, Joaquim Moreira da Silva Cunha. Depois da proclamação da independência nacional, a primeira Lei Constitucional determinou, no art. 165.º, que “as leis e os regulamentos em vigor são aplicáveis enquanto não

50 Rafael de Asís, “La Interpretación de la Constitución en una Sociedad Multicultural”, in *Interpretación y Argumentación Jurídica. Problemas y Perspectivas Actuales*, coord. Carlos Alarcón Cabrera y Rodolfo Luis Vigo, Madrid: Marcial Pons, 2011, pág. 65-78. O autor indaga se o facto de se estar a viver numa sociedade multicultural é relevante para a interpretação da Constituição. Conclui que, nestas situações, a interpretação numa sociedade multicultural deve possibilitar a convivência de diferentes formas de vida justificadas com argumentos compatíveis com os postulados de autonomia, independência, liberdade e igualdade (tendo em consideração o respeito pela diferença) como mecanismo para o desenvolvimento de uma vida humana digna. Estes deverão ser os referentes inexcusáveis da interpretação. Para a realidade angolana, e experimentando uma sumária autópsia ao nosso mosaico cultural, devemos sempre ter presente que o pluralismo cultural, ou seja, o reconhecimento de uma realidade plural de tradições e instituições políticas e culturais, não devem ser confundidas com o relativismo cultural, ou seja, nunca deveremos considerar que todas as manifestações culturais, ainda que dentro do mesmo grande grupo étnico – os *bantu* – possuem o mesmo sentido teleológico e axiológico. Assim, quando estivermos a decidir e o critério decisório for o costume, deveremos sempre ter em atenção, por exemplo, que o alambamento tem um conteúdo significativo e valorativo diferente entre os para os *bakongos* e os *ovimbundu*.

Num outro ângulo, mas sobre a mesma temática, Castanheira Neves entende que “o problema da universalidade do direito” não se afigura “uma reconhecível *realidade*, sequer também como um imediato *objectivo* e sim como um muito particular *problema*”. Adianta que “se fosse uma realidade, tomaríamos essa universalidade como pressuposto que reconheceríamos numa qualquer forma de manifestação evidente e só se tornaria, num objectivo cognitivo, a determinar e analisar nessa manifestação, nas suas modalidades, porventura também nos seus limites em referência aos vários espaços mundiais (...). Se fosse um objectivo, deixaria de ser um pressuposto para ser antes uma possibilidade postulada e do que se trataria seria da programação que a esse postulado o confirmasse, se não já como realidade, de todo modo realizando, definindo-lhe assim os meios eficazes dessa sua realizada programação – fosse cultural, ou pelo intercâmbio cultural e no plano optimista do discurso, fosse mobilizadora de uma política institucionalização funcionalmente logrável (...). E a universalidade do direito é problema, porque o direito o havemos de compreender de um sentido civilizacionalmente cultural específico, como uma criação e dimensão cultural da nossa civilização ocidental [para a realidade angolana poderíamos invocar a *civilização africana*, sem qualquer complexo] e enquanto a particular e muito diferenciada solução aí, segundo os pressupostos intencionais e as dimensões constitutivas da mesma civilização, para o problema do histórico-social encontro, se não desencontro, humano no nosso espaço de coexistência e convivência. Pelo que esse sentido, com essa sua solução, terá os limites intencionais e de possibilidade dessa civilizacional cultura da sua constituição”. “O Problema da Universalidade do Direito – ou o Direito Hoje, na Diferença e no Encontro Humano-Dialogante das Culturas”, *DIGESTA*, vol. 3, Coimbra, Coimbra Editora, 2008, pág. 101-128.

forem revogados ou alterados e desde que não contrariem a lei e o espírito da presente lei”. Assim, o CC português passou a ser considerado CC angolano.

Já fizemos uma aproximação entre a Constituição e o Direito Civil, nomeadamente na abordagem sobre a dignidade da pessoa humana e sobre o direito ao livre desenvolvimento da pessoa humana. Na verdade, estes dois importantes princípios normativos representam o principal farol da penetração do Constitucional no Direito Civil. Com a operacionalidade da grande virtude do “espírito do tempo”⁵¹ próprio do direito civil angolano foi fácil receber as “orientações” constitucionais, quer por meio de normas constitucional formais quer por meio de normas constitucionais materiais, quer ainda recebendo orientações constantes de instrumentos internacionais. O princípio da igualdade (art. 23.º CRA) vai-se reflectir entre outros preceitos constitucionais (art. 35.º, 3.º, “o homem e a mulher são iguais no seio da família, da sociedade e do Estado, gozando dos mesmos direitos e cabendo-lhes os mesmos deveres”; n.º 5, “os filhos são iguais perante a lei, sendo proibida a sua discriminação e a utilização de qualquer designação discriminatória relativamente à filiação”). No âmbito do direito da família, o art. 21.º do seu código determina que “o casamento funda-se na igualdade e reciprocidade de direitos e deveres dos cônjuges”. Na relação dos progenitores com os filhos, o art. 127.º dispõe que, n.º 1, “o pai e a mãe são, relativamente a seus filhos, titulares de iguais deveres e direitos”. No art. 128.º, “os filhos têm iguais direitos e estão sujeitos aos mesmos deveres para com os pais, estejam estes unidos ou não pelo casamento”.

A nova realidade universal trouxe perturbação aos esquemas tradicionais de protecção dos sujeitos nas relações contratuais e veio exigir novos tipos de protecção.⁵² A Constituição teve assim de receber os direitos do consumidor, estabelecendo o art. 78.º, n.º 1 que “o consumidor tem direito à qualidade dos bens e serviços, à informação e esclarecimento, à garantia dos

51 Joaquim de Sousa Ribeiro, “Constitucionalização do Direito Civil”, pág. 13.

52 Cfr. José Engrácia Antunes, *Direito do Consumo*, Coimbra, Almedina, reimp., 2021. O autor anuncia como teve início o movimento de tutela dos consumidores. Ouçamo-lo: “Desde então, o movimento de protecção e protecção dos interesses dos consumidores não mais haveria de parar. Constatando a inadequação e insuficiência dos quadros tradicionais do direito privado para proteger eficazmente o consumidor, a esmagadora maioria das ordens jurídicas modernas viria a introduzir definitivamente a *tutela do consumidor* (“consumer protection”, “Verbraucherschutz”, “protection du consommateur”, “tutela del consumatore”), na agenda das respectivas prioridades de política legislativa, consagrando abundantes mecanismos jurídicos especiais tendentes à sua protecção”. Adianta que, “sem contar já com algumas iniciativas pioneiras existentes no plano internacional – designadamente, a “Carta de Protecção do Consumidor” do Conselho da Europa (1973), o “Programa para uma Política de Protecção e Informação dos Consumidores” da União Europeia (1975 e 1981) e as “Directrizes Gerais de Protecção dos Consumidores dos Consumidores” da ONU (1985) –, a maior parte dos *ordenamentos jurídicos nacionais* consagra hoje leis próprias destinadas a tutelar os direitos dos consumidores e a garantir a organização representativa dos seus direitos, embora através de estratégias legislativas e em graus de densidade regulatória diversos”, pág. 13-14,

seus produtos e à protecção na relação de consumo”. O n.º 2 dispõe que “o consumidor tem direito a ser protegido no fabrico e fornecimento de bens e serviços nocivos à saúde e à vida, devendo ser ressarcido pelos danos que lhe sejam causados”. A norma constante deste n.º 2, vem reflectir a influência da dignidade da pessoa humana transversal a todo o direito, pois até nas relações de consumo se protege a saúde e a vida do consumidor, considerados a parte mais frágil na relação jurídica de consumo.⁵³ E mais: determina a obrigação da ressarcibilidade pelos danos causados ao consumidor, estando aqui convocado o instituto da responsabilidade civil. Como este é um direito cujo exercício está sob reserva de lei – n.º 4.º: “a lei protege o consumidor e garante a defesa dos seus interesses – foi promulgada a lei n.º 15/03, de 22 de Julho, lei de defesa do consumidor. É uma lei que atribui não apenas direitos aos consumidores, mas também deveres ao Estado, a quem incumbe, “proteger o consumidor, apoiar a constituição e o funcionamento das associações de consumidores, bem como a execução do disposto na lei” – art. 2.º, n.º 1. “A incumbência geral do Estado na protecção dos consumidores pressupõe a intervenção legislativa e regulamentar adequada em todos os domínios envolvidos” – n.º 2.

Do lado do direito civil também podemos identificar alguma recepção da força normativa e axiológica da Constituição. Ao nível jurisprudencial, assiste-se a uma maior mobilização do princípio da dignidade da pessoa humana como fundamento para a solução de conflitos, principalmente nas questões familiares e de sucessões, mas também quando o exercício do direito de propriedade (e de outros direitos reais) estiver condicionado à sua função social e à garantia do direito à propriedade de um mínimo existencial como manifestação da realização do desenvolvimento da personalidade humana, quer através da lei quer através do contrato.⁵⁴ A liberdade e o exercício de direitos,

53 Cfr. J. Vieira de Andrade, “Os Direitos dos Consumidores como Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976”, in BFD, vol. LXXVIII, 2002, pág. 43-64. Igualmente, J. Casalta Nabais, “O Estatuto Constitucional dos Consumidores”, in AAVV, *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, 2010, pág. 479-508.

54 Segundo o pensamento do filósofo de Heidelberg, Gustav Radbruch, *Filosofia do Direito*, traduzido por L. Cabral de Moncada, 6.ª ed., revista e acrescida, Coleção STVDIVM, Coimbra, 1997, “a regulamentação das relações entre os homens não pode deixar de envolver também uma regulamentação das relações entre os homens e as coisas, bem como certa distribuição destas entre eles, visto essas relações se estabelecerem num mundo no qual o estoque de bens económicos é bastante limitado. Com isto fica já dito que se trata aqui, de novo, dum conceito – este conceito de direito das coisas ou dos *direitos reais* – de que não pode prescindir ordem jurídica alguma, real ou imaginária. Entre os direitos reais uma há, porém, que se nos impõe, antes de nenhum outro, como uma verdadeira «categoria» do pensamento jurídico, que não deriva da experiência, mas, pelo contrário, antecede toda a experiência do direito. Referimo-nos ao direito da propriedade”, pág. 267. É, de certeza, uma visão clássica que vê no direito de propriedade objecto de um domínio ilimitado e exclusivo de uma pessoa sobre coisa, pois, atribui ao seu titular tantos poderes sobre a coisa seu objecto que não é possível enumerá-los, não sendo, em consequência, lícito afirmar que tais poderes não são susceptíveis de definição. Por isso, e convindo ultrapassar

com tudo o que a consagração do princípio da paridade nas relações jurídico-privadas prevê, por forma a tutelar a parte mais fraca da relação, legislação avulsa sobre o tema. Nestes termos os direitos do consumidor *referidos supra* amadurecem um posicionamento contrário à ideia de que o contrato é intocável, podendo, quando resultar a possibilidade de desequilíbrio nas prestações, tornando-se onerosa, ser alterado ou renegociado – art. 406.º e 437.º CC. A liberdade, matriz da responsabilidade, fez com que fosse “controlado” o exercício de direitos tutelando as vítimas de danos pelo indevido exercício de tais direitos, ainda que admitindo o consentimento como forma de permitir que ocorram danos na sua esfera jurídica. O CC prevê no art. 334.º o abuso de direito, considerando ilegítimo se o titular do direito o exercer de forma em que manifestamente exceda os limites impostos pela boa fé, pelos bens costumes ou pelo fim social ou económico desse direito. A protecção das vítimas de danos, com uma revisão dos pressupostos da responsabilidade civil e ampliação das hipóteses da imputação objectiva, com o fundamento na necessidade de protecção de direitos absolutos e de realização da justiça formalmente adequada e materialmente justa.

Não concordando com alguns autores⁵⁵ que, a propósito do presente tema, procuram trazer ao mosaico conceitual jurídico o denominado *Direito Civil Constitucional*, apenas porque a aplicação dos direitos fundamentais também ocorre no campo das relações privadas com um viés constitucional, preferimos o entendimento de que há um “diálogo silencioso”⁵⁶ entre a Constituição e o Direito Civil, onde cada uma das “partes” foi, com o tempo, beber do outro ramo, e por força da *consciência jurídica geral*,⁵⁷ os *inputs* com que enriqueceria o acervo de princípios, normas, valores e interesses que, no final, vão fortalecer

tal pensamento, Rui Pinto Duarte, Curso de Direitos Reais, 3.ª ed., revista e aumentada, Cascais, Principia, 2013, afirma que a outra “tese (não impossível de compatibilizar com a ideia clássica referida (...)) mas certamente fonte de potenciar conflitos com ela) que sustenta a impossibilidade de construção de um conceito único de propriedade, ou seja, a existência de vários tipos ou formas de propriedade não reconduzíveis a um só conceito. O conteúdo do direito de propriedade – sobretudo o garantido constitucionalmente – seria diverso consoante os seus objecto e natureza, *v. g.*, em função de se tratar de propriedade de solo urbano ou de solo rural, de bens de produção ou de bens de consumo. Glosando um escrito célebre (e fundador) sobre o problema, dir-se-ia que não há uma propriedade, mas sim várias propriedades. Teremos ocasião de voltar a este problema, sobretudo a propósito da inclusão na propriedade predial do chamado *ius aedificandi*”, pág. 50. Da nossa parte, alinhamos com a tese do autor, com a diferença legal de que em Angola a terra é propriedade originária do Estado, em contramão com a natureza proprietária costumeira do povo angolano. Assim, as pessoas em Angola apenas podem ser titulares de direito de superfície, nunca de propriedade da terra (solo urbano e rural).

55 Ricardo Luis Lorenzetti, *Normas fundamentales de derecho privado*, trad. de Vera Maria Jacob de Fradeira, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1998.

56 Joaquim de Sousa Ribeiro, “Código Civil e Constituição”, pág. 469.

57 Fernando José Bronze, *Lições de Introdução ao Direito*, pág. 433.

o sistema jurídico no seu todo, capacitando a *sistematização*⁵⁸ da ordem jurídica, que deve ser compreendida como um processo uno, contínuo e aberto.⁵⁹

5. CONCLUSÕES

Não proclamando *teses* acabadas, refiramos que uma das grandes consequências das combinações entre Constituição e Direito Civil dá-se no campo das liberdades. A responsabilidade básica implicada no modo de ser relacional do homem convoca a análise da responsabilidade ética⁶⁰ e da responsabilidade jurídica.⁶¹ A pessoa é um ser constitutivamente relacional, sem que isso implique uma dúvida sobre a sua inapagável irredutibilidade sobre a unicidade, em consequência da qual não é possível confundir-se ontologicamente o *eu* com o *nós*. É um ser constitutivamente feito para *ser com* os outros dentro da sua subsistência. A pessoa, imbuída da sua singularidade, só pode constituir-se (subsistir) em abertura aos demais indivíduos.

A responsabilidade obriga a falar de liberdades, uma das categorias que a CRA mais elevou axiologicamente no quadro dos direitos fundamentais. Ora, no exercício da sua realização, o homem procede por meio do exercício da sua liberdade, que é ao mesmo tempo a sua “realidade de autopossessão” ou “autopertença”⁶², como elemento da sua estrutura ontológica, constituindo assim a base de outros elementos característicos da sua realidade. A liberdade antecede a responsabilidade, e ambas assentam na ineliminável dignidade da pessoa humana, alicerce da estruturação do Direito, estando a Constituição no topo hierárquico do sistema jurídico a partir do qual o Direito Civil deve ser entendido. Como bem diz Mafalda Miranda Barbosa,⁶³ a liberdade funciona como raiz fundamentante da normatividade e, concomitantemente, da responsabilidade. Justificando nós a importância da liberdade como princípio e critério fundamentador para determinadas soluções normativas, usamos as palavras desta autora: “consideramos que a liberdade informadora e enformadora da juridicidade não é mero pano de fundo que paira sobre o sistema,

58 Karl Larenz, *Metodologia da Ciência do Direito*, 4.^a ed., trad. de José Lamego, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2005, pág. 674 seg.

59 Claus-Wilhelm Canaris, *Pensamento Sistemático e Conceito de Sistema na Ciência do Direito*, pág. 66 seg. O autor titula o capítulo na página indicada como *O desenvolvimento do conceito de sistema a partir das ideias de adequação valorativa e da unidade interior da ordem jurídica*, desenvolvendo como o sistema jurídico deve ser uno, contínuo e aberto.

60 Responsabilidade ética, no sentido de considerarmos o já considerado fundamento ético-pessoal da valoração do nosso encontro societário, exigindo de cada um de nós um comportamento compaginável com um agir ético, no qual a intencionalidade jurídica assenta a sua axiologia.

61 Aquela responsabilidade normativamente regulada, mas baseada sempre num fundamento ético-axiológico.

62 Diogo Costa Gonçalves, “Pessoa e Ontologia: Uma Questão Prévia da Ordem Jurídica”, pág. 154.

63 *Do Nexo de Causalidade ao Nexo de Imputação*, vol. I, Cascais, Principia, 2013, pág. 471.

mas o fundamenta no sentido mais profundo do termo, então não poderão ficar intocáveis as soluções que vêm pensadas para os concretos problemas”. Se já o Código de 66 trazia laivos fortes de liberdade em matéria de a pessoa exercer os seus direitos, a CRA veio ampliar o seu conteúdo e a sua interpretação, apresentando um catálogo de liberdades, direitos e garantias próprios dos nossos dias.⁶⁴

Sendo clara a posição da pessoa para o Direito, nada mais importante, para a final ligação do Direito Civil à Constituição, senão a consideração de que a personalidade é a qualidade de se ser pessoa. Esta qualidade é para o Direito uma constatação e está na obrigação de a mesma ser respeitada, sendo neste entendimento um dado extrajurídico imposto ao Direito.⁶⁵ Havendo um pré-dado relevante, qual seja o da dignidade da pessoa humana, a sua tutela está vinculada à CRA e desenvolvida no Direito Civil para ser a nota dominante e fundamentadora de qualquer outra comparação de encontros e desencontros entre a lei fundamental e o sector civilista.

Verificamos também que os direitos fundamentais exercem influência sobre o comportamento dos sujeitos nas relações privadas. Como se sabe, os direitos fundamentais têm dois destinatários: o Estado, com a veste de *deveres para com*, e os particulares para “imperativos de tutela.”⁶⁶ Na verdade, o Estado tem a obrigação de proteger os particulares de intervenções inadequadas ou

64 Não só dos nossos dias, até porque a Bíblia, livro sagrado do cristianismo, na Carta que o Apóstolo Paulo dirigiu aos Gálatas, no capítulo 5, versículo 13-15, adverte dizendo “porque vós, irmãos, fostes chamados à liberdade. Não useis, então, da liberdade para dar ocasião à carne, mas servi-vos uns aos outros pela caridade. Porque toda a lei se cumpre numa só palavra, nesta: Amarás ao teu próximo, como a ti mesmo. Se vós, porém, vos mordeis e devorais uns aos outros, vede não vos consumais, também, uns aos outros”. Parece pois que a liberdade está associada às acções dos homens, para o bem e para o mal!

65 Pedro Pais de Vasconcelos, *Teoria Geral do Direito Civil*, pág. 35. O mesmo entendimento pode ser extraído de Mafalda Miranda Barbosa, *Lições de Teoria Geral do Direito Civil*, 2.ª ed., Coimbra, Gestlegal, 2022, pág. 263, ao dizer que “de facto, a personalidade jurídica pode definir-se como a susceptibilidade para ser, em abstrato, titular de relações jurídicas, um centro autónomo de imputação de direitos e deveres”. Por sua vez, Diogo Costa Gonçalves, “Pessoa e Ontologia: Uma Questão Prévia da Ordem Jurídica”, pág. 175, define personalidade como sendo “o conjunto das qualidades e relações que determinam a pessoa em si e em função da participação na ordem do ser, de forma única e singular”. As diferenças podem ser encontradas na dimensão em que são vistas. Da definição da Professora de Coimbra, concluímos estarmos perante uma visão dinâmica, porque vista no âmbito da relação jurídica; e a do docente de Lisboa configura uma visão ético-normativa da pessoa humana.

66 Claus-Wilhelm Canaris, *Direitos Fundamentais e Direito Privado*, pág. 52 seg. O autor considera que a concepção em análise se estrutura na “autonomia argumentativa e dogmática da função de imperativo de tutela em relação à função de intervenção (...)”, que só é compreendida se “se acrescentar que a Constituição apenas proíbe que desça abaixo de um certo *mínimo de protecção*”. Afirma o Professor germânico que denominou esta situação *proibição da insuficiência*, que veio a ser adoptada pelo Tribunal Constitucional Federal e tornou-se uma categoria dogmática autónoma. Quando conjugada com o imperativo de tutela, assenta numa base de argumentação da aplicação dos direitos fundamentais que visa proibições de intervenção, por sua vez, em conjugação com a proibição do excesso.

prejudiciais por parte das instituições públicas ou privadas e, nas relações jusprivadas, a ordem jurídica no seu todo está vinculada a tutelar um cidadão perante outro.

A pessoa é o Alfa e o Ómega do Direito, o princípio e o fim do Poder (seja público ou privado), a primeira e a derradeira das tarefas do Estado.

BIBLIOGRAFIA

- ANDRADE, J. Viera, “Os Direitos dos Consumidores como Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976”, in *BFC*, vol. LXXVIII, 2002.
- ANTUNES, José Engrácia, *Direito do Consumo*, Coimbra, Almedina, reimp., 2021.
- BARBOSA, Mafalda Miranda, *Do Nexo da Causalidade ao Nexo da Imputação*, Vol. I, 2.ª ed., Cascais, Principia, 2013.
- *Lições de Teoria Geral do Direito Civil*, 2.ª ed., Coimbra, GestLegal, 2022.
- “Conceitos Indeterminados e Flexibilidade do Sistema: Considerações a Propósito da Negligência”, in *Revista de Direito da Responsabilidade*, Ano 5, 2023, pág. 206–245.
- BRONZE, Fernando José, *Lições de Introdução ao Direito*, Coimbra: Coimbra Editora, 2002.
- CANARIS, Claus-Wilhelm, *Pensamento Sistemática e Conceito de Sistema na Ciência do Direito*, trad. de António Menezes Cordeiro, 3.ª ed., Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.
- CANOTILHO, J.J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., reimp., Coimbra, Almedina, 2003.
- CANOTILHO, J.J. Gomes/MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.ª ed., revista, Coimbra: Coimbra Editora, 2007.
- CHIMBENDA, José Alfredo, *Lei Como Formação da Vida Ética no Pensamento de Giuseppe Capograssi*, Tese de Doutoramento. Roma, 1999.
- CORDEIRO, António Menezes, “Código Civil: passado, presente e futuro”, in *Vida Judiciária*, julho/agosto, 2016.
- “Vulnerabilidades e Direito Civil”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Número Temático: Vulnerabilidade(s) e Direito, Ano LXII, n.º 1, Tomo I, 2021.
- DE ASÍS, Rafael, “La Interpretación de la Constitución en una Sociedad Multicultural”, in *Interpretación y Argumentación Jurídica. Problemas y Perspectivas Actuales*, coord. Carlos Alarcón Cabrera y Rodolfo Luis Vigo, Madrid: Marcial Pons, 2011, pág. 65–78.

- FABIÃO, Gonçalo de Andrade, “Posições Jurídicas conferidas por normas de direito fundamentais”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. LVII, 2017/2.
- FRADA, Manuel Carneiro da, “O Conceito da Dignidade da Pessoa Humana. Um Mapa de Navegação para o Jurista”, in *Revista de Direito da Responsabilidade*, Ano 2, 2000, pág. 867-908.
- GAUDÊNCIO, Ana Margarida Simões, *O Intervalo da Tolerância nas Fronteiras da Juridicidade*, Coimbra, STVDIA IVRIDICA, Universidade de Coimbra, 2019.
- GONÇALVES, Diogo Costa, Pessoa e Ontologia: Uma *Questão Prévia* da Ordem Jurídica”, in *Estudos de Direito da Bioética*. Vol. II, coord. José de Oliveira Ascensão, Coimbra, Almedina, 2008.
- GUERREIRO, Sara, *As Fronteiras da Tolerância. Liberdade Religiosa e Proselitismo na Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, Coimbra, Almedina, 2005.
- HESSE, Konrad, *Die normative Kraft der Verfassung*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1956.
- LARENZ, Karl, *Metodologia da Ciência do Direito*, 4.ª ed., introd. de José Lamego, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2005.
- LORENZETTI, Ricardo Luis, *Normas Fundamentales de Derecho Privado*, trad. de Vera Maria Jacob de Fradeira, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.
- LOUREIRO, João, *Constituição e Biomedicina. Teoria para uma teoria dos valores bioconstitucionais na esfera da genética humana*. Vol. I. Tese de Doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas apresentada na Faculdade de Direito da UC, 2003.
- MACHADO, João Baptista, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, 15.ª reimp., Coimbra: Coimbra Editora, 2006.
- MONTEIRO, António Pinto, “O Código Civil de 1966”, in *Vida Judiciária*, julho/agosto, 2016.
- NABAIS, J. Casalta, “O Estatuto Constitucional dos *Consumidores*”, in *AAVV, Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia*, vol. I, Coimbra: Coimbra Editora, 2010.
- NEVES, A. Castanheira, *Curso de Introdução ao Estudo do Direito. Lições proferidas a um curso do 1.º ano da Faculdade de Direito de Coimbra, no ano lectivo 1971-72*. Coimbra, 1972.
- “Unidade do sistema jurídico: o seu problema e o seu sentido”, in *DIGESTA*, vol. 2, Coimbra: Coimbra Editora, 1995.
 - “Dignidade da Pessoa Humana e Direitos do Homem”, in *DIGESTA*, vol. 2, Coimbra: Coimbra Editora, 2005.

- *O Actual Problema Metodológico da Interpretação Jurídica-I*, Coimbra, Almedina, 2003.
- “O problema da universalidade do direito – ou o direito hoje, na diferença e no encontro humano-dialogante das culturas”, in *DIGESTA*, Coimbra: Coimbra Editora, vol. 3, 2008.
- NOVAIS, Jorge Reis, *Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa*, Coimbra: Coimbra Editora, 2004.
- RIBEIRO, Joaquim de Sousa Ribeiro, “Constitucionalização do Direito Civil”, in *Direito dos Contratos. Estudos*, Coimbra: Coimbra Editora, 2007.
- “Código Civil e Constituição”, in *50 Anos do Código Civil. Homenagem aos Professores Doutores Vaz Serra, Antunes Varela e Rui de Alarcão*, coord., António Pinto Monteiro, Coimbra, 2019.
- PINTO, Paulo Mota, “O Direito ao Livre Desenvolvimento da Personalidade”, in *Direitos de Personalidade e Direitos Fundamentais. Estudos*. Coimbra, GestLegal, 2018.
- “Nótulas sobre o ‘Imperativo de Tolerância’ e seus Limites”, in *Direitos de Personalidade e Direitos Fundamentais. Estudos*. Coimbra, GestLegal, 2018.
- VASCONCELOS, Pedro Pais de, *Teoria Geral do Direito Civil*, 5.^a ed., Coimbra, Almedina, 2008.
- RADBRUNCH, Gustav, *Filosofia do Direito*, trad. L. Cabral de Moncada, 6.^a ed., revista e acrescida, Coimbra: Coleção STVDIVM, 1997.
- SÁ, Fernando Augusto Cunha de, *Abuso do Direito*, Coimbra, Almedina, 2005.
- SILVA, Gomes, “Esboço de uma Concepção Personalista do Direito”, *Separata da Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. XVII, 1965.
- SOUSA, Rabindranath Capelo de, *O Direito Geral da Personalidade*, Coimbra: Coimbra Editora, 1995.



O Reflexo da Presunção de Inocência na Jurisprudência em África

Benja Satula

Docente em Direito Penal e Processo Penal

Fundador da BS Advogados

Palestrante e Autor

Resumo

A presunção de inocência constitui um princípio estruturante do Processo Penal cuja relevância é transversal a toda ciência penal, na medida de que a sua aplicação e respeito permite de forma clara identificar a saúde do sistema judicial de um país ou de uma região continental. Por esta razão, é indispensável observar a sua aplicação pelos tribunais nacionais e africanos e qual o impacto que tem tido na protecção inequívoca dos direitos humanos dos arguidos. Este ensaio analisa a relevância e a interpretação que a jurisprudência dos tribunais africanos faz em torno do princípio e as consequências da sua violação. Pretende-se, pois, proporcionar subsídios para uma nova abordagem nos Tribunais Superiores em Angola.

Abstract

The presumption of innocence constitutes a structural principle of Criminal Procedure whose relevance is transversal to all criminal science, to the extent that its application and respect clearly identifies the health of the judicial system of a country or continental region. For this reason, it is essential to observe its application by national and African courts and what impact it has had on the unequivocal protection of the human rights of the accused. This essay analyses the relevance and interpretation of the jurisprudence of African courts surrounding the principle and the consequences of its violation. It is intended, therefore, to provide subsidies for a new approach in the Superior Courts in Angola.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO

«Diz-me como tratas o arguido, dir-te-ei o processo que tens e o Estado que o instituiu»¹, a lapidar frase de processo penal que sintetiza o contexto jurídico e jurisprudencial de Estado, visto a partir do estatuto que reserva ao arguido em processo penal. Figueiredo Dias, lido desde esta perspectiva, com o «Diz-me como tratas o arguido, dir-te-ei o processo penal que tens e o Estado que o instituiu»² colocou, e bem, o processo penal no centro das relações entre o Estado e o indivíduo, pelo que o processo penal ganha a relevância social de barómetro para aferição não só do tipo de Estado, como do valor da dignidade humana e das liberdades que são inerentes.

O processo penal, enquanto Direito Constitucional Regulamentado, assume o estatuto de veículo de harmonia entre a consagração do Estado Democrático e de Direito e a dignidade humana.

O processo penal, está intimamente associado à *sensibilidade moral e à evolução cultural de uma nação e directamente conectado aos fundamentos políticos da respectiva ideia de Estado*³. Dir-se-á, de outro modo, que a partir do processo penal de um determinado Estado, seus princípios, suas regras e normas consegue construir-se uma conexão funcional e harmoniosa entre Estado e o cidadão, funcionando, deste modo, como eixo comunicacional entre estes dois pontos: Estado e indivíduo. É relação que se coloca a questão da presunção de Inocência enquanto direito fundamental inerente à sua dignidade e que deve ser salvaguardado pelo Estado, incluindo os tribunais.

2. A PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA NOS INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948, com natureza jurídica de Tratado e fonte de direito, trouxe uma densificação e caracterização dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, tais como introduzidos na Carta das Nações Unidas, assentes numa base axiológica universal de respeito e protecção, um paradigma ético e humanitário, também aplicável ao sistema penal e processual penal⁴.

O artigo 10.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos contém a cláusula expressa sobre o processo justo e equitativo. Ao dispor que *toda a pessoa tem direito, em plena igualdade, a que a sua causa seja equitativa e publicamente julgada por um tribunal independente e imparcial que decida dos seus direitos e*

1 Cfr. Jorge de Figueiredo Dias, 1974 pág. 428.

2 *Ibidem*.

3 Sobre a sensibilidade moral e o grau cultural de uma nação, bem como o espírito de um ordenamento jurídico a partir do tratamento dado ao arguido, vide Manuel de Cavaleiro Ferreira, 1955, págs. 142 ss, e Jorge de Figueiredo Dias, 1974, págs. 427 e 428.

4 Neste sentido, vide Nereu José Giacomolli, 2016.

obrigações ou das razões de qualquer acusação em matéria penal que contra ela seja deduzida, a Declaração apresenta-nos aqui, de forma expressa, os parâmetros e as garantias mínimas de um processo que se exige equitativo. Desde logo, impõe (i) o princípio da igualdade de armas; (ii) da publicidade das audiências; (iii) da independência e imparcialidade do tribunal e dos juizes e o princípio da acusação ou imputação prévia dos factos.

A estes princípios constitutivos do paradigma do processo equitativo, acrescentem-se os princípios do número 1, do artigo 11.º, (i) presunção de inocência; (ii) trânsito em julgado; (iii) publicidade do processo e julgamento; (iv) ampla e necessárias garantias de defesa. No artigo 12.º da Declaração, consagra-se o princípio da reserva da intimidade da vida privada, incluindo a proibição de intromissões arbitrárias.

Tal como na Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos consagra nos artigos 9.º e 14.º os princípios complementares do processo equitativo: (i) o princípio da igualdade de tratamento; (ii) o direito à presença e à audiência; (iii) o direito a um Tribunal competente, independente e imparcial; (iv) o direito à instrução ou à triagem da acusação por um tribunal; (v) publicidade da audiência como regra e (vi) audiências secretas como exceção; (vii) publicidade da sentença; (viii) presunção de inocência até trânsito em julgado;

O Estatuto do Tribunal Penal Internacional consagra, igualmente, as garantias mínimas de processo equitativo, incluindo o direito à presunção de inocência até transito em julgado da decisão (número 1, do artigo 67.º).

A Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, fundando-se nos princípios da Organização de Unidade Africana – OUA – de 1963, consagrou como inalienáveis e invioláveis os direitos da pessoa humana e a sua dignidade, conjugando-a com a causa da erradicação, em África, de todas formas de colonialismo, assumindo a responsabilidade na promoção de princípios, tais como: a inviolabilidade da pessoa humana, a igualdade de protecção perante a lei, o respeito pela personalidade e capacidade jurídica do ser humano, o direito à dignidade e do desenvolvimento de cada ser humano, o direito à presunção de inocência, o direito a cada ser humano à defesa e à escolha de um defensor de sua conveniência, nenhum ser humano poderia ver a sua liberdade privada sem um adequado processo de justiça, o direito à informação, o direito à associação, desde que não atentasse contra a segurança e a ordem pública, entre outros.

É, no entanto, no artigo 7.º da Carta onde encontramos a consagração dos critérios, parâmetros e pressupostos do processo equitativo. Este artigo 7.º é, genericamente, coincidente com os artigos 10.º e 11.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, 6.º da Convenção Europeia, artigo 14.º do

Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e artigo 8.º do Pacto de São José da Costa Rica.

Entretanto, contrariamente ao que sucede com o artigo 10.º da Declaração Universal, e o artigo 6.º da Convenção Europeia, que trazem expressamente na redacção do artigo a necessidade da causa ser “*equitativamente examinada*”, ou do Artigo 14.º do Pacto Internacional e do artigo 8.º do Pacto de São José da Costa Rica, que tem na redacção «com as devidas garantias», a redacção do artigo 7.º da Carta Africana não inclui esta referência da sua norma, limitando-se a afirmar *que todos têm o direito que a sua causa seja apreciada*. Por isso, mais enxuta que as normas dos instrumentos similares é, no seu conteúdo, de onde pode retirar a igualdade material das disposições e consagração do processo equitativo. Ao densificar na própria norma o significado do «direito a que a causa seja apreciada», consagra: (i) o direito a recorrer aos tribunais nacionais competentes contra actos lesivos dos seus direitos; (ii) presunção de inocência até trânsito em julgado da decisão; (iii) o direito à defesa e ao defensor de sua escolha; (iv) direito a um tribunal imparcial e ao julgamento, num prazo razoável. Consagrou, igualmente, o princípio da legalidade de intervenção penal e da intransmissibilidade da pena.

O Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, nos artigos 14.º e 7.º, respectivamente, consagram garantias mínimas, cuja observância nem sempre é suficiente para assegurar a equidade de uma audiência. Uma audiência equitativa compreende um emaranhado de garantias e pressupostos que devem sempre ser asseguradas pela ordem jurídica. Desde logo, uma audiência equitativa deve estar aberta à generalidade do público, incluindo a imprensa e não deve fazer asserção de pessoas ou categorias de pessoas, sem prejuízo de, em situações excepcionais, ser restringido de todo ou parte o acesso do público, mas, mesmo quando assim sucede, a leitura da decisão final deve sempre ser pública⁵.

O carácter público da audiência não é incompatível com a faculdade de os tribunais poderem declarar o carácter secreto da audiência por razões de ordem pública e bons costumes, de segurança nacional numa sociedade democrática, protecção e garantia da reserva da vida privada das vítimas, testemunhas ou outros interessados e por ser prejudicial ao interesse da justiça e na proporção em que o tribunal considere absolutamente necessário. À excepção destes elementos, as audiências devem ser abertas ao público, em geral, incluindo membros dos meios de comunicação social. O carácter público das audiências

5 Cfr. CDHNU, Comentário-Geral n.º 13. – Artigo 14.º – (Administração da Justiça.)

assegura a transparência do processo e proporciona uma garantia importante para o interesse do indivíduo e da sociedade, em geral⁶.

Para que a audiência seja equitativa, deve-se nela poder assegurar e garantir, formal e materialmente, os pressupostos de um processo equitativo, isto é, assegurar ao arguido a presunção de inocência, enquanto elemento fundamental para a protecção dos direitos humanos, dando-se a ele o benefício da dúvida até sentença transitada em julgado. O mesmo é dizer que o ónus da prova recai sobre a acusação e não sobre o arguido. Dito de outro modo, a audiência equitativa consagra uma proibição expressa de presunção de culpa até à concretização da imputação, para além da dúvida razoável⁷. Enquanto persistir a presunção de inocência, recai sobre todas as autoridades públicas o dever geral de se absterem de fazer juízos prévios sobre o resultado final do julgamento⁸.

3. PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA

O princípio da presunção de inocência está consagrado no artigo 67 (2) da Constituição da República de Angola, assenta no natural reconhecimento da dignidade da pessoa humana e nos princípios do direito natural a ela associada e quer por inerência do culto da liberdade, quer da sacralidade da pessoa humana que constituem os elementos essenciais da democracia e princípio fundamental do Estado Angolano (artigo 1.º da Constituição).

Como consequência do princípio da presunção da pessoa humana surge a exigência do respeito pelos direitos conexos, a aplicação de critérios de rigor, quanto à sua imputação e às suas consequências, tais como as medidas de coacção, fundamentalmente a prisão preventiva e domiciliária, que deve por respeito a essa sacralidade, ter carácter excepcional e a atribuição de facilidades de acesso à informação e aos motivos da culpa para que ele se possa defender com precisão, dignidade e solidez, bem como a comunicação ao acusado, em tempo útil, de todas as provas contra ele reunidas, a fim de que possa preparar eficazmente a sua defesa e o dever do Ministério Público de apresentar em tribunal todas as provas que disponha, sejam favoráveis ou desfavoráveis à acusação; a limitação à recolha de provas em locais de carácter privado; a estrita legalidade das atribuições da polícia e do Ministério Público, o afastamento de presunções de culpa, o direito ao silêncio e de não auto-inculpação .

6 Comentário-Geral n.º 32. – Artigo 14.º – (Direito ao Processo Equitativo e a igualdade perante os Tribunais.)

7 Sobre a dúvida razoável ver, por todos, AAVV, Coordenação de KING, Lary, 2006, pág. 15ss.

8 Neste sentido, também CDHNU, Comentário-Geral n.º 13. – Artigo 14.º – (Administração da Justiça)

Como afirma e reforça Germano Marques da Silva:

“Devemos insistir na ideia de que o princípio de presunção de inocência é um princípio geral de direito assumido pela Constituição como garantia fundamental dos cidadãos e, por isso, como já referido, de aplicação imediata e potencialidade expansiva. Concretizando-se imediatamente na atribuição ao arguido de todos os direitos de defesa, a questão é a concretização de quais são esses direitos. Não basta, porém, assegurar a defesa formal; torna-se necessário garantir que a pendência do processo não tenha efeitos extraprocessuais gravosos e frequentemente irreparáveis. Desde logo, o princípio da presunção de inocência impõe a celeridade, mas também que as medidas cautelares, que têm um fim exclusivamente processual, sejam limitadas ao mínimo necessário. Por isso que entendamos que prazos excessivos ou medidas cautelares sem limite de tempo ou desnecessárias aos fins processuais violem o princípio constitucional da presunção de inocência”.

3.1. Princípio *in dubio pro reo*

A presunção de inocência é identificada por muitos autores com o princípio *in dubio pro reo*, no sentido de que um *non liquet* na questão da prova tem de ser sempre valorado a favor do arguido. Este princípio denomina-se também «benefício da dúvida» e significa que o arguido tem o direito a ser absolvido, a ser declarado inocente (direito à inocência), se não for feita a prova plena da sua culpabilidade (*beyond a reasonable doubt*). A dúvida sobre a responsabilidade é a razão de ser do processo.

O processo nasce porque uma dúvida está na sua base e uma certeza deveria ser o seu fim. Dados, porém, os limites do conhecimento humano, sucede frequentemente que a dúvida inicial permanece dúvida a final, malgrado todo o esforço para a superar. Em tal situação, o princípio político-jurídico da presunção de inocência imporá a absolvição do acusado, já que a condenação significaria a admissão da responsabilidade sem prova, fruto do azar do arguido que por qualquer razão se viu suspeito da prática de um crime, sem que o tribunal tenha logrado provar a sua culpabilidade.

É evidente que a condenação sem prova da culpabilidade do arguido representa um gravíssimo atentado à dignidade da pessoa humana, a subversão dos fins do direito penal moderno, mas tal procedimento não é inédito na história, mesmo na história recente.

Em rigor, o princípio *in dubio pro reo* é simplesmente um princípio lógico de prova. Se o tribunal não lograr a prova dos factos que constituem o objecto do processo, deve considerar a acusação não provada e como consequência lógica

não aplicar qualquer sanção ao arguido, porque falta o necessário pressuposto, ou seja, que a acusação seja fundada.

O princípio *in dubio pro reo* é o princípio de acordo com o qual o tribunal deve dar como provados os factos favoráveis ao arguido, quando fica aquém da dúvida razoável, apesar de toda a prova produzida. Como, por força do princípio da investigação, o tribunal tem o poder dever de investigar o facto sujeito a julgamento, independentemente dos contributos da acusação e da defesa, construindo autonomamente as bases da sua decisão, a dúvida que fique aquém da razoável deverá ser valorada de forma favorável ao arguido, tanto mais que este se presume inocente até ao trânsito em julgado da sentença de condenação.

O princípio *in dubio pro reo* significa que a dúvida sobre os pressupostos de facto da decisão a ser proferida deve ser valorada a favor da pessoa visada pelo processo. O fundamento do princípio é o reconhecimento de que a liberdade pessoal é um bem inestimável. Todavia, a consequência da aplicação do princípio não é necessariamente a absolvição. O princípio diz respeito à prova da questão de facto. Quanto à questão de direito, prevalece a interpretação que for julgada mais correcta.

A presunção de inocência é um direito humano fundamental, inerente a todos os instrumentos internacionais dos direitos humanos e expressamente consagrado no artigo 7 (1) (b) da Carta Africana dos Direitos de Homem e dos Povos. A essência deste direito fundamental reside na prescrição segundo a qual qualquer suspeito num processo criminal é considerado inocente durante todo o processo, isto é, desde a investigação preliminar até ao julgamento e enquanto não houver trânsito em julgado da decisão⁹.

Um processo equitativo deve atribuir ao arguido a presunção de inocência, como elemento fundamental para a protecção dos direitos humanos e implica que o ónus da prova seja imputado à acusação e não ao arguido, por este merecer o benefício da dúvida até ao trânsito em julgado da sentença. O reverso da medalha impõe, simultaneamente, uma proibição expressa de presunção de culpa até à concretização da imputação para além da dúvida razoável, o que acarreta uma obrigação geral, por parte de todas as autoridades públicas, de se absterem de fazer juízos prévios sobre o resultado final de um julgamento¹⁰. Como garantia do processo equitativo, é insuscetível de derrogação, tal como sucede com todos os conteúdos dos artigos 6.º, 7.º e 14.º do Pacto Internacional e dos artigos 4.º, 5.º e 7.º da Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos. Por isso, vedada às autoridades públicas. Quaisquer tentativas legais ou instrumentais de contornar as proibições destes artigos são inconciliáveis

9 Cfr. TADHP, Ingabire Victoire Umuhoza c. Ruanda, No. 003/2014, de 24 de novembro de 2017.

10 Comentário-Geral n.º 13. - Artigo 14.º - (Administração da Justiça).

e incompatíveis com o Pacto Internacional e a Carta Africana. Por esse motivo, são sempre proibidos os desvios dos princípios fundamentais que garantem o direito ao processo equitativo, incluindo a presunção de inocência¹¹.

Para o Comitê dos Direitos Humanos, outra não deve ser a interpretação e compreensão da presunção de inocência, senão o de ser um pilar fundamental para a proteção dos direitos humanos, pelo que, na justiça criminal, o ônus da prova deve recair sobre o titular da acção penal, ao passo que o arguido deve ser considerado (presumível) inocente até que seja provada a sua culpa acima de qualquer dúvida razoável. O princípio da presunção de inocência atribui, assim, a todas as pessoas acusadas o benefício da dúvida e exige que, na prática, sejam tratadas em conformidade com o conteúdo deste princípio.

A presunção de inocência impõe um dever geral de abstenção a todas as autoridades públicas de julgar antecipadamente o resultado de um julgamento, ao mesmo tempo que proíbe que os arguidos sejam tratados como culpados e de forma degradante ou humilhante, tais como estar algemados, enjaulados ou acorrentados durante a apresentação ao tribunal e em julgamento para que não sejam catalogados ou estigmatizados antes do trânsito em julgado. De igual modo, este princípio impõe aos meios de comunicação social o dever da não difusão de notícias que possam prejudicar a presunção de inocência. Entretanto, a presunção de inocência não fica prejudicada com a prisão preventiva e sua duração e com a negação da caução¹².

Por isso, o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP) garante a presunção de inocência de todos os arguidos até trânsito em julgado

11 Comentário-Geral n.º 32. – Artigo 14.º – (Direito ao Processo Equitativo e a igualdade perante os Tribunais).

12 Comentário-Geral n.º 32. – Artigo 14.º – (Direito ao Processo Equitativo e a igualdade perante os Tribunais). Como afirma a Comitê de Direitos em CDHNU, *Munguwambuto Kabwe Peter Mwamba c. Zâmbia*, comunicação n.º 1520/2006, *A presunção de inocência é fundamental para a proteção dos direitos humanos, impondo que o ônus da prova recaia sobre quem efetua a acusação*. Garante que não se presuma a culpabilidade a menos que se consiga demonstrar que a acusação está acima de qualquer dúvida razoável, assegurando que o arguido tenha o benefício da dúvida e exige que todas as pessoas suspeitas sejam tratadas de acordo com este princípio. Resulta, daqui a obrigação de as autoridades públicas não emitirem ou fazerem pré-juízos/preconceitos em relação ao resultado de um processo, o que pressupõe o dever geral de se absterem de declarações públicas em que afirmam a culpabilidade do arguido. Os meios de comunicação social devem evitar um tratamento de notícias que prejudiquem a presunção de inocência. Por isso, o anúncio pelos meios de comunicação social por agentes públicos e da autoridade sobre a culpabilidade de um suspeito ou arguido viola o artigo 14 (2) do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos a esse respeito. CDHNU, *Paul Mitonsou Zinsou c. Benin*, comunicação n.º 2055/2011: Toda a pessoa acusada de um determinado crime tem direito a que se presuma inocente enquanto não se dê por provada a sua culpabilidade nos termos da lei. Nesse sentido, todas as autoridades públicas têm o dever de se abster de preconceitos sobre o resultado de um processo. Os acusados não devem levar grilhões ou estarem enjaulados durante o julgamento, nem serem apresentados em tribunal de uma maneira ou outra que traduza a ideia de que se trata de delinquentes altamente perigosos. De igual modo, a obrigatoriedade de envergar um colete com a inscrição do lugar de reclusão e algemados duramente a audiência pública é uma violação do direito à presunção de inocência, amparado pelo artigo 14 (2) do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos.

da decisão condenat3ria por um Tribunal competente e reconhecendo o papel da comunica33o social e o alcance que uma not3cia pode provocar nos direitos humanos individuais, a par das autoridades p3blicas, como destinat3rios das normas que consagram a presun33o de inoc3ncia. Por isso, a divulga33o de not3cias nos meios de comunica33o social com pr3-ju3zos sobre a culpabilidade do arguido e publica33es de artigos na imprensa escrita, por diversas vezes, atribuindo-lhe culpa antes do fim do julgamento, constituem uma viola33o do artigo 14 (3) (a)¹³.

3 jurisprud3ncia firmada da Comiss3o Africana dos Direitos do Homem e dos Povos a realiza33o de confer3ncias de imprensa por parte de altos funcion3rios do governo, afirmando/induzindo a culpabilidade dos arguidos, acrescidos de alega33es do tribunal sobre a falta de evid3ncias directas, bem como as afirma33es do governo que admitem que o arguido n3o foi capaz de provar a sua inoc3ncia configuram a viola33o do artigo 7 (1) (b) da Carta Africana¹⁴, ou seja, a publicidade por parte de autoridades governamentais com vista a declarar os suspeitos culpados de uma infrac33o antes de um tribunal competente declarar a culpa e/ou a publicidade negativa por parte do governo viola o direito 3 presun33o de inoc3ncia consagrado no artigo 7 (1) (b) da Carta¹⁵.

Como elemento essencial do direito a uma audi3ncia equitativa e p3blica, entre outros aspectos, a presun33o de inoc3ncia at3 3 culpabilidade deve ser apurada por um tribunal competente. 3 opini3o generalizada e aceite de que a presun33o de inoc3ncia implica especificamente que o arguido deve ser tratado, dentro e fora do processo penal, como inocente at3 ser provada a sua culpabilidade. Conforme garantido na Carta Africana, o princ3pio constr3i uma presun33o a favor de um arguido, segundo o qual permanece inocente at3 que a sua responsabilidade criminal seja estabelecida no processo perante os tribunais. A presun33o de inoc3ncia 3 avaliada n3o apenas aos arguidos em sentido estrito do termo, mas sobre qualquer pessoa antes mesmo de, sobre ela, incidir qualquer acusa33o formal. Deste modo, a presun33o de inoc3ncia deve ser considerada desde a fase anterior 3 investiga33o preliminar e terminar depois do 3ltimo recurso cab3vel no ordenamento jur3dico¹⁶.

13 Cfr. CDHNU, Pierre D3sir3 Engo c. Camar3es, comunica33o n.3 1397/2005.

14 Cfr. CADHP, Comunica33o n.3 137/94; 139/94; 154/96; 161/97, *Ken Saro – Wiwa Jr. (representados por SaInternational PEN Constitution Rights, Civil Liberties Organisation e Interrights) c. Nigeria*.

15 Cfr. CADHP, Comunica33o n.3 224/98, *Media Rights Agenda c. Nigeria*.

16 CADHP, Comunica33o n.3 301/05, *Former Dergue Officials (representados por Haregewoin Gabre–Selasse e IHRDA) c. Eti3pia considera que*: “A presun33o de inoc3ncia constitui um princ3pio fundamental que protege todos e qualquer um contra um tratamento por parte dos agentes e funcion3rios p3blicos como se fosse culpado antes da condena33o fixada por um tribunal competente. O direito 3 presun33o de inoc3ncia implica o direito de ser tratado, de acordo com este princ3pio. 3, por for3a deste princ3pio, que o 3nus da prova recai sobre a acusa33o e da3 resulta tamb3m a consequ3ncia do benef3cio da d3vida, ou seja, n3o haver3 condena33o e nenhuma culpa deve ser presumida at3 que uma acusa33o seja provada acima de qualquer d3vida. Resulta, daqui, por-

Para o Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos (TADHP), constituem actos contrários ao direito a presunção de inocência, nos termos do alínea a), número 1, do artigo 7.º da Carta Africana, e com isso o direito a um processo equitativo a apresentação de arguidos em paradas na presença dos meios de comunicação social televisiva, escrita e falada, antes de serem submetidos à diligência de identificação por testemunhas e cuja identificação se venha a revelar crucial para a sua condenação no final do processo ou o facto de o arguido invocar um álibi para provar a sua inocência e o tribunal não proceder a uma averiguação profunda e exaustiva sobre a possibilidade de corresponder à verdade antes de formar a sua convicção e declarar os suspeitos culpados¹⁷.

O escopo do direito à presunção de inocência compreende todo o processo, desde a investigação preliminar até à leitura da sentença final, e a violação da presunção sobre a inocência de uma pessoa «talvez possa existir mesmo nos casos em que, sendo absolvida da condenação no final do julgamento, a decisão judicial, entretanto, reflete um sentimento de que ela é culpada»¹⁸. Não obstante a absolvição com fundamento no *in dubio pro reo* não constituir uma violação do princípio da presunção de inocência, entretanto, viola o direito à presunção de inocência o pronunciamento das autoridades públicas sobre a culpabilidade do arguido, por ser contrária ao disposto no artigo 7 (1) (b) da Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos¹⁹.

3.2. A presunção de inocência na ordem jurídica angolana

A presunção de inocência é um dos princípios estruturais do processo penal, apesar de não constar do texto da legislação ordinária. Vem consagrado no número 2, do artigo 67.º da Constituição da República de Angola, sendo, por isso, um direito do arguido que deve ser respeitado não com a mera consagração, mas com o asseguramento da verdade processual ao longo de todo o ciclo de vida do processo penal, em geral, e do julgamento, em particular.

No processo equitativo, a presunção de inocência não se resume apenas a questões intrínsecas ao processo, mas também as extrínsecas.

O processo equitativo exige que se assegure e garanta, formal e materialmente, os seus pressupostos, sendo que a presunção de inocência, enquanto elemento fundamental para a proteção dos direitos humanos, é um desses pressupostos. O benefício material da dúvida atribuído ao arguido até sentença

tanto, um dever de todas as autoridades públicas se absterem de antecipar o resultado de um julgamento. Pois constitui uma violação do direito a ser presumido inocente a promoção de uma publicidade negativa antes do julgamento e viola o direito do arguido a um processo equitativo”.

17 Cfr. TADHP, *Kennedy Owino Onyschi and Charles John Mwanini Njoka c. Tanzania*, N.º 003/2015, de 20 de setembro de 2017.

18 Cfr. TADHP, *Sebastian Germain Ajavon c. Benin*, No. 013/2017, de 29 de março 2019.

19 Cfr. TADHP, *Sebastian Germain Ajavon c. Benin*, No. 013/2017, de 29 de março 2019.

transitada em julgado, que implica a atribuição do ónus da prova à acusação e não sobre o arguido, o que é sinónimo de expressa proibição de presunção de culpa até à concretização da imputação para além da dúvida razoável²⁰, enquanto persistir a presunção de inocência, recai sobre todas as autoridades públicas o dever geral de se absterem de fazer juízos prévios sobre o resultado final do julgamento²¹.

A essência deste direito fundamental reside na prescrição segundo a qual qualquer suspeito num processo criminal é considerado inocente durante todo o processo, isto é, desde a investigação preliminar até ao julgamento e enquanto não houver trânsito em julgado da decisão²².

Um processo equitativo deve atribuir ao arguido a presunção de inocência como elemento fundamental para a protecção dos direitos humanos e implica que o ónus da prova cabe à acusação e não ao arguido, por este merecer o benefício da dúvida até ao trânsito em julgado da sentença. O reverso da medalha impõe, simultaneamente, uma proibição expressa de presunção de culpa até à concretização da imputação para além da dúvida razoável, o que acarreta uma obrigação geral, por parte de todas as autoridades públicas, de se absterem de fazer juízos prévios sobre o resultado final de um julgamento²³. Como garantia do processo equitativo, é insusceptível de derrogação²⁴.

O princípio da presunção de inocência atribui, assim, ao arguido o benefício da dúvida e exige que, na prática, o tratamento seja efectivamente conforme o conteúdo do princípio. O seu alcance inclui uma proibição de o arguido ser tratado como culpado e de forma degradante ou humilhante e um dever de abstenção de comportamentos que impeçam o arguido de estar livre na sua pessoa em julgamento, que não seja “catalogado” ou “estigmatizado” antes do trânsito em julgado. Entretanto, a presunção de inocência não é incompatível, muito menos fica prejudicada com a prisão preventiva e sua duração e com a negação da caução²⁵.

20 Sobre a dúvida razoável, ver por todos, AAVV, Coordenação de Lary King, 2006.

21 Neste sentido, também CDHNU, Comentário-Geral n.º 13. – Artigo 14.º – (Administração da Justiça).

22 Cfr. TADHP, *Ingabire Victoire Umuhoza c. Ruanda*, n.º 003/2014, de 24 de novembro de 2017.

23 Comentário-Geral n.º 13. – Artigo 14.º – (Administração da Justiça).

24 Comentário-Geral n.º 32. – Artigo 14.º – (Direito ao Processo Equitativo e a igualdade perante os Tribunais).

25 Comentário-Geral n.º 32. – Artigo 14.º – (Direito ao Processo Equitativo e a igualdade perante os Tribunais). Como afirma o Comité de Direitos em, CDHNU, *Munguwambuto Kabwe Peter Mwamba c. Zâmbia*, na comunicação n.º 1520/2006, que “a presunção de inocência é fundamental para a proteção dos direitos humanos, impondo que o ónus da prova recaia sobre quem efetua a acusação, garantindo que não se presuma a culpabilidade a menos que se consiga demonstrar que a acusação está acima de qualquer dúvida razoável, o que assegura que o arguido tenha o benefício da dúvida e exige que todas as pessoas suspeitas sejam tratadas de acordo com este princípio. Resulta daqui a obrigação das autoridades públicas de não emitirem ou fazerem pré-juízos/preconceitos em relação ao resultado de um processo, o que pressupõe o dever geral de se abs-

Sem prejuízo do princípio da publicidade da audiência e do papel da comunicação social na concretização desse princípio é, no entanto, crítico que a divulgação de notícias nos meios da comunicação social não esteja eivada de pré-juízos sobre a culpabilidade do arguido e, muito menos, com publicações de artigos, tendenciosos, na imprensa escrita por diversas vezes, atribuindo-lhe culpa antes do fim do julgamento, constituindo, assim, uma violação do artigo 14 (3) (a)²⁶.

A presunção de inocência é incompatível e inconciliável com a realização de conferências de imprensa por parte de altos funcionários do governo, afirmando/ induzindo a culpabilidade dos arguidos, bem como as afirmações de entidades públicas que admitem que o arguido não foi capaz de provar a sua inocência, configurando a violação do artigo 7 (1) (b) da Carta Africana²⁷, ou seja, a publicidade por parte de autoridades governamentais com vista a declarar os suspeitos culpados de uma infração antes de um tribunal competente declarar a culpa e/ou a publicidade negativa por parte do governo viola o direito à presunção de inocência consagrado no artigo 7 (1) (b) da Carta²⁸.

Como elemento essencial do direito a uma audiência equitativa e pública, entre outros aspectos, a presunção de inocência até à culpabilidade deve ser apurada por um tribunal competente. É opinião generalizada e aceite que a presunção de inocência implica especificamente que o arguido deve ser tratado, dentro e fora do processo penal, como inocente até ser provada a sua culpabilidade.

A presunção de inocência é conferida não apenas aos arguidos, em sentido estrito do termo, mas sobre qualquer pessoa, antes mesmo de sobre ela incidir qualquer acusação formal. Deste modo, a presunção de inocência deve ser considerada desde a fase anterior à investigação preliminar e só deve terminar

terem de declarações públicas em que afirmam a culpabilidade do arguido. Os meios de comunicação social devem evitar um tratamento de notícias que prejudiquem a presunção de inocência. Por isso, o anúncio pelos meios de comunicação social por agentes públicos e da autoridade sobre a culpabilidade de um suspeito ou arguido viola o artigo 14 (2) do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos a esse respeito”.

De acordo com CDHNU, *no caso Paul Mitonsou Zinsou c. Benin*, e na comunicação n.º 2055/2011, considerou que: “Toda a pessoa acusada de um determinado crime tem direito a que se presume inocente enquanto não se dê por provada a sua culpabilidade, nos termos da lei. Nesse sentido, todas as autoridades públicas têm o dever de se abster de preconceitos sobre o resultado de um processo. Os acusados não devem levar grilhões ou estarem enjaulados durante o julgamento, nem serem apresentados em tribunal de uma maneira ou outra que traduza a ideia de que se trata de delinquentes altamente perigosos. De igual modo, a obrigatoriedade de envergar um colete com a inscrição do lugar de reclusão e algemados duramente a audiência pública é uma violação do direito à presunção de inocência, amparado pelo artigo 14 (2) do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos”.

26 Cfr. CDHNU, *Pierre Désiré Engo c. Camarões*, comunicação n.º 1397/2005.

27 Cfr. CADHP, Comunicação n.º 137/94; 139/94; 154/96; 161/97, *Ken Saro – Wiwa Jr. (representados por SaInternational PEN Constitution Rights, Civil Liberties Organisation e Interrights) c. Nigéria*.

28 Cfr. CADHP, Comunicação n.º 224/98, *Media Rights Agenda c. Nigéria*.

depois do último recurso cabível no ordenamento jurídico²⁹. O escopo do direito à presunção de inocência compreende todo o processo desde a investigação preliminar até à leitura da sentença final³⁰.

Para o Tribunal Constitucional³¹, o princípio da presunção de inocência constitui uma garantia do processo criminal assente na busca de todas as garantias de defesa, tendo como substracto que todo o arguido se presume inocente enquanto não tiver sido legalmente provada a sua culpabilidade.

A Constituição da República de Angola, no número 2, do artigo 67.º, consagrou a presunção de inocência como eixo fundamental de todo o processo penal, pelo que a imputação da culpabilidade só se deve verificar após trânsito em julgado de uma decisão judicial, ou seja, apenas quando a decisão já não seja suscetível de modificação por meio de um recurso ordinário³².

O princípio da presunção da inocência representa umas das garantias fundamentais do processo penal e corresponde ao sentido jurídico negativo de não atribuição da culpa ao cidadão digno de defesa, em toda a fase processual, senão após o trânsito em julgado da decisão condenatória. Por força deste princípio, o ónus de prova da culpabilidade do indivíduo recai sobre o órgão titular da Acção Penal, no caso concreto o Ministério Público, que deverá, na fase da instrução, ordenar todas as diligências tendentes à recolha de material probatório, visando sustentar a sua acusação e, na fase do julgamento, defender os factos e as provas constantes do despacho de acusação³³.

Ao lado da presunção de inocência, surge o *in dubio pro reo*, que é a concretização do princípio da presunção de inocência, que determina que a ausência de

29 Cfr. CADHP, Comunicação n.º 301/05, Former Dergue Officials (representados por Haregewoin Gabre-Selaisse e IHRDA) c. Etiópia. A presunção de inocência constitui um princípio fundamental que protege todos e qualquer um contra um tratamento por parte dos agentes e funcionários públicos como se fosse culpado antes da condenação fixada por um tribunal competente. O direito à presunção de inocência implica o direito de ser tratado de acordo com este princípio. É por força deste princípio que o ónus da prova recai sobre a acusação e daí resulta também a consequência do benefício da dúvida, ou seja, não haverá condenação e nenhuma culpa deve ser presumida até que uma acusação seja provada acima de qualquer dúvida. Resulta daqui, portanto, um dever de todas as autoridades públicas se absterem de antecipar o resultado de um julgamento. Constitui, pois, uma violação do direito a ser presumido inocente a promoção de uma publicidade negativa antes do julgamento e viola o direito do arguido a um processo equitativo

30 Cfr. TADHP, *Sebastian Germain Ajavon c. Benin*, n.º 013/2017, de 29 de março 2019.

31 Tribunal Constitucional da República de Angola, Acórdão n.º 536/2019, Processo n.º 648-B/2018, Recurso Extraordinário de Inconstitucionalidade, de 19 de março de 2019.

32 Tribunal Constitucional da República de Angola, Acórdão n.º 627/2020, Processo n.º 773-A/2019. Recurso Extraordinário de Inconstitucionalidade, de 24 de junho de 2020.

33 Acórdão n.º 663/2021, Processo n.º 783-C/2019, Recurso Extraordinário de Inconstitucionalidade, de 2 de Fevereiro de 2021; Acórdão n.º 670/2021, Processo n.º 823-C/2020, Recurso Extraordinário de Inconstitucionalidade, de 03 de Março de 2021; Acórdão n.º 673/2021, Processo n.º 789-A/2020, Recurso Extraordinário de Inconstitucionalidade, de 9 de Março de 2021; Acórdão n.º 677/2021, Processo n.º 748-D/2019, Recurso Extraordinário de Inconstitucionalidade, de 07 de Abril de 2021; Acórdão n.º 696/2021, Processo n.º 866-B/2021, Recurso Extraordinário de Inconstitucionalidade, de 08 de Setembro de 2021; Acórdão N.º 698/2021, Processo n.º 829-A/2020, Recurso Extraordinário de Inconstitucionalidade, de 08 de Setembro de 2021.

provas deve beneficiar o arguido, isto é, na dúvida, deve absolver-se o arguido, consagrado implicitamente no número 2, do artigo 67.º, da Constituição da República de Angola³⁴. Este subprincípio constitui uma das vertentes que o princípio constitucional da presunção de inocência contempla e vincula o julgador à tomada de decisão favorável ao arguido, quando não tiver certeza sobre os factos relevantes para a decisão da causa³⁵.

O cuidado no tratamento da prova implica o respeito por três princípios basilares que integram um grupo vasto de princípios estruturantes do processo penal, nomeadamente o princípio da verdade material, o princípio da livre apreciação da prova e o princípio do *in dubio pro reo* (na dúvida, deve decidir-se a favor do réu). Com efeito, o princípio do *in dubio pro reo* impõe que, quando for incontestável a existência de dúvidas sobre a autoria criminal, é o arguido ilibado de responsabilização.

Da presunção de inocência e do *in dubio pro reo* – sua concretização – emerge uma consequência que é o dever de fundamentar as decisões e a consistência da prova condenatória.

Como afirma o Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos, um processo equitativo requer que a produção da prova seja realizada de acordo com o padrão internacional, consagrado nos distintos instrumentos internacionais de direitos humanos e a imposição de uma sentença condenatória, num processo-crime, deve basear-se numa forte, consistente e credível prova³⁶.

A presunção de inocência, também consagrado no artigo 7.º da Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, exige e requer que qualquer condenação deve fazer conjugar um conjunto de elementos e diversidade de provas, que oferecem convicção, e apenas excepcionalmente a condenação deva basear-se numa única prova e sempre que esta seja eliminada as margens de erro, absolutamente inatacável. De outro modo, uma condenação baseada numa única e inconsistente prova não atende às exigências do processo equitativo, nos termos do artigo 7.º da Carta Africana³⁷.

Efectivamente, no processo equitativo, é necessário fazer-se um escrutínio de conformidade de prova apresentada ao tribunal e sua análise de acordo com o padrão do processo equitativo, consagrado no artigo 7.º da Carta Africana. Por exemplo, uma diligência de identificação de um suspeito requer que sejam sanadas todas as circunstâncias possíveis de provocar um erro na e de identificação, mediante fixação de critérios elevados de certeza. Neste

34 Tribunal Constitucional da República de Angola, Acórdão n.º 561/2019, Processo n.º 703-C/2019, Recurso Extraordinário de Inconstitucionalidade, de 30 de julho de 2019.

35 Tribunal Constitucional da República de Angola, Acórdão n.º 627/2020, Processo n.º 773-A/2019, Recurso Extraordinário de Inconstitucionalidade, de 24 de Junho de 2020.

36 TADHP, *Mohamed Abubakari c. Tanzânia*, n.º 007/2013, de 3 de junho de 2016.

37 Cfr. TADHP, *Mohamed Abubakari c. Tanzânia*, n.º 007/2013, de 3 de junho de 2016.

particular, a identificação deve ser corroborada por outras evidências e devem estar circundadas de consistência e coerência em relação ao cenário do crime³⁸.

Um ordenamento jurídico que consagra um processo equitativo deve assegurar, na sua legislação ordinária, que a análise das provas passe pelo crivo do padrão do direito internacional dos direitos humanos e isto implica sempre um cruzamento entre diferentes meios de prova e circunstâncias que se afiguram consistentes e coerentes, de acordo com o cenário do crime³⁹. Há uma exigência de avaliação dos meios de prova, cujo escrutínio, valoração, bem como a sua averiguação e critérios utilizados para a sua valoração está em conformidade com as disposições dos instrumentos internacionais de direitos humanos aplicáveis⁴⁰.

Em processo penal, a condenação de arguido deve revestir-se de um elevado grau de certeza, ou seja, uma sentença condenatória deve basear-se numa robusta e credível prova para corresponder ao padrão do processo equitativo. Deste modo, diligências, perguntas e contra-interrogatórios, esclarecimento de discrepâncias, contradições e inconsistências são necessários para tornar a prova robusta e consistente.

O Código de Processo Penal, ao consagrar como meios de produção de prova a testemunhal (artigo 148.º); por declarações (165.º); por acareação (174.º); por reconhecimento (176.º); por reconstituição (182.º); por documentos (184.º) e pericial (192.º), fazendo conjugar estas disposições que impõem, para a formação da convicção do Tribunal, apenas as provas produzidas ou examinadas em audiência, nos termos do artigo 400.º e seguintes, pretende responder ao padrão internacional da produção de prova no contexto de um processo equitativo.

As garantias constitucionais do processo criminal, inerentes à faculdade de um cidadão exigir o reconhecimento de meios processuais adequados à protecção dos seus interesses perante a justiça, relevam as provas como os requisitos mais importantes para que, no respeito pelo Estado democrático de direito, consagrado no artigo 2.º da CRA, ninguém seja condenado sem fundamento legal e sem matéria probatório⁴¹.

38 Cfr. *TADHP, Majid Goa Alias Vedastus c. Tanzânia*, n.º 025/2015, de 26 de setembro de 2019.

39 Cfr. *TADHP, Kijiji Isiaga c. Tanzânia*, n.º 032/2015, de 21 de março 2018; *TADHP, Werema Wangoko Werema e Waisiri Wangoko Werema c. Tanzânia*, n.º 024/2015, de 7 de dezembro de 2018.

40 Cfr. *TADHP, Christopher Jonas c. Tanzânia*, n.º 011/2015, de 28 de setembro de 2017.

41 Tribunal Constitucional da República de Angola, Acórdão n.º 677/2021, Processo n.º 748-D/2019, Recurso Extraordinário de Inconstitucionalidade, de 07 de abril de 2021; Acórdão n.º 698/2021, Processo n.º 829-A/2020, Recurso Extraordinário de Inconstitucionalidade, de 08 de setembro de 2021.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presunção de inocência, enquanto manifestação do respeito pela dignidade da pessoa humana no processo penal e solidamente sustentado na Constituição Processual Penal, é um princípio estruturante do processo penal. O seu estudo é feito em sede do estatuto do arguido e com maior relevância no processo justo e equitativo. A presunção de inocência faz parte do conjunto de princípios que constituem as garantias mínimas do padrão internacional do processo penal e a sua abordagem e apreciação não se circunscrevem, apenas, ao que sucede em sede do processo, da discussão e produção da prova. Exige e envolve pronunciamentos e atitudes fora de processo e impõe aos tribunais um crivo maior e provas robustas acima da dúvida razoável para que determinada pessoa seja considerada culpada.

O sistema de recurso e a sua geometria compõem a trave última da manifestação e concretização sistémica do princípio da presunção de inocência e os respectivos efeitos decorrentes da sua interposição.

BIBLIOGRAFIA

- AAVV, Coordenação de KING, Lary, *Beyond a Reasonable Doubt*, Phoenix Books, Washington DC, 2006.
- DIAS, Jorge de Figueiredo, *Direito Processual Penal*, Coimbra Editora, 1974.
- FERREIRA, Manuel de Cavaleiro, *Curso de Processo Penal*, Volume I, Lisboa, 1955.
- GIACOMOLLI, Nereu José, *O Devido Processo Penal – Abordagem conforme a CF e o Pacto de São José da Costa Rica*, 3.^a edição revista, atualizada e ampliada, Gen-Atlas Editora, São Paulo, 2016.
- MENDES, Paulo Sousa, *Lições de Direito Processual Penal*, Almedina, Coimbra, 2014.
- SILVA, Germano Marques da, *Direito Processual Penal*, Volume I, UCeditora, Lisboa, 2013.
- VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, *Processo Penal*, III Edição – Reimpressão, Almedina, Coimbra, 2022.

LEGISLAÇÃO

Internacionais

- a) Hard Law
 1. Declaração Universal dos Direitos dos Homens e dos Povos, Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948.
 2. Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, de 1963.
 3. Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos, 1966.

4. Estatuto do Tribunal Penal Internacional – Estatuto de Roma, 1998.
5. Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal Africano de Direitos Humanos e dos Povos (Protocolo aprovado em 9 de Junho de 1998, no Burkina Faso).
6. Convenção Americana de Direitos Humanos: Pacto de San José da Costa Rica, 1969.
7. Convenção Europeia dos Direitos Humanos foi adotada pelo Conselho da Europa, em 4 de novembro de 1950.

b) Soft Law

1. Comentário Geral n.º 13, da CDHNU, sobre a igualdade perante os tribunais e o direito a que a sua causa seja ouvida equitativa e publicamente por um tribunal independente estabelecido pela lei – artigo 14.º (21.ª sessão, 1984) – substituído pelo Comentário Geral n.º 32 (2007), in <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/cdh-comentariogeral13.pdf>.
2. Comentário Geral n.º 32, da CDHNU, sobre o direito à igualdade perante os tribunais e juízos e a um julgamento justo (90.ª sessão, 2007), in <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/cdh-comentariogeral32.pdf>.

Nacionais

1. A Constituição da República de Angola de 2010, e Lei n.º 18/21, de 16 de Agosto, Lei de Revisão Constitucional, publicada no Diário da República n.º 154, de 16 de Agosto, I Série.
2. Código de Processo Penal Angolano, 2020, Lei n.º 39/20, de 11 de Novembro.

JURISPRUDÊNCIAS

Internacionais

1. CDHNU, *Paul Mitonsou Zinsou c. Benin*, comunicação n.º 2055/2011.
2. CDHNU, *Pierre Désiré Engo c. Camarões*, comunicação n.º 1397/2005.
3. CADHP, *Ken Saro – Wiwa Jr. (representados por SaInternational PEN Constitution Rights, Civil Liberties Organisation e Interrights) c. Nigeria*. Comunicação n.º 137/94; 139/94; 154/96; 161/97.
2. CADHP, *Media Rights Agenda c. Nigeria*, Comunicação n.º 224/98.
3. CADHP, *Former Dergue Officials (representados por Haregewoin Gabre-Selaisse e IHRDA) c. Etiópia*. Comunicação n.º 301/05.
4. CDHNU, *Munguwambuto Kabwe Peter Mwamba c. Zâmbia*, comunicação n.º 1520/2006.
5. TADHP, *Mohamed Abubakari c. Tanzânia*, n.º 007/2013, (3 de junho de 2016), in <https://www.african-court.org/wpafc/jurisprudencia-do-tribunal-africano-volume-2-2017-2018/?lang=pt-pt>.

6. TADHP, *Majid Goa Alias Vedastus c. Tanzânia*, n.º 025/2015, (26 de setembro de 2019), in <https://www.african-court.org/wpafc/jurisprudencia-do-tribunal-africanov-olome-2-2017-2018/?lang=pt-pt>.
7. TADHP, *Christopher Jonas c. Tanzânia*, n.º 011/2015, (28 de setembro de 2017), <https://www.african-court.org/wpafc/jurisprudencia-do-tribunal-africano-volume-2-2017-2018/?lang=pt-pt>.
8. TADHP, *Kijiji Isiaga c. Tanzânia*, n.º 032/2015, (21 de março 2018), in <https://www.african-court.org/wpafc/jurisprudencia-do-tribunal-africano-volume-2-2017-2018/?lang=pt-pt>.
9. TADHP, *Werema Wangoko Werema e Waisiri Wangoko Werema c. Tanzânia*, n.º 024/2015, (7 de dezembro de 2018), <https://www.african-court.org/wpafc/jurisprudencia-do-tribunal-africano-volume-2-2017-2018/?lang=pt-pt>.
10. TADHP, *Ingabire Victoire Umuhiza c. Ruanda*, n.º 003/2014, (24 de novembro de 2017), in <https://www.african-court.org/wpafc/jurisprudencia-do-tribunal-africano-volume-2-2017-2018/?lang=pt-pt>.
11. TADHP, *Kennedy Owino Onyschi and Charles John Mwanini Njoka c. Tanzania*, n.º 003/2015, (20 de setembro de 2017), in <https://www.african-court.org/wpafc/jurisprudencia-do-tribunal-africano-volume-2-2017-2018/?lang=pt-pt>.
12. TADHP, *Sebastian Germain Ajavon c. Benin*, No. 013/2017, (29 de março 2019), in <https://www.african-court.org/wpafc/jurisprudencia-do-tribunal-africano-volume-2-2017-2018/?lang=pt-pt>.

Nacionais

1. Acórdão n.º 677/2021, TC, Processo n.º 748-D/2019, Recurso Extraordinário de Inconstitucionalidade, (07 de abril de 2021), in <https://www.tribunalconstitucional.ao>.
2. __ ____ n.º 561/2019, TC, Processo n.º 703-C/2019, Recurso Extraordinário de Inconstitucionalidade, (30 de julho de 2019), in <https://www.tribunalconstitucional.ao>.
3. __ ____ n.º 627/2020, TC, Processo n.º 773-A/2019, Recurso Extraordinário de Inconstitucionalidade, (24 de Junho de 2020), in <https://www.tribunalconstitucional.ao>.
4. __ ____ n.º 536/2019, TC, Processo n.º 648-B/2018, Recurso Extraordinário de Inconstitucionalidade, (19 de março de 2019), in <https://www.tribunalconstitucional.ao>.
5. __ ____ n.º 663/2021, TC, Processo n.º 783-C/2019, Recurso Extraordinário de Inconstitucionalidade, (2 de Fevereiro de 2021), in <https://www.tribunalconstitucional.ao>.

6. _ ____n.º 670/2021, TC, Processo n.º 823-C/2020, Recurso Extraordinário de Inconstitucionalidade, (03 de Março de 2021), in <https://www.tribunalconstitucional.ao>.
7. _ ____n.º 673/2021, TC, Processo n.º 789-A/2020, Recurso Extraordinário de Inconstitucionalidade, (9 de Março de 2021), in <https://www.tribunalconstitucional.ao>.
8. _ ____n.º 696/2021, TC, Processo n.º 866-B/2021, Recurso Extraordinário de Inconstitucionalidade, (08 de Setembro de 2021), in <https://www.tribunalconstitucional.ao>.
9. _ ____n.º 698/2021, TC, Processo n.º 829-A/2020, Recurso Extraordinário de Inconstitucionalidade, (08 de setembro de 2021), in <https://www.tribunalconstitucional.ao>.



Reforma Constitucional Angolana e o Estado Democrático

Carlos Manuel dos Santos Teixeira
Juiz Conselheiro do Tribunal Constitucional

I. INTRODUÇÃO

Como é sabido, o Estado Democrático de Direito, conceito bastante difundido, constitui um sistema jurídico-normativo que se substituiu ao Estado absolutista. É um Estado que se submete às normas e legitima-se na Lei e na vontade do povo, trocando a vontade do Governante (Rei) pelas razões do Estado, que devem ser razões públicas ou de interesse público.

A República de Angola tem uma história constitucional relativamente recente e incipiente, afectada por longos anos de conflito bélico, que assolaram o território angolano no período a seguir à proclamação da independência e à instauração da República, a 11 de Novembro de 1975.

Foi apenas com a Revisão Constitucional de 1991 que se passou a qualificar Angola como um Estado Democrático e de Direito. Lia-se no artigo 2.º:

“A República Popular de Angola é um Estado democrático de direito que tem como fundamentos a unidade nacional, a dignidade da pessoa humana, o pluralismo de expressão e de organização política e o respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do homem, quer como indivíduo, quer como membro de grupos sociais organizados.”

Essa construção tem a sua origem nas Revoluções liberais: Revolução americana e Revolução francesa, no período histórico de transição da Idade Moderna para a Idade Contemporânea.

A França revolucionária deixou-nos um legado decisivo para a compreensão do Estado Democrático e de direito. Não há Estado Democrático e de Direito onde não houver uma Constituição feita pela nação (entenda-se: pelos representantes da nação). E uma sociedade cuja lei constitucional superior não contenha uma declaração ou catálogo de direitos e uma organização do poder político segundo o princípio da divisão de poderes não tem verdadeiramente Constituição. Doravante, as ideias de direitos fundamentais consagrados na Constituição e de divisão de poderes assumem-se como núcleo essencial de qualquer Estado constitucional.

Os Estados Unidos, por sua vez, aprimoraram-no e consolidaram a sua base: O Estado constitucional pressupõe, desde logo, o poder constituinte do povo, ou seja, o direito de o povo fazer uma lei superior (Constituição) da qual constem os esquemas essenciais do governo e respectivos limites.

Os direitos e liberdades dos cidadãos histórica e juridicamente gerados na República assumiam-se como elemento central do Estado. Além de um governo regulado pela Constituição e limitado pelos direitos e liberdades, entendia-se que o poder também carecia de uma justificação, de uma legitimação. Não bastaria invocar que o «governo» era representativo. Impunha-se, também, tornar claras as razões do governo, ou, dito de outro modo, as razões públicas demonstrativas do consentimento do povo em ser governado sob determinadas condições.

Deste modo, o «governo que se aceita» ou «está justificado» será apenas o governo subordinado a leis transportadoras de princípios e regras do direito, de natureza duradoura e vinculativa, explicitados na Constituição.

II. REFORMA CONSTITUCIONAL E ESTADO DEMOCRÁTICO EM ANGOLA

O Estado corresponde a uma comunidade de cidadãos politicamente organizada, mas também a uma estrutura organizada de poder e ação - que se manifesta através de órgãos, serviços e relações de autoridade. Esta estrutura organizada destina-se a garantir a convivência ordenada entre os cidadãos e manter a segurança jurídica e o bem-estar económico e social.

E o Estado consegue fazê-lo, porque regula vinculativamente a conduta da comunidade, ou seja, cria normas e impõe a conduta prescrita, inclusivamente a si próprio. Neste sentido, a estrutura organizativa a que chamamos Estado deve obediência ao direito - isto é, cria direito e vincula-se a ele -, não sendo outro o sentido da expressão “Estado de direito”.

Não existe, portanto, a ideia de poder legítimo, que está subjacente ao conceito de Estado Democrático, sem a ideia de direito, pois o direito legi-

tima o exercício do poder, na medida em que o controla e modera. Por isso, a expressão “Estado de direito” significa que o exercício do poder público está submetido à normas e procedimentos jurídicos (procedimentos legislativos, administrativos, judiciais) que permitem ao cidadão acompanhar e eventualmente contestar a legitimidade (isto é, a constitucionalidade, a legalidade, a regularidade) das decisões tomadas pelas autoridades públicas.

Este “Estado de direito” é um “Estado (necessariamente) democrático”, o que significa que o exercício do poder se baseia na participação popular. E esta participação não se limita aos momentos eleitorais, mediante “sufrágio universal, igual, directo e secreto”, mas implica, particularmente, a participação activa dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais, o permanente controlo/escrutínio do exercício do poder por cidadãos atentos e bem informados, o exercício descentralizado do poder e o desenvolvimento da democracia económica, social e cultural – ou seja, a responsabilidade pública pela promoção do chamado Estado social: a satisfação de níveis básicos de prestações sociais, a correção das desigualdades sociais e a supressão de eventuais assimetrias.

Face ao exposto, depreende-se, desde logo, que o conceito de Estado Democrático está materialmente ligado à ideia de Constitucionalismo. Conforme refere Gomes Canotilho¹, o constitucionalismo, como movimento político-filosófico procurou justificar um Estado submetido ao Direito, um Estado regido por leis, um Estado sem confusão de poderes. O Estado Constitucional, para ser um Estado com as qualidades identificadas pelo constitucionalismo moderno, deve ser um Estado de Direito Democrático. Na perspectiva deste autor, as duas grandes qualidades do Estado constitucional seriam: o Estado de direito e o Estado democrático.

Com a implementação do Estado Democrático de Direito, os Estados abandonaram a filosofia de governação absolutista e passaram à Estados Constitucionais, moldados por uma Constituição, limitados pelo Direito, não só em sentido formal, mas também em sentido material, norteados por valores em que se subordinam as leis e os seus próprios actos de autoridade.

Um Estado Democrático é essencialmente um Estado Constitucional. Não só corresponde a uma das suas qualidades, mas também o define. O Estado Constitucional é, assim, em primeiro lugar, o Estado com uma Constituição limitadora do poder, através do império do Direito, exprimindo a ideia de “governo de leis e não de homens”, de Estado submetido ao direito, de constituição como vinculação jurídica do poder².

1 CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª Edição, Coimbra: Almedina, 2003, pág. 93.

2 CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª Edição, Coimbra: Almedina, 2003, pág. 98; BOBBIO, Norberto, “Governo degli uomini o governo delle leggi?”, in *Il Futuro della Democrazia*, Einaudi, Torino, 1965, pág. 169 e ss.

Tem os seguintes traços fundamentais:

- a) Constituição formal e material: uma lei com superioridade erga-normativa, onde se estabelecem os esquemas essenciais do governo e os respectivos limites;
- b) Reconhecimento de Direitos Fundamentais: posições jurídicas fundamentais reconhecidas pela Constituição ou que sejam como tais admitidas pela Constituição através do princípio da cláusula aberta de direitos fundamentais, prevista em várias Constituições;
- c) Soberania Popular: O Princípio da soberania popular, segundo o qual “todo o poder vem do povo”, conforme assevera Gomes Canotilho³, assegura e garante o direito à igual participação na formação democrática da vontade popular;
- d) Separação e Interdependência de poderes: Num Estado de Direito, os governantes têm os seus poderes e funções bem definidos e delimitados. A separação e a interdependência de poderes, consistem numa forma de descentralizar o poder e evitar abusos, através do controle de um poder sobre o outro;
- e) Independência dos Tribunais;
- f) Laicidade do Estado: havendo uma completa separação entre o Estado e as instituições religiosas.

A Lei Constitucional de 1991, aprovada pela Lei n.º 12/91, de 06 de Maio, da então Assembleia do Povo, implementou as matrizes do Estado Democrático e de Direito em Angola. Esta nova ordem constitucional consagrou expressamente o desígnio de construir em Angola uma sociedade democrática, fundamentada no princípio universal de que a soberania reside no povo.

O diploma implementou, deste modo, o multipartidarismo e definiu os Partidos Políticos como interlocutores da vontade dos cidadãos na disputa do poder por via democrática e pacífica (artigo 4.º).

Além disso, o diploma consagrou: O respeito e protecção pelo Estado da pessoa e da dignidade humana (artigo 20.º), da vida, do bom nome e reputação de cada cidadão; o reconhecimento, protecção e incentivo pelo Estado da livre iniciativa económica e da propriedade privada (artigos 11.º e 12.º); a isenção partidária dos militares no serviço activo, das forças policiais e dos magistrados (artigo 22.º); os direitos de liberdade, nomeadamente, as liberdades de expressão, de reunião, de manifestação, de associação, de imprensa,

3 CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª Edição, Coimbra: Almedina, 2003, pág. 100.

sindical, de consciência e de culto (artigos 24.º, 25.º, 27.º, 32.º); o direito à greve (artigo 25.º); o princípio da legalidade penal, o direito de defesa dos arguidos e o habeas corpus (artigo 28.º); o direito dos cidadãos recorrerem aos tribunais para impugnar todos os actos que violem os seus direitos estabelecidos na Lei Constitucional e na Lei (artigo 30.º); a protecção pelo Estado dos cidadãos angolanos que se encontrem ou residam no estrangeiro (artigo 38.º); os princípios da separação de funções e interdependência dos Órgãos de Soberania (artigo 41.º), da autonomia local, da legalidade da administração, da descentralização e desconcentração administrativa; o princípio da responsabilidade civil e criminal dos titulares de cargos políticos por actos decorrentes do exercício das suas funções.

Consagrou ainda: a independência dos juizes (artigo 84.º); a qualificação dos tribunais como garante do cumprimento da Lei Constitucional, das leis e da protecção dos direitos fundamentais e interesses legítimos dos cidadãos, bem como, o princípio do cumprimento obrigatório das suas decisões.

A revisão constitucional de 1992, aprovada pela Lei n.º 23/92, de 16 de Setembro, consolidou, na sequência, as principais linhas orientadoras para construção de uma sociedade verdadeiramente democrática e regida pelo direito.

A República de Angola deixou formalmente de caracterizar-se como “República Popular”, passando a designar-se como “Estado Democrático de Direito” (artigo 2.º), concretizando a legitimação democrática do poder político e soberania popular mediante a criação de uma Assembleia representativa unicameral, constituída por 223 deputados, a Assembleia Nacional, e um Chefe de Estado, o Presidente da República, ambos eleitos por sufrágio universal, directo, secreto e periódico, em eleições autónomas, segundo os sistemas da representação proporcional e maioritário, respectivamente.

A Constituição de 2010, por sua vez, não trouxe evoluções significativas no que concerne a construção da sociedade democrática. Ela consolidou o Estado constitucional com a aprovação da Constituição formal da República de Angola, conferindo-lhe maior precisão, harmonia e sistematização.

Angola é, actualmente, um Estado Democrático de Direito. Não só porque assim o diz a Constituição, mas também, porque encontram-se, em todo ordenamento jurídico, traços característicos do constitucionalismo moderno.

E é, em primeiro lugar, por não ser um “Estado anti-democrático e de não direito”, na qualificação operada por Gomes Canotilho. Quatro ideias básicas caracterizam um Estado com estes contornos: a) É um Estado que decreta leis arbitrárias, cruéis ou desumanas; b) É um Estado em que o direito se identifica com a «razão do Estado» imposta e iluminada por «chefes»; c) É um Estado pautado por radical injustiça e desigualdade na aplicação do direito; d) É um

Estado em que o Chefe de Governo ou de Estado perpetua-se no poder, sem que para o efeito existam ou eleições, ou, existindo, efectuam-se de modo iminentemente fraudulento.

Isto é, «Estado anti-democrático ou de não direito» é aquele em que existem leis arbitrárias, cruéis e desumanas que fazem da força ou do exercício abusivo do poder o direito, deixando sem qualquer defesa jurídica eficaz o indivíduo, os cidadãos, os povos e as minorias. Lei arbitrária, cruel e desumana é, por exemplo, aquela que permite experiências científicas impostas exclusivamente a indivíduos de outras raças, de outras nacionalidades, de outras línguas e de outras religiões. Um Estado “anti-democrático ou de não direito”, eis a segunda ideia básica, é aquele que identifica o arbítrio do governante com a «razão do Estado», com o «bem do povo», com a «utilidade política», autoritária ou totalitariamente impostos.

O «democrático e o direito» seriam tudo, mas não mais do que isso: o que os «chefes», o «partido» e a «falange» decretarem como politicamente correcto.

Como é sabido, em épocas não muito longínquas, a «razão de Estado» com este ou com outros nomes, como, por exemplo, «amizade do povo», «bem da nação», «imperativos da revolução» e «interesses superiores do Estado» justificou campos de concentração, pavilhões psiquiátricos e mesmo genocídios colectivos para os adversários políticos ou para os povos a que estes pertencem. O «bem do povo» e os «interesses do Estado» são (e foram) invocados “a torto e a direito” para dar cobertura a privilégios de classes dirigentes, insinuando-se a escandalosa identificação dos interesses das castas político-governantes com o bem comum dos cidadãos.

O ordenamento jurídico angolano tem uma Constituição formal, onde se definem os princípios fundamentais do Estado, a supremacia constitucional, direitos e deveres fundamentais, a organização do poder do Estado, a Separação e interdependência de poderes, as instituições essenciais a justiça, o poder local e as garantias de revisão Constitucional.

A primeira referência ao Estado Democrático consta logo do seu preâmbulo. Angola é um Estado que se funda na dignidade da pessoa humana e na vontade do povo, protege a confiança e a segurança jurídica dos cidadãos, garante a igualdade e todos os actos restritivos de direitos fundamentais devem estar sujeitos ao princípio da proporcionalidade *lacto sensu*.

Existe, ainda, a repartição tripartida dos poderes de Estado, de acordo com a teoria política proposta por Charles-Louis de Secondat (Barão de Montesquieu). Os poderes executivo, legislativo e judicial encontram-se organizados

por capítulo na Constituição e a cada um é atribuído um titular, com restrições de reeleição, afastando de todo a possibilidade de perpetuação no poder:

- a) O Poder Executivo, ao Presidente da República;
- b) O Poder legislativo, à Assembleia Nacional e;
- c) O Poder Judicial, aos Tribunais.

Por outro lado, o Estado angolano exerce o seu poder político, isto é, a sua legitimidade para agir e decidir em nome de todo o colectivo, através de um dos principais corolários da democracia moderna que é o sufrágio eleitoral.

Dispõe o artigo 3.º da Constituição: *“A soberania, una e indivisível, pertence ao povo, que a exerce através do sufrágio universal, livre, igual, directo, secreto e periódico, do referendo e das demais formas estabelecidas pela Constituição, nomeadamente para a escolha dos seus representantes”*.

O sistema eleitoral angolano é composto por três fases distintas: período pré-eleitoral, período eleitoral e período pós-eleitoral, em que são chamados todos os cidadãos maiores de 18 anos a exercer o direito e dever de voto, e é levado a cabo por uma entidade administrativa independente, a Comissão Nacional de Eleições, e está sujeito ao escrutínio de legalidade por um tribunal, o Tribunal Constitucional, nos termos da Lei sobre as Eleições Gerais e a Lei Orgânica do Tribunal Constitucional.

Com a revisão constitucional de 2021, aprovada pela Lei n.º 18/21, de 16 de Agosto, o direito ao voto foi estendido aos angolanos residentes no estrangeiro, nos termos do disposto n.º 1 do artigo 143.º da CRA.

O nosso ordenamento jurídico prevê, ainda, um regime de Responsabilidade Civil do Estado. Desde cedo se impôs como corolário do Estado de direito a seguinte ideia: o Estado deve actuar como «pessoa de bem», não praticando ele próprio actos ilícitos, mas, se, por qualquer motivo, o Estado e as demais pessoas colectivas públicas, bem como os titulares dos órgãos, funcionários e agentes, praticarem actos ilícitos lesivos dos direitos e interesses dos particulares, então, pelo menos, que seja reconhecido a estes o direito de ressarcimento pelos danos imputados às autoridades públicas. Por outras palavras: o Estado (em sentido amplo) é civilmente responsável por danos incidentes na esfera jurídica dos particulares. Não se exige sequer a prova de uma culpa pessoal dos titulares de órgãos, dos funcionários ou agentes.

Numa sociedade complexa e com organizações complexas e, sobretudo, numa sociedade de risco, existem fortes probabilidades de os serviços funcionarem mal, provocando danos mais ou menos graves aos cidadãos sem que a causa dos prejuízos possa ser imputada a um funcionário ou agente individualmente determinado. O Estado deve pagar o mal que faz. A haver culpa de alguém, e essa culpa deve apurar-se sempre, na medida do possível, para efeitos de

sanções disciplinares e criminais , ela não pode servir de álibi para o Estado se eximir a suportar os prejuízos que originou.

A Constituição angolana não deixa, hoje, quaisquer dúvidas quanto à responsabilidade civil do Estado por danos ilicitamente causados aos particulares. Nalguns casos, o Estado intervém na esfera jurídico-patrimonial dos cidadãos de uma forma legítima, isto é, nos termos previstos na constituição, na lei e com obediência aos princípios do Estado de direito. O Estado expropria, por exemplo, bens patrimoniais, o Estado requisita bens e serviços. Impõe-se, a todos os títulos, nestes casos, o pagamento de uma justa indemnização aos particulares. A actuação legítima ou lícita dos poderes públicos não justifica a fuga do Estado à observância de um princípio de justiça: pagar aos que foram especialmente sacrificados nos seus direitos jurídico-patrimoniais um montante indemnizatório justo. Assim se cumprirá o princípio da igualdade perante os encargos públicos.

Apesar da revisão constitucional operada em 2021, a redacção do artigo 75.º permanece inalterada, dispondo que:

“1- O Estado e outras pessoas colectivas públicas são solidária e civilmente responsáveis por acções ou omissões praticadas pelos seus órgãos, respectivos titulares, agentes e funcionários, no exercício das funções legislativa, jurisdicional e administrativa, ou por causa delas, de que resulte violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízo para o titular destes ou para terceiros.

2- Os autores dessas acções ou omissões são criminal e disciplinarmente responsáveis, nos termos da lei”.

O referido normativo consagra um princípio geral em matéria de direitos fundamentais, inserindo-se nele todas as acções funcionais do Estado, abrangendo, para efeitos de responsabilidade, os “funcionários” titulares de órgãos independentes (como o são os juízes).

Em segundo lugar, entendemos que este preceito consagra um princípio geral de responsabilização do Estado quer por acto ilícito/culposos, quer por acto lícito/risco. Atento a letra deste artigo, nada impõe que a responsabilidade ali consagrada esteja limitada aos actos ilícitos.

Esta interpretação resultaria sempre, tendo-se em conta o princípio do Estado de Direito Democrático e o princípio da igualdade dos cidadãos perante os encargos públicos, caso contrário lesar-se-ia o princípio geral da reparação de danos causados a outrem.

III. CONCLUSÕES

Há muito que se diga sobre a democracia angolana e tem muitos aspectos sujeitos a críticas menos abonatórias que se lhe apontem, mas é questão indubitavelmente consentânea o reconhecimento da sua essencialidade.

Angola tem, ao logo da sua evolução constitucional, aprimorado a sua democracia e implementado um conjunto de medidas, políticas, legislativas e administrativas que a concretizam, e, conseqüentemente, arredam qualquer proximidade à figura de Estados arbitrários e/ou totalitários.

A democracia deve ser para todo e qualquer Estado um conceito dinâmico, uma construção quotidiana e frequente, de modo que uma eventual crise não infirme a sua bondade intrínseca e a dos seus princípios norteadores.



De um Regime Fiscal Cedular e tendencialmente “pro fisco” à busca de uma maior Justiça Fiscal com base nos Princípios Constitucionais impostos ao Sistema e Política Fiscal em Angola – o caminho a trilhar

Emanuela Vunge
Advogada

1. INTRODUÇÃO

O Sistema Fiscal Angolano e a definição Constitucional dos objectivos de justiça social e redistribuição: A Constituição Angolana consagra inequivocamente como objectivo essencial do sistema Tributário, adicionalmente à resposta às necessidades de satisfação das necessidades financeiras do Estado, a redistribuição da Riqueza.

Tal vem expressamente consagrado no artigo 101.º da Constituição da República de Angola (CRA) onde se estabelece que “O Sistema Fiscal visa satisfazer as necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas, assegurar a realização da política económica e social do Estado e proceder a uma justa repartição dos rendimentos e da riqueza nacional”.

Para mais, na sua definição de Justiça Social, no artigo 90.º a CRA consagra que “o Estado promove o desenvolvimento social através de:

- a) Adopção de critérios de redistribuição da riqueza que privilegiem os cidadãos e em particular os extractos sociais mais vulneráveis e carenciados da sociedade;

b) Promoção da justiça social, enquanto incumbência do Estado, através de uma política fiscal que assegure a justiça, a equidade e a solidariedade em todos os domínios da vida nacional.”

Ora, não restam quaisquer dúvidas de que o Legislador Constituinte consagrou como princípio fundamental do Estado que a política fiscal é um meio de assegurar a redistribuição da riqueza e uma justiça social baseada na solidariedade.

Ora, com que nos deparamos na prática com a produção legislativa e na adopção de medidas fiscais específicas e na criação de categorias de impostos? Quais os claros desvios ao princípio essencial consagrado na Constituição? Eis as questões que pretendemos responder no presente artigo.

Da análise do nosso Sistema fiscal, constata-se um Sistema fiscal em constante mutação e que vive um processo de reforma, desde 2011, onde se constatam a introdução de novas categorias de impostos, alterações regulares e cíclicas à base de tributária das categorias de impostos já existentes bem como a tendência de agravamento de taxas e redução de isenções aplicáveis em diversas normas tributárias.

É nítido que o histórico de dependência dos rendimentos do petróleo impulsionam o foco do Estado na arrecadação da receita fiscal não petrolífera a que se associam os objectivos de diversificação da economia, mas os passos constatados para a concretização de tais objectivos são passíveis de crítica quanto ao objectivo constitucional de redistribuição de riqueza e asseguramento da justiça social definido pelo Legislador Constituinte.

Assiste-se, ao longo do processo de reforma fiscal, a situações de “avanços e recuos” nas medidas legislativas, pois, fica claro que o impacto, em especial das tendências de agravamento de taxas na atractividade de investimento estrangeiro e na manutenção da actividade económica pelo empresariado angolano, o que acaba por impor a suspensão de tais medidas e, muitas vezes, a revogação de instrumentos legislativos aprovados e publicados.

Situações claras relativas à promoção do investimento podem-se constatar quando, no sector petrolífero, por exemplo, se promovem desagravamento de impostos para incentivar o investimento nos campos marginais dos blocos de exploração petrolífera¹ ou quando se atribuem benefícios fiscais extraordinários em determinado projecto de investimento privado, como se testemunhou recentemente na entrada de um novo operador de telefonia, a Africell em

1 Decreto Legislativo Presidencial n.º 2/16, de 13 de Junho (“DLP 2/16”), que estabelece o “Procedimento e os Incentivos para a Adequação dos Termos Contratuais e Fiscais Aplicáveis às Concessões onde sejam efectuadas Descobertas Marginais

que, por via de autorização legislativa, o Titular do Poder Executivo concede benefícios fiscais extraordinários a tal operador².

O actual modo de tributação cedular relativamente às principais categorias de tributação, como a tributação sobre o rendimento, o consumo, a despesa e o património, em que um mesmo facto tributário é gerador de diversas categorias de tributação, acaba por implicar uma complexidade ao sujeito passivo e denotar uma carga fiscal pesada e que se vê, de certo modo, atenuada com a celebração de acordos de dupla tributação como os actualmente em vigor, celebrados com Portugal³, UAE e outras jurisdições.

A tendência de agravamento de taxas, redução de isenções e vários aspectos e actos legislativos inerentes ao alargamento da base tributária acabam por tornar o sistema fiscal Angolano um sistema fiscal com muita imprevisibilidade, tendo em conta o exercício de reforma fiscal, iniciado em 2011 e que se mantém activo, gerando produção legislativa regular, quer por via da legislação fiscal *per se* quer por via de introdução de alterações às normas fiscais por intermédio de normas orçamentais, como exemplificaremos em alguns pontos do presente artigo.

2. A TENDÊNCIA DE ELABORAÇÃO DE NORMAS E DE INTERPRETAÇÃO *PRO-FISCUM*

No âmbito do processo de reforma tributária, que teve início em Angola no ano de 2011, assiste-se cada vez mais a criação de normas tributárias voltada aos interesses do Estado, enquanto sujeito activo da relação jurídico-tributária, ficando os contribuintes cada vez mais fragilizados do ponto de vista da sua protecção jurídica. O mesmo acontece na interpretação das normas já criadas por parte dos seus aplicadores, seja a Administração Tributária e tendencialmente os Tribunais Judiciais.

Sendo Angola um Estado democrático e de direito, que promove e defende os direitos e liberdades fundamentais do homem, e que para o alcance da promoção e defesa desses direitos e liberdades tem como elemento-chave os princípios estruturantes do Direito, destacamos o princípio da propriedade privada, previsto nos artigos 14.º, 37.º e alínea b) do artigo 89.º, da Consti-

2 Decreto Legislativo Presidencial 4/21 de 4 de Outubro que aprova o regime fiscal, aduaneiro e administrativo aplicável ao Projecto 4.º Título Global Unificado, que consiste na exploração e prestação de serviços de comunicações electrónicas, executado pela Africell, Angola S.A., sob supervisão e acompanhamento do Ministério das Telecomunicações, Tecnologias de informação e Comunicação Social, por via do Instituto Angolano das Telecomunicações (INACOM)

3 Vide Resolução n.º 17/19 de 15 de Março de 2019, Aprova, para ratificação, a Convenção entre a República de Angola e a República Portuguesa para Eliminar a Dupla Tributação em Matéria de Impostos sobre o Rendimento e Prevenir a Fraude e a Evasão Fiscal; e Carta de Ratificação n.º 1/19 de 22 de Agosto de 2019.

tuição da República de Angola, pelo que o legislador fiscal deve conformar-se sempre a tais princípios.

Os impostos incidem sobre os bens e sobre o património dos cidadãos e é o Estado o principal garante da protecção de tais bens e, sempre que o legislador fiscal coloque as necessidades do Estado em primeiro lugar, face à dos particulares (contribuintes), está necessariamente a desviar-se da paridade que o legislador Constituinte consagrou, quando estabeleceu que a política fiscal deve assentar no objectivo de redistribuição de riqueza e busca de justiça e solidariedade social.

Partindo do entendimento de que o imposto⁴ é uma prestação patrimonial unilateral, definitiva e coactiva, que é prestada a uma pessoa colectiva pública, Administração Tributária, e que tem como finalidade a realização de actividades que satisfaçam as necessidades colectivas, *de per si*, o pagamento de imposto não visa sancionar a prática de um acto ilícito. É assim que as leis⁵ que os criam devem ser tidas, tanto do ponto de vista literal quanto do ponto de vista teleológico, garantindo uma melhor aplicabilidade por parte dos seus intérpretes.

Na ordem jurídica angolana constata-se que o sentido é tendencialmente inverso, sobretudo no que toca às garantias e prerrogativas que são atribuídas aos contribuintes nas relações jurídico-fiscais.

Levantar-se-iam inúmeras situações que sustentam a teoria que defende que as leis fiscais em Angola privilegiam de tal sorte os interesses do Estado, isto é, o financiamento das suas despesas, e a interpretação destas leis, é alicerçada pelo princípio do *in dúbio pro fisco*, que em nada incentiva os cidadãos, *lato sensu*, em terem como seus princípios orientadores máximos o respeito pelas leis fiscais e o cumprimento das obrigações fiscais de que são sujeitos passivos e terem-nas como medida justa de contribuição para a realização do bem-comum da sociedade, tendo em conta a capacidade contributiva de cada um. Eis alguns exemplos demonstrativos das premissas supramencionadas:

- a) **O não cumprimento de obrigações fiscais no prazo devido por parte dos contribuintes sujeita-os ao pagamento não só do valor devido a título de imposto, mas também a juros e multas⁶; em contrapartida, o não cumprimento de obrigações impostas à Administração Fiscal *rectius*, resposta a uma reclamação ou a um recurso hierárquico interposto pelo Contribuinte, nos prazos previstos na lei, culmi-**

4 Nabais, José Casalta, *Direito Fiscal*. 2016. 9.^a Edição. Almedina Editora. Pág. 34.

5 Referimo-nos as leis que criam os impostos e os seus elementos, *rectius*, incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes

6 O valor da multa nos termos do n.º 4 do artigo 155.º da Lei n.º 21/20, de 09 de Julho que altera o CGT, corresponde à 25% do tributo em falta.

nam na mera consequência de indeferimento tácito da pretensão do contribuinte, ou seja, prejudica-se o contribuinte pela omissão injustificada da Administração Tributária, o que gera sem qualquer dúvida uma situação de desproporcionalidade.

A boa doutrina entende que os actos de omissão dos entes públicos devem, ao contrário, ter como consequência o deferimento tácito das pretensões dos contribuintes. Outrossim, no que toca ao valor a ser pagas a título de juros, por parte dos sujeitos da relação jurídico-fiscal, não comporta qualquer critério de justiça, quando a lei determina que a taxa de juro de que o sujeito passivo se sujeita é de 1% ao mês e a taxa de que o sujeito activo se sujeita é de 4% ao ano, por exemplo.

- b) Relativamente às normas que atestam a inexistência do efeito suspensivo da execução em sede de reclamação administrativa, recurso hierárquico, acção de impugnação judicial e acções incidentais à execução (todas sobre o acto de liquidação e/ou de pagamento de imposto), a lei ao determinar que o efeito *supra*, isto é, a suspensão da execução, por regra, só é possível mediante prestação de garantia idónea, o legislador fiscal expressamente desencoraja o exercício de certas garantias do contribuinte, que de forma forjada são reconhecidas aos contribuintes, porquanto, a prestação destas garantias⁷, em todos os casos, oneram sobremaneira os contribuintes, causando-lhes graves prejuízos de ordem económica. Adicionalmente, no caso de decisão favorável ao contribuinte, não há qualquer protecção para responsabilização pelos danos que o contribuinte sofra, ou seja, não há qualquer norma expressa que acautele os danos sofridos pelo contribuinte em tais circunstâncias.**

O mesmo acontece nas acções judiciais: o fisco está isento de custas e, mesmo em caso de decisão proferida a favor do contribuinte, não é reembolsado a favor deste o valor pago a título de custas judiciais, nem sequer é reconhecido um crédito fiscal sobre o referido valor que, entretanto, reverte sempre a favor do Estado, que é e tal caso, a parte vencida.

No que toca à interpretação⁸ normativa, que é entendida como sendo a actividade intelectual que procura extrair o sentido e/ou o entendimento da norma criada, tal como já mencionado, na nossa ordem jurídica é feita tendo em conta o princípio *in dúbio pro fisco*, que determina que quando a norma não for suficientemente clara, entende-se a favor da Administração Tributária,

7 Referimo-nos concretamente das garantias bancárias, que o contribuinte deve pagar juros para que os bancos aceitem a condição de garante do crédito.

8 Justo, Augusto Santos, *Introdução ao Estudo do Direito*. 2012. 6.ª Edição. Coimbra Editora. Pág. 332.

criando situações de livre arbítrio por parte do fisco e uma maior protecção deste pelos tribunais, penalizando fortemente os contribuintes que são, necessariamente, a parte mais fraca na relação jurídico-fiscal.

Perece-nos que a doutrina na actividade interpretativa das normas fiscais acolhe o princípio *in dubio contra sacrificium*⁹ e é a que melhor evoca a justiça Constitucional no âmbito dos impostos pois é certo que o sacrifício que o contribuinte faz ao pagar o imposto devido, não pode ser deduzido em preceitos tácitos, o que de certa forma, confere melhores garantias a estes, aproximando-se, assim, mais do espírito que pretendeu consagrar o legislador Constituinte.

Adicionalmente constatamos ainda laivos de tais questões em sede de processo tributário, o que descreveremos no ponto seguinte.

3. AS QUESTÕES DO PROCESSO TRIBUTÁRIO: AS GARANTIAS DO CONTRIBUINTE VS. OS MEIOS DE DEFESA DE QUE ESTE DISPÕE

As garantias dos contribuintes, *lato sensu*, podem ser entendidas como sendo todos os meios criados por lei e que são postos a disposição dos contribuintes para que estes façam valer os seus direitos e interesses legítimos, quando violados ou quando estes se encontrem na iminência de ser violados. *Strictu sensu*, as garantias dos contribuintes reduzem-se aos meios de defesa que a lei atribui aos contribuintes para reagirem contra os actos da Administração Tributária, que lesem os direitos ou interesses legalmente protegidos dos contribuintes.

Nas garantias dos contribuintes, englobamos os meios de defesa de que estes dispõem e outros elementos como, por exemplo, a possibilidade de atacar o próprio património (dotação orçamental¹⁰) da Administração Tributária, após decisão judicial transitada em julgado, para o pagamento ao contribuinte de quantia certa de que aquela tenha sido condenada.

Relativamente aos meios de defesa - estes desdobram-se em (i) meios gratuitos ou administrativos, e (ii) meios contenciosos ou judiciais, outrosim, não obstante a ausência de normas infraconstitucionais que regulem os meios extrajudiciais de resolução de litígios em matéria tributária, do ponto de vista Constitucional é assegurado o recurso a estes meios, para defesa de direitos e interesses dos cidadãos, *rectius, contribuintes*; porém, o legislador fiscal angolano apenas assegurou o recurso a estes meios, *rectius*, arbitragem,

9 <https://www.paginasdedireito.com.br/index.php/artigos/260-artigos-fev-2014/6394-interpretacao-tributaria-conceito-e-aplicacao-do-principio-in-dubio-contra-sacrificium>.

10 Vide n.º 7 do artigo 46.º da Lei n.º 22/14, de 5 de Dezembro, Aprova o Código do Processo Tributário.

para resolução de litígios proveniente dos contratos fiscais¹¹, deixando de fora os demais litígios em matéria tributária.

Tendo em conta a morosidade processual que se regista nos tribunais tradicionais, é imperioso legislar-se sobre a arbitragem tributária assegurando que esta abranja todos os actos tributários objecto de impugnação judicial, de modo a garantir aos contribuintes mais meios de defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, com maior celeridade e proferidas por profissionais de reconhecida experiência e domínio da matéria tributária.

No âmbito dos meios de defesa gratuitos, são assegurados aos contribuintes, dentre outros, o direito de audição prévia, a reclamação administrativa, o recurso hierárquico e a oposição por requerimento em sede de processo de execução fiscal.

Já nos meios de defesa contenciosos, são assegurados aos contribuintes o acesso aos tribunais para impugnação de actos tributários e/ou pedido de reconhecimento de direitos ou interesses legítimos, reclamação judicial dos actos do tribunal no âmbito de um processo em juízo, recurso sobre as decisões judiciais, e em sede de execução fiscal é assegurada aos contribuintes a oposição por embargo.

A morosidade dos Tribunais, já referida, e a tendência de interpretação *pro-fiscum*, acabam por diluir muito na prática o que o legislador Constituinte pretendeu acautelar na consagração dos princípios que impôs ao legislador fiscal. Adicionalmente, o uso da política fiscal como método de solução de crises económicas, como detalharemos no ponto seguinte, acabam por gerar uma verdadeira instabilidade e imprevisibilidade aos contribuintes relativamente ao sistema e políticas fiscais o que abala a implementação prática dos princípios constitucionais consagrados em matéria fiscal.

4. A VISÃO DA TRIBUTAÇÃO COMO A “SALVAÇÃO” DE CRISES ECONÓMICAS E FINANCEIRAS

Observa-se a nível global uma tendência de manuseamento das taxas dos impostos num verdadeiro fenómeno “acordeão” como resposta às crises económicas e financeiras com que se deparam os Estados.

A tributação indirecta é um dos principais alvos de alteração e da visão de “salvação” por se entender que a justiça da tributação indirecta se baseia na capacidade económica que se reflecte no consumo dos cidadãos.

Um exemplo clássico é a tributação em sede de IVA em que a maior parte dos Estados pratica agravamentos e desagravamentos sempre que se sente

¹¹ Vide artigo 92.º da Lei n.º 22/14, de 5 de Dezembro, Aprova o Código do Processo Tributário.

“asfiziado” em crises econ3micas e quando constata um alívio em situaç3o superavitária.

Na Europa, aliás, o continente de criaç3o do IVA, é prátca corrente, que em momentos de estabilidade econ3mica se mantém estável a taxa considerada “justa”, tendo em conta os indicadores da capacidade de consumo dos cidadãos e, sempre que, por um lado, o Estado verifique que há imperativos de aumento da receita pelos factores de restriç3o de limites de déficit orçamental impostos e controle da dívida pública, o aumento da taxa do IVA é uma fonte segura de arrecadaç3o que se torna um elemento-chave na gest3o de crises.

Paralelamente, sempre que factores macro-econ3micos objectivos impliquem um forte abalo na capacidade de consumo dos cidadãos, ocorre a tendênciade aplicaç3o de medidas temporárias de reduç3o da taxa de IVA, consentindo, assim, os Governos em reduzir a sua arrecadaç3o na busca do equilíbrio social, o que, como já referido, igualmente o nosso legislador Constituinte consagrou.

Observou-se recentemente em Portugal, após a grave onda de aumento do preç3o dos produtos dos alimentos, que se entende uma das consequências claras na Europa da Guerra na Ucrânia, a aplicaç3o da medida temporária “IVA zero” numa lista determinada de produtos da cesta básica, de modo a assegurar que a reduç3o do poder de consumo dos cidadãos seja atenuada por via da política fiscal, assegurando assim a justiça social.

Na nossa realidade, e como detalharemos abaixo, no contexto da pandemia do COVID-19, foram aplicadas medidas de alívio econ3mico¹² que incluíram a reduç3o das taxas de IVA de alguns produtos da cesta básica.

Ora essa maleabilidade, se do ponto de vista histórico é reconhecida como legítima aos Estados, tendo em conta o indicador de capacidade de consumo associado a impostos indirectos como o IVA, fica a quest3o de se perceber se, em realidades como a Angolana, em que o índice de desenvolvimento humano ainda é considerado muito abaixo do esperado para o que é a dignidade da maioria dos cidadãos, deve questionar-se se o IVA pode efectivamente ser considerado um imposto justo e olhar-se para essa maleabilidade como em conformidade com o que o legislador constituinte pretendeu acautelar com os princípios constitucionais que consagrou em matéria fiscal.

5. UM EXEMPLO DE QUESTIONAMENTO NA TRIBUTAÇ3O INDIRECTA: É O IVA VERDADEIRAMENTE UM IMPOSTO JUSTO?

O IVA (Imposto sobre o Valor Acrescentado) é um imposto cuja base conceptual deriva da economia; é um imposto geral sobre o consumo que incide

¹² Vide Decreto Presidencial n.º 98/20 de 9 de Abril de 2020, Aprova as Medidas Imediatas de Alívio dos Efeitos Econ3micos e Financeiros Negativos provocados pela pandemia da COVID-19.

sobre as transmissões de bens e prestações de serviços e importações, independentemente da capacidade contributiva do contribuinte.

Geneticamente plurifásico, uma vez que é liquidado em todas as fases do ciclo económico, desde o produtor ao consumidor final; não é, portanto, cumulativo, ou seja, o pagamento do imposto devido é fraccionado pelos vários intervenientes da cadeia comercial, através do método do crédito do imposto; é também classificado pela grande maioria da doutrina como um imposto indirecto e de obrigação única.

O valor acrescentado corresponde à diferença entre as vendas de uma empresa e as suas compras de matérias-primas e de serviços de outras empresas.

No âmbito político-económico, a tributação é decisiva na obtenção de receitas para o cofre da maioria dos Estados, chegando a ser a fonte principal de receita, permitindo, assim, a estabilização económica e melhor redistribuição equitativa dos rendimentos sendo que, no geral, o pagamento de impostos deve ser visto como um dever do cidadão em prol de um Estado auto-suficiente e capaz de manter o seu papel de provedor.

No geral, para a maioria dos Estados, o IVA, é por norma o imposto que mais receita arrecada, o que explica de forma suscita e directa a sua popularidade, e muitas das vezes, a sua adopção pouco cuidada.

Um imposto de matriz europeia que rapidamente se ramificou por grande parte do globo por conta das suas vantagens, entre elas, como aludido acima, o aumento exponencial das receitas públicas e ainda menor sujeição à evasão e fraude fiscal acabou por se tornar a “menina dos olhos” da tributação pelos Estados.

O sistema fiscal Angolano tem vindo a experienciar reformas de certo modo ambiciosas e um dos grandes desafios tem sido a consolidação da implementação do IVA, percebido de forma positiva, tendo em conta o nosso histórico de dependência de impostos oriundos do petróleo e do sector diamantífero.

O IVA surgiu no nosso sistema fiscal¹³ sob a bandeira do “imposto justo” ou, pelo menos, mais justo que o imposto de consumo. Mas será que o IVA é realmente um imposto justo? E se for, é justo em que medida?

Um imposto é normalmente definido como uma prestação pecuniária (paga em moeda), unilateral (sem compensação específica), definitiva (não dá lugar a um qualquer reembolso), coerciva (uma obrigação imposta e estabelecida pela lei) e não sancionatória (sem carácter punitivo). O imposto é exigido a todos os que contribuam para a capacidade produtiva é a favor das entidades que exerçam funções públicas, de modo a promover a sua execução (Nabais, 2017).

13 Vide Lei n.º 7/19 de 24 de Abril de 2019, Aprova o Código do Imposto Sobre o Valor Acrescentado. Alterada por Lei n.º 17/19 de 13 de Agosto de 2019.

Os impostos são essencialmente divididos em dois grupos, impostos directos e indirectos: os impostos directos caracterizam-se por se adaptarem às características económicas e sociais particulares do contribuinte a ser tributado, já os impostos indirectos, “tributam sem ver a quem”.

Face à progressividade tendencial, os impostos directos são vistos como ideais no que respeita a justiça social, mas nem sempre asseguram a eficiência económica, motivo pelo qual os Estados têm optado cada vez mais por uma forte tributação indirecta, caso do IVA e Impostos Especiais de Consumo.

É clássica e bem aceite a teoria de que “quem ganha mais, deve contribuir mais”, mas em sentido material pouco ou nada se sente desta máxima, a tributação parece sempre pesar sobre o elo mais fraco. Daí, inúmeros estudiosos questionarem a justiça de que tanto se ouve falar. Afinal quando é que um imposto é “tributariamente” justo?

Impostos indirectos como o IVA, vêm ganhando, cada vez mais, protagonismo devido ao seu efeito de anestesia fiscal e maior controlo à evasão e fraude fiscal. Assim, considera-se que a tributação indirecta é um método eficaz de arrecadação de receita, até porque seria imprudente confiar apenas na tributação directa para esse fim.

Desta forma, a simbiose dos dois tipos de impostos é fundamental para mitigar as desvantagens de cada um deles.

A honorabilidade de um imposto sobre o consumo, como o IVA, é bem conhecida, desde a eliminação do efeito cascata (facto de um bem final poder ser tributado mais do que uma vez pelo mesmo imposto ao longo da cadeia produtiva) à eliminação da protecção indevida da produção interna de substitutos.

Estas são vantagens quando comparadas com o Imposto de Consumo, que se caracteriza pela falta de neutralidade, distorções na economia, e pouca arrecadação de receitas, tudo que o IVA “promete” acautelar.

Todavia, apesar de apresentar muitas vantagens, a sua aplicação não deve ser leviana, pois, da mesma forma que impostos como IVA acarretam consigo muitos benefícios, trazem na mesma proporção um dever maior de responsabilidade e transparência na actuação por parte do aparelho do Estado no que respeita as garantias dos contribuintes.

Apesar das suas notórias virtudes, é tendencialmente um imposto regressivo, ou seja, quem tem um rendimento superior paga o mesmo valor de imposto pelos mesmos bens e serviços do que quem tem um rendimento inferior; pesando menos no orçamento familiar de quem tem rendimentos mais elevados. Além disso, o que era visto como uma aposta na simplicidade (Keen & Smith, 2006), está aos poucos a tornar-se mais complexo pois, cada País tende, ao longo do tempo, a tentativas a aumentar a sua taxa de IVA normal,

a introduzir isenções e a aumentar a complexidade do imposto suportada na ideia da proliferação do número de taxas, como a taxa reduzida, a taxa intermédia e, menos frequentemente, a taxa agravada.

Além disso, vários especialistas consideram que as isenções do IVA apesar de funcionarem como um mecanismo “anti-regressão” são uma comum e significativa imperfeição do imposto pois, assim, o imposto põe em risco uma das suas maiores características, a neutralidade.

Desta forma, existe a possibilidade de o IVA ver a sua eficiência reduzida. Sendo um imposto realizado ao longo da cadeia produtiva, um corte num elo produz ineficiência em toda a cadeia (Keen & Lockwood, 2010), o que sustenta a sua vulnerabilidade à “fraude carrossel”.

Há, também, uma característica estrutural importante que diminui a conveniência da adopção do IVA: a existência de um grande sector paralelo ou informal que consegue escapar à abrangência do imposto, situação esta que reflecte bastante o nosso mercado, ainda que os impostos directos estejam mais sujeitos a fraude e evasão fiscal.

Não obstante o acima exposto, estas limitações, quer queiramos quer não, não impedem nem comprometem em grande escala a sua aplicação. Antes, devemos olhar para o facto de Angola ter aderido tardiamente ao IVA como uma oportuna vantagem, pois, por não se tratar de um imposto novo, em constante evolução e deveras adaptável, não só podemos como devemos aproveitar a experiência e erros cometidos pelos outros Estados de modo a minorar os impactos negativos do IVA que sempre será mais justo do que o Imposto de Consumo.

Tal passa por respeitarmos a necessidade de uma introdução faseada e diligente do imposto; de não cairmos na tentação de transportar para o nosso sistema tributário muitas variações à taxa normal e consequentemente evitar o alastramento descomedido das isenções de modo a garantir a sua neutralidade, e reduzir o grande fardo administrativo do imposto. Visto que, numa primeira fase, a sua implementação será de difícil materialização.

O agravamento da carga fiscal sempre será manifestamente visto como inoportuno e injusto, sobretudo, quando o contribuinte questiona a existência ou não de um Estado que assegure os passos conducentes ao desenvolvimento sócio-económico. Entretanto, mesmo sendo o IVA um imposto forte e promissor, o que ditará a sua justiça será incontestavelmente a actuação de uma Administração fiscal idónea e tecnicamente capaz; empenhada no combate à evasão e fraude fiscal através de tecnologias e meios que lhe permitam ter um maior controlo do ciclo económico, e que seja sobretudo sensível à realidade e necessidades dos seus contribuintes.

O “continente pai do IVA”, a Europa, tem exemplos claros de pressão sobre os Estados para asseguramento do respeito pelos princípios de justiça e redistribuição, em especial em matéria de IVA, sendo que diversos Estados Europeus sofreram condenações em sede de decisões do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos por violações dos direitos dos contribuintes em matéria de IVA como sejam atrasos no sistema de reembolsos, condenações em multas aos contribuintes com base em métodos presuntivos de tributação e outros que acabam por gerar o equilíbrio que os legisladores Constituintes pretendem acautelar, como é o caso do legislador Constituinte Angolano ao definir as bases do nosso sistema fiscal.

Seguidamente apresentamos um questionamento, desta vez em sede de tributação directa sobre o rendimento.

6. UM EXEMPLO DE QUESTIONAMENTO NA TRIBUTAÇÃO DIRECTA – A TRIBUTAÇÃO EM SEDE DE IRT DAS INDEMNIZAÇÕES POR CESSAÇÃO DA RELAÇÃO JURÍDICO-LABORAL

O histórico da tributação em sede de IRT das indemnizações por cessação da relação jurídico-laboral era a de que tal categoria caía no âmbito das isenções fiscais.

Assim vinha definido no Código de IRT¹⁴ o que acabou por gerar margem para o actual *status quo*. Vejamos: a inclusão no grupo das isenções implicava necessariamente que tal categoria é sujeita a tributação. Isto é, entendeu o legislador fiscal que as indemnizações integram a classificação global de “rendimento” e como tal é sujeito a tributação em sede de IRT, mas, isentou-a de tributação desde que o montante pago ao trabalhador como indemnização pela cessação não ultrapassasse o limite do definido na Lei Geral do Trabalho sendo que, o excedente de tal valor caía, esse sim no âmbito da Tributação.

Ora, sucedeu que a solução de inclusão de tal categoria na isenção da norma fiscal referida gerou um certo “conformismo” da comunidade científica em matéria fiscal o que acabou por permitir ao legislador fiscal, quando assim o entendeu, retirar a isenção passando assim a ser tributado o que o trabalhador recebe como compensação pela cessação da relação jurídico-laboral como se de remuneração de tratasse.

Ora o que parece não ser aceitável com tal postura do legislador fiscal?

Parece que o legislador erradamente integrou, historicamente, as indemnizações na classificação geral de “rendimento” o que, nos parece ser de todo criticável.

¹⁴ Vide artigos 1.º, 3.º, 6.º e 10.º da Lei n.º 28/20 de 22 de Julho de 2020 que altera Lei n.º 18/14 de 22 de Outubro de 2014, Aprova o Código do Imposto sobre os Rendimentos do Trabalho.

A razão de ser de uma compensação por cessação da relação jurídico-laboral é exactamente o facto de o trabalhador perder o “rendimento” regular e constante que obtém quando tem a segurança de uma relação jurídico-laboral por meio de uma remuneração mensal como definido na Lei. A compensação é, portanto, um meio de colmatar a falta de rendimento e considerá-la um rendimento ao mesmo nível da remuneração auferida na relação-jurídico laboral, parece ser um atropelo ao que se pretende quer com a classificação de rendimento para tributação em sede de IRT quer para o que definiu o legislador Constituinte quando afirmou que o sistema fiscal visa a redistribuição e a justiça social.

Como refere SIMÃO SALUWANDA¹⁵ “A remuneração é um dos elementos essenciais do contrato de trabalho e consiste na contrapartida da prestação de trabalho subordinado (arts. 155.º e ss. da LGT), existindo assim um nexó sinalagmático face à prestação do trabalho. A remuneração deve consistir, ao menos parcialmente, numa prestação pecuniária (art. 166.º, n.º 1 LGT), devendo as prestações não pecuniárias serem avaliadas em dinheiro, e o trabalhador tem a faculdade de requerer a conversão (artigo 168.º, n.º 2 da LGT). A norma que previa a isenção como refere SIMÃO SALUWANDA “É uma redação que não está muito preocupada com o rigor técnico, bem como a coerência com o ordenamento jurídico em geral, e laboral em especial, o que suscita dúvidas na sua interpretação. Nos termos da legislação laboral, a compensação é apenas relativa a despedimentos por razões objectivas, e as outras formas de extinção da relação laboral a LGT faz referência à indemnização, pelo que o termo ideal seria indemnização cujo conceito é mais abrangente. Por outro lado, o conceito rescisão contratual apenas é uma das modalidades de cessação do contrato de trabalho, logo, o ideal seria o recurso a um conceito mais abrangente como “extinção da relação jurídico-laboral ou cessação do contrato de trabalho.”

Entretanto como referido, a comunidade jurídico-fiscal contentou-se com o conteúdo da norma pois como o seu alcance assegurava não recair tributação sobre as compensações por cessação da relação jurídico-laboral e tal efeito assegura de certo modo a justiça fiscal, o teor da norma não foi contestado, ocorre que, quando num exercício de alargamento da base tributária o legislador fiscal retira a isenção e engloba na tributação em sede de IRT, o valor recebido pelo trabalhador como compensação se pode então constatar o erro histórico do legislador fiscal em incluir na sujeição de IRT tais compensações.

No geral, mesmo que o legislador fiscal demonstre e afirme nas suas posições que assenta a reforma fiscal na criação de novas categorias de impostos e

15 A TRIBUTAÇÃO DA INDEMNIZAÇÃO POR EXTINÇÃO DA RELAÇÃO JURÍDICO-LABORAL À LUZ DA REFORMA DO CÓDIGO DO IMPOSTO SOBRE OS RENDIMENTOS DO TRABALHO, JuLaw, plataforma jurídica digital

procede ao agravamento de taxas de modo a assegurar o alargamento da base tributária considerado essencial para o fim da dependência de fonte única de tributação, acaba por, na prática, ter de recorrer a medidas que nada mais são do que recuos a reforma que implementa e ter de atenuar o impacto que determinadas medidas fiscais exercem sobre os contribuintes, afastando portanto o legislador fiscal daquilo que pretendeu o Legislador Constituinte consagrar.

Debruçamos-mos no ponto seguinte sobre tais situações.

7. A RECORRÊNCIA DE “PERDÕES FISCAIS” E “DESAGRAVAMENTOS” – CORRECÇÕES IMPOSTAS POR FALTA DE REALISMO DAS NORMAS FISCAIS E CLAROS DESVIOS AOS PRINCÍPIOS DEFINIDOS PELO LEGISLADOR CONSTITUINTE?

Não restam dúvidas de que se assiste, na prática, a um exercício consistente, desde o início da implementação da reforma tributária em Angola de 2011, de busca de alargamento da base tributária e do aumento da receita fiscal não petrolífera de modo a assegurar maior solidez na fonte de financiamento da despesa pública.

Ocorre, entretanto, que no exercício de produção legislativa em tal sentido, se acaba por produzir efeitos que sobremaneira sobrecarregam os contribuintes no geral e afectam em especial a capacidade de continuidade de sobrevivência de determinadas empresas em especial a micro, pequenas e médias empresas.

Verifica-se, portanto, um desenrolar constante de manifestações do “peso” do sistema fiscal nos contribuintes e o aumento da capacidade de controle e fiscalização da Administração Geral Tributária permite a instauração de processos tributários que, com as indicadas tendências *pro fisco* e restrições às garantias dos Contribuintes culminam na aplicação das multas e penalidades previstas na legislação tributária.

Se por um lado, o Estado afirma a sua posição ao declarar reiteradamente os seus objectivos, claramente consagrados na legislação que produz e/ou reforma, e aplicar os meios de fiscalização de que dispõe, por outro lado, verifica-se que ciclicamente se efectuam claros recuos àquilo que se define como dado adquirido na produção legislativa em matéria fiscal em sede de reforma.

O que se constata então em concreto em tal sentido?

a) Implementação de “perdões fiscais” cíclicos

Aquando da publicação do código das execuções fiscais a 22 de Outubro de 2014, se incluiu um regime excepcional de regularização de dívidas fiscais cujo teor é o de um perdão fiscal pois se assegurou o perdão das dívidas fiscais até ao exercício de 2012, um perdão de modo abrangente que incluiu dívidas relativas a Imposto sobre o Rendimento do Trabalho (IRT), Imposto Predial

(IP), perdendo até processos que já estavam na fase judicial e previu ainda perdoar as dívidas relativas a Imposto de Selo e Imposto sobre a Aplicação de Capitais, que tinham sido também alvo de reforma.

Para além do perdão das dívidas, estava previsto o perdão de juros de mora e outras penalizações, como multas ou custas processuais, excluindo, entretanto, as dívidas aduaneiras, incluindo impostos associados à tributação aduaneira, dívidas de empresas públicas e privadas de capital maioritariamente público, ou as de empresas dos sectores petrolífero e mineiro.

Posteriormente, em 2019, isto é, 5 anos após o primeiro “perdão fiscal” no âmbito da reforma fiscal, surge um novo “perdão fiscal” em que as empresas com a fiscalidade atrasada, incluindo a segurança social, com data-limite de 31 de Dezembro de 2017, podiam regularizar a sua situação sem pagamento de juros ou outras obrigações como as multas e custas processuais.

Tal acto foi denominado Regime Excepcional de Regularização da Dívida Fiscal e Aduaneira e podia ser aproveitado pelas empresas até ao fim do primeiro semestre de 2018, isto é, até 30 de Junho de 2018, num regime de adesão voluntária pelas empresas, devendo, portanto, estas regularizar a sua situação fiscal até Dezembro do referido ano sem quaisquer pagamentos de juros, custas processuais ou multas.

Tal regime foi consagrado pela Lei n.º 18/18, de 28 de Dezembro, do Orçamento Geral do Estado para 2019.

O Estado apontou como objectivo de tal medida *“reduzir o elevado nível de endividamento dos contribuintes, prevenir situações de falência das empresas e, conseqüentemente, a eliminação de postos de trabalho, assim como o relançamento a economia nacional”*.

Diferentemente do perdão fiscal de 2014, o segundo regime excepcional abrangia todos os impostos e encargos aduaneiros que compõem o sistema tributário angolano, cujos factos tributários se tivessem verificado até Dezembro de 2017 e a regularização das dívidas podia ser feita por pagamento de forma integral, numa única prestação, ou em prestações previamente definidas e houve igualmente a possibilidade de compensação de dívidas tributárias nos casos em que o Estado fosse devedor do contribuinte, devendo entretanto as dívidas do Estado ser reconhecidas pela Unidade de Gestão de Dívida Pública (UGDP) do Ministério das Finanças.

Foi igualmente aplicada uma redução de 10% do valor a pagar aos contribuintes que assegurassem o pagamento do valor da dívida numa única prestação.

Posteriormente, em 2020 no âmbito das acções destinadas a mitigar o impacto da Covid-19, o Executivo aprovou um conjunto de medidas transitórias

para aliviar o impacto económico-fiscal provocado pela pandemia da Covid-19 sobre as empresas, as famílias e o sector informal da economia.

Foi ainda anunciado na altura que a lei de alteração ao OGE traria também algumas medidas importantes que complementaríam aquelas. Chegado o momento, a Lei n.º 31/20, de 11 de Agosto, que aprovou a revisão do OGE, trouxe igualmente um Regime Excepcional para o Cumprimento de Obrigações Tributárias que permitia a regularização de dívidas tributárias em litígio judicial, no âmbito de processos anteriores a Abril de 2020, sem pagamento de juros e multas, bem como a redução de 30% do valor do imposto ou tributo, desde que o autor da acção desistisse do processo judicial e efectuasse o pagamento total ou parcial da dívida, no prazo de 60 dias ou até 6 meses, respectivamente, a contar da data de entrada em vigor da respectiva lei.

Para adesão ao referido regime bastava a desistência do processo judicial junto das Salas do Contencioso Fiscal e Aduaneiro ou do Cível nos Tribunais Provinciais ou da Câmara do Cível e Administrativo do Tribunal Supremo e a junção do comprovativo de pagamento total ou parcial da dívida tributária. A adesão dava ainda lugar ao levantamento de quaisquer penhoras eventualmente constituídas no âmbito da cobrança coerciva.

Foi um regime mais favorável do que o aprovado na Lei de aprovação do OGE para o exercício de 2019, na medida em que, além do perdão das multas e juros, perdoa-se também 30% do valor dos tributos com o pagamento voluntário do contribuinte.

Entretanto, o regime beneficia apenas os contribuintes que exerceram as suas garantias até ao limite, isto é, abrange apenas os que já tinham impugnado judicialmente as decisões da Administração Tributária ou os que já se encontram nesta fase. Os contribuintes que não tivessem impugnado judicialmente as decisões, seja por se encontrarem na fase de impugnação administrativa (designadamente em fase de reclamação ou recurso hierárquico) ou por se terem contentado com a decisão proferida naquela fase, não viram os seus impostos e penalidades perdoadas.

Adicionalmente se constatam situações de desagramento de taxas de imposto e criação de taxas agravadas para os contribuintes que se entendem ser detentores de maiores rendimentos como detalharemos na alínea seguinte.

b) Desagravamento de taxas de imposto

Em 2020 foram desagradas uma série de taxas nomeadamente:

A taxa geral do imposto industrial baixou para 25% em vez dos anteriores 30%;¹⁶

¹⁶ Vide n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 26/20 de 20 de Julho de 2020 que altera a Lei n.º 19/14 de 22 de Outubro de 2014, Aprova o Código do Imposto Industrial.

A taxa de Imposto Industrial para o sector agrícola, pecuário, piscatório foi reduzida para 10%;

Em paralelo, foi criada a taxa especial de 35% para rendimentos provenientes dos sectores bancário e dos seguros, operadoras de telecomunicações e empresas petrolíferas angolanas e foi agravada a taxa de Imposto Industrial por retenção para os serviços de empresas sem sede ou representação em Angola passando de 6,5% para 15%.

Muito pouco tempo após o agravamento para 15% da taxa de imposto industrial, por retenção para os serviços de empresas sem sede ou representação em Angola, aplica-se uma exclusão de tal agravamento ao sector petrolífero¹⁷ e hoje retomou-se a igualdade da aplicação da taxa de 6,5%¹⁸ a todos os contribuintes, deixando de existir a taxa agrava de 15% por retenção na fonte em sede de Imposto Industrial.

Constatam-se, portanto, ajustes claros à política fiscal acabando por se aplicar perdões fiscais sobre a denominação de regimes de regularização excepcional de dívidas tributárias e se verificar recuos nas taxas de imposto definidas, como demonstrado acima, o que nos permite concluir quanto aos desvios que o legislador fiscal comete relativamente aos princípios Constitucionais impostos em sede de política fiscal.

Foi igualmente aplicada redução da taxa dos produtos da cesta básica de 14 para 7% no âmbito das medidas de alívio económico e verificam-se pressões de operadores económicos, que culminam em suspensão de medidas legislativas, como é o caso da recente suspensão da criação dos selos fiscais de alta segurança, previsto para implementação obrigatória nos produtos de bebidas alcoólicas, prevista em legislação desde 2019, mas cuja suspensão ocorreu por despacho da Ministra das Finanças em 2019.

Todos os elementos analisados supra permitem-nos concluir que o legislador fiscal na sua produção legislativa acabou por praticar desvios aos princípios que lhe são impostos pelo legislador Constituinte e o reflexo de diversas medidas fiscais, que são produzidas no âmbito da reforma fiscal Angolana, acabam por gerar efeitos que sobrecarregam, de modo claro, os contribuintes e os operadores económicos, em especial o que apresentamos nas nossas conclusões.

17 Vide n.º 6 do artigo 64.º da Lei n.º 26/20 de 20 de Julho de 2020 que altera a Lei n.º 19/14 de 22 de Outubro de 2014, Aprova o Código do Imposto Industrial.

18 Vide artigo 19.º da Lei n.º 32/21 de 30 de Dezembro de 2021 Que aprova o Orçamento Geral do Estado para o Exercício Económico de 2022.

8. CONCLUSÕES

Está claro, portanto, que há uma necessidade de reforço das garantias dos Contribuintes, quer no que ao equilíbrio das consequências impostas a estes e à Administração Geral Tributária diz respeito, quer na aplicação da presunção *pro-fiscum* nos processos de fiscalização dos Contribuintes, exercido pela Administração Geral Tributária, quer, ainda, na aplicação das normas fiscais pelos Tribunais judiciais.

Há necessidade de alteração da consequência de indeferimento tácito resultante da omissão de pronunciamento da Administração Tributária, após utilização dos meios de defesa do Contribuinte, assegurando, assim, um maior equilíbrio na relação jurídico-processual em matéria tributária.

Existe, igualmente, necessidade de análise da questão de não concessão de crédito tributário nem de reconhecimento do direito ao reembolso das custas processuais em caso de ganho de causa do contribuinte em sede de processo tributário.

Constata-se que o equilíbrio que o legislador Constituinte pretendeu assegurar, aquando da consagração de um sistema fiscal alicerçado em princípios de redistribuição de riqueza e justiça social, sofre desvios resultantes da produção legislativa do legislador fiscal no âmbito da reforma fiscal, provocando a necessidade de revisões legislativas regulares com vista à redução das taxas de imposto e adopção de perdões fiscais cíclicos.

A Justeza do IVA proclamada, aquando da sua implementação, que é fundamentalmente baseada na argumentação das vantagens do imposto de matriz europeia, carece dos métodos de equilíbrio existentes nos Países da União Europeia, em que a Jurisprudência do Tribunal dos Direitos Humanos da União Europeia condena os Estados após reclamações dos Contribuintes por abusos do Estado, relativamente a determinados aspectos como atraso nos reembolsos e aplicação de presunções contra os contribuintes.

A arbitragem tributária afigura-se como um meio de resolução de conflitos tributários dotados de maior celeridade e produção de decisões por profissionais dotados de experiência e fortes conhecimentos em matéria tributária, que aportaria um maior equilíbrio às decisões em sede de litígios em matéria de impostos relativamente aos diversos actos tributários passíveis de impugnação pelo contribuinte.



O Presidente da República de Angola na II República

Evandra Martins

Professora Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto

Resumo

A presente pesquisa tem como objecto a contextualização do Presidente da República de Angola na II República (1991-2010), cujo escopo é o de perceber a posição jurídico-constitucional do Presidente da República na Lei Constitucional de 1991 (LC/91) e na Lei Constitucional de 1992 (LC/92), suas funções, enquanto Chefe de Governo, Chefe de Estado e Comandante-em-Chefe das Forças Armadas. Incidimos, ainda, sobre os princípios estruturantes das referidas Leis constitucionais e grau de realização.

Por se tratar de um período que marca o início da democratização, elemento estruturante de um Estado democrático de direito, incorremos sobre os objetivos de democratização da sociedade angolana e sobre o grau de afirmação do Estado democrático de direito durante a II República.

Palavras-chave: República, Presidente da República, Poderes Presidenciais, Sistemas de Governo e Democracia.

Abstract

This research aims to contextualize the President of the Republic in the Second Republic (1991-2010), whose aim is to understand the legal-constitutional position of the President of the Republic in LC / 91 and LC / 92, his functions as Chief of Government, Head of State and Commander in Chief of the Armed Forces. We also focus on the structuring principles in the aforementioned constitutional laws and degree of achievement.

As this is a period that marks the beginning of democratization, a structuring element of a democratic state of law, we fall into the objectives of democratization in Angolan society and the degree of affirmation of the democratic rule of law during the Second Republic.

Keywords: Republic, President of the Republic, Presidential Powers, Systems of Government and Democracy.

I. INTRODUÇÃO

A Lei Fundamental da República Popular de Angola de 1975, no entendimento de Raul Araújo¹, era, na sua essência, uma Constituição-programa, uma vez que era a concretização do Programa do partido no poder, o MPLA². Ela definia o novo Estado independente como tendo um conjunto de objectivos políticos e ideológicos, que se consubstanciava num programa de acção que continha imperativos socio-económicos a serem concretizados pelo legislador.

Por força das circunstâncias, Angola assumiu-se como um Estado unitário e centralizado³, cujo objectivo consistia em conservar a integridade territorial e a soberania nacional. Por outro lado, o poder político para proteger a sociedade das desigualdades sociais enveredou pela economia socialista, cuja base económica assentava na propriedade social dos meios de produção.

Face às insuficiências existentes, fruto do contexto em que foi aprovada a primeira Constituição de Angola independente, várias revisões foram feitas no período compreendido entre 1975 e 1991, nomeadamente: as revisões constitucionais de 1976, de 1977, de 1978, de 1979, de 1980, de 1986, de 1987 e, finalmente, a revisão constitucional de 1991, altura em que se inicia a II República, tendo sido considerada pela doutrina como o marco da transição

1 ARAÚJO, Raul Carlos Vasques. *O Presidente da República no Sistema Político de Angola*. Casa da Ideias Editora. Luanda. 2009, p.231.

2 Assim, o órgão legislativo, à luz do art. 34.º da LC, era o órgão supremo do Estado. Porém, face ao retardar do seu surgimento, instituiu-se o Conselho da Revolução (art. 35.º), justificado por condicionalismos como a ocupação parcial do território nacional e por não estarem preenchidas as condições para a institucionalização da Assembleia do Povo. Órgão este de carácter transitório e que era constituído pelos membros do Bureau Político do MPLA, pelos Membros do Estado-Maior General das FAPLA, pelos membros do governo, designados para o efeito pelo MPLA, pelos Comissários Provinciais, pelos Chefes de Estado-maior e Comissários das frentes militares. Entre as suas atribuições, incluía-se a de exercer a função legislativa, que podia delegar no Governo; Definir e orientar a política interna e externa do país; Aprovar o Orçamento Geral do Estado e o Plano Económico elaborado pelo Governo; Autorizar o Presidente da República a declarar a guerra e a fazer a paz; nomear e exonerar o Primeiro- Ministro e os restantes membros do Governo, sob a indicação do MPLA.

3 O entendimento de que a recente independência, face ao colonialismo e à necessidade de se afirmar num ambiente de “hostilidade” política, constituíam condicionantes que não permitiam o pluralismo político, por um lado, e, por outro, a descentralização administrativa (ARAÚJO, RAUL, ob. cit., pág. 231).

democrática⁴, e a revisão constitucional de 1992, designada por Rui Ferreira⁵ como sendo a Constituição da transição constitucional democrática.

Sendo sobre as duas últimas revisões constitucionais referidas, que nos debruçaremos infra, por se tratar do objecto do presente artigo científico, procuramos perceber as funções do Presidente da República enquanto Chefe de Governo, Chefe de Estado e Comandante-em-Chefe das Forças Armadas. Incidimos, ainda, sobre os princípios estruturantes das referidas leis constitucionais, grau de realização dos objectivos de democratização da sociedade angolana, bem como o grau de afirmação do Estado democrático de direito durante a II República.

II. O PRESIDENTE DA REPÚBLICA DE ANGOLA NO PERÍODO DE 1991 A 2010 (II REPÚBLICA)

Quanto aos aspectos delimitadores, do ponto de vista temporal, a II República compreende o período de Maio de 1991 a Fevereiro de 2010. Nesta época, foram aprovados vários documentos que situaram a posição jurídico-constitucional do Presidente da República no contexto político angolano, entre os quais, ressalta-se a Lei Constitucional de 1991 (LC n.º 12/91), o Acordo de Bicesse, a Lei Constitucional de 1992 (LC n.º 23/92) e a Lei de Revisão Constitucional de 1996, que instituiu o Governo de Unidade e Reconciliação Nacional (GURN).

O início formal do processo de liberalização e transição democrática da República Popular de Angola ocorreu em consequência da substituição do “socialismo científico”, pelo “socialismo democrático”⁶. Na senda do que ocorria além-mar, fruto da queda do muro de Berlim e ventos das mudanças democráticas operadas em África e no mundo, Angola não ficou de parte e criou uma Comissão que trabalhou na Revisão Constitucional, tendo definido que as bases gerais assentariam em duas fases⁷:

- Na primeira, dever-se-ia fazer os ajustes necessários de modo a possibilitar a liberalização política e a democratização em Angola;
- A segunda teve como cerne a questão da reorganização do poder político.

4 ARAÚJO, Raúl Carlos Vasques, ob. cit, p. 249.

5 Rui Ferreira, *A II – República – Apreciação e Balanço das Leis Constitucionais n.ºs 12/91 e 23/92*, in I Congresso Angolano de Direito Constitucional, realizado pelo Centro de Estudos de Direito Público e Ciências Jurídico-Políticas da Universidade Agostinho Neto, aos 04 de Fevereiro de 2021.

6 Bases Gerais e Linhas de Orientação para a Revisão Constitucional Ampla e Profunda, aprovada pelo III Congresso do MPLA, realizado em Dezembro de 1990.

7 ARAÚJO, Raul Carlos Vasques. *O Presidente da República no Sistema Político de Angola*. Casa das Ideias, Editora. 2009. Pág. 250.

• **2.1. A Posição Jurídico-Constitucional do Presidente da República na LC/1991**

A revisão constitucional de 1991 visou fundamentalmente, por um lado, introduzir o projecto de edificao do Estado democrático e de direito, bem como de uma sociedade livre e consagrar o multipartidarismo e a despartidarizao das forças armadas. Por outro lado, dar dignidade constitucional às importantes transformaes que vinham sendo introduzidas na área económica. Revisão esta que culminou na Lei Constitucional n. 12/91 de 6 de Maio, publicada no Diário da República n. 19, I Série.

A revisão constitucional aventou-se ampla e profunda, ocorreram relevantes alteraes, tais como: a consagrao de Angola como Estado democrático e de direito; baseado na soberania popular; na subordinao do Estado  Constituio; na manuteno de Angola como Estado unitário; e na defesa da democracia política, assegurando e incentivando a participao dos cidadãos na resoluo dos problemas nacionais.

A organizao do poder político passou a assentar a sua titularidade na soberania popular; no multipartidarismo e no princípio da participao dos partidos políticos na formao dos órgãos electivos do Estado; no princípio da separao de poderes e interdependncia de funes dos órgãos de soberania em exercio do poder político; no sufrágio universal directo como princípio para a constituio dos órgãos electivos; no princípio da tipificao e da publicidade dos actos normativos do Estado; na garantia do direito de oposio democrática, entre outros.

O Título III da LC/91 (dos órgãos do Estado), no seu art. 40., estabelecia como órgãos de soberania o Presidente da República, a Assembleia do Povo, o Governo e os Tribunais. O Presidente da República tinha funes tripartidas: funes de Chefe de Estado; funes de Chefe de Governo; funes de Comandante-em-Chefe das Forças Armadas Angolanas, que veremos de seguida.

i) O Presidente da República nas Vestes de Chefe de Governo

O Presidente da República, nas vestes de Chefe de Governo, era apoiado pelo Primeiro-Ministro na conduo da política geral do governo, competindo-o, igualmente, o dever de informar permanentemente o Chefe do Governo sobre o funcionamento dos órgãos do Governo, bem como exercer as demais funes delegadas pelo titular do poder governamental.

Aos Ministros e Secretários de Estado competia assegurar sob responsabilidade própria a política para o respectivo órgão e a boa execuo das leis e ainda, assegurar relaes de carácter geral entre o Governo e os demais órgãos do Estado.

Fazendo referÃncia ao sistema de governo vigente em 1991, à luz da LC/91, o Presidente da República era eleito por sufrágio universal directo e secreto (n.º 3 do art. 46.º); existia um parlamento com igual legitimidade democrática, no caso a Assembleia do Povo (artigo 50.º); existia o princípio da separação e interdependência de funções (alínea c) do art. 41º); o Presidente da República era o Chefe de Estado e do Governo (n.º 1 do art. 46.º), e este não era responsável perante a Assembleia do Povo, que, por sua vez, não podia demitir o Governo nem destituir o Presidente e vice-versa; ou seja, o governo não era politicamente responsável perante o parlamento, não podendo derrubá-lo, nem o Presidente da República podia dissolver o parlamento.

Raul Araújo, quanto ao sistema de governo existente em 1991, doutrina que o mesmo era um sistema de governo misto parlamentar-presidencial, isto é semi-presidencialista, porém, com forte pendor presidencial. O autor explica que o facto de Angola ser um país muito jovem, de se estar num processo de constituição da Nação, ser pluriétnico e de estar a sair de uma longa guerra civil, em que coexistiam dois exércitos, contribuiu decisivamente para se afirmar o pendor presidencial do regime político, concentrando-se no Presidente da República poderes que ultrapassaram os de mera arbitragem e de regulação dos poderes institucionais, tornando-o símbolo da unidade nacional.

Por se tratar de um período do processo de transição angolano, que paradoxalmente por um lado, introduziu profundas alterações no cerne político da Constituição, com o consenso e concordância de todas as forças políticas angolanas que directamente participaram na discussão da Lei Constitucional angolana, por outro lado, Angola encontrava-se em estado de guerra, impondo uma forte intervenção do PR. Como refere Raul Araújo, o pendor presidencial do sistema de governo semipresidencial angolano reflectia igualmente a experiência constitucional e de governação que sempre privilegiou o poder do PR em detrimento dos outros órgãos de soberania.

ii) O Presidente da República na qualidade de Chefe de Estado

Para o efeito, é importante fazer uma cronologia quanto às etapas de evolução de poderes para o Presidente da República em Angola⁸:

O Presidente da República em 1975 – Competia ao Presidente da República, conjuntamente com o Conselho da Revolução, orientar o Governo, enquanto órgão executivo que tinha a incumbência de conduzir a política interna e externa do Estado. Nesta época, o sistema de governo estava marcado por uma forte influência de tipo Parlamentar, numa perspectiva de sistema de partido único, em que o Conselho de Revolução, enquanto detentor das funções legislativas,

8 ARAÚJO, Raul Carlos Vasques. *O Presidente da República no Sistema Político de Angola*. Casa da Ideias Editora. 2009. Págs. 235-248.

designava o Primeiro-Ministro, os membros do Governo e os Comissários Provinciais, para além de definir a política interna e externa do país.

O Presidente da República em 1976 – Com a revisão constitucional de 1976, deu-se início ao processo de transferência progressiva dos poderes colegiais do Estado, isto é, transferiu-se os poderes do Conselho da Revolução para o Presidente da República, bem como a subalternização do partido MPLA, ao seu líder. Ainda naquele ano, sob a protecção da Lei Constitucional n.º 71/76, as competências do Presidente da República foram modificadas, substancialmente, reforçando-se os poderes do Chefe de Estado, que passou a ter funções executivas, ao invés de meras funções de moderação, ao mesmo tempo que se reafirmou o papel dirigente do MPLA.

O Presidente da República em 1977 – Com a revisão Constitucional de 1977, entra em vigor a Lei Constitucional n.º 13/77 de 16 de Agosto, que veio reforçar os poderes do Presidente da República em detrimento do Primeiro-Ministro, do Conselho da Revolução e mesmo da direcção do MPLA. De acordo com a doutrina, dois poderes reais foram dados ao Presidente da República: o de nomear, dar posse e exonerar o Primeiro-Ministro e os restantes membros do Governo e o de decretar o estado de sítio ou estado de emergência, sem necessidade de intervenção de qualquer outro órgão de soberania.

O Presidente da República em 1978 – A revisão Constitucional de 1978 reforçou ainda mais os poderes executivos do Chefe de Estado, que passou a ter a competência de dirigir a política geral do Estado e do Governo, sendo o Primeiro-Ministro formalmente considerado colaborador directo do Presidente da República, a quem cabia a coordenação geral de toda a actividade governativa, a supervisão e o acompanhamento das actividades dos Comissários Provinciais.

Foi ainda em 1978, que a política externa passou a ser de domínio reservado do Chefe de Estado, competindo-lhe nomear e exonerar embaixadores e enviados extraordinários.

O Presidente da República em 1979 – Dá-se a consagração política do poder do Chefe de Estado, que por um lado afasta da direcção do Partido o então Primeiro-Ministro e a nível constitucional faz extinguir os cargos de Primeiro-Ministro e Vice-Primeiros-Ministros.

O Presidente da República em 1980⁹ – Dá-se o alargamento dos poderes do Presidente da República, visto que na qualidade de Presidente do MPLA- PT, assume, para além da Chefia do Estado, do Governo e das Forças Armadas, a Direcção da Assembleia do Povo.

9 A Revisão Constitucional de 1980 consagrou a opção política e ideológica marxista-leninista feita pelo Comité Central do MPLA-Partido do Trabalho.

O Presidente da República em 1986 – a revisão¹⁰ foi feita com o objectivo de se proceder ao alargamento da competência atribuída ao Presidente da República, cujo objectivo foi o de materializar as orientações aprovadas pelo II Congresso do MPLA-PT relativas a reestruturação do Aparelho Central do Estado.

O Presidente da República em 1987 – o Presidente da República passou a compor a Comissão Permanente da Assembleia do Povo, juntamente com os deputados membros do Bureau Político do Comité Central do MPLA, e por um número de deputados da Assembleia do Povo eleitos por esta, sob proposta do Comité Central.

Houve um ensaio para uma “transição democrática” dentro do modelo socialista de desenvolvimento. Para o efeito, foi criado o Programa de Saneamento Económico-Financeiro (SEF), que não surtiu efeitos positivos.

Depreende-se que foram anos de excessivo centralismo na figura do Presidente da República. Neste período, não havia separação de poderes entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, o poder estava totalmente centralizado, sendo que havia, inclusive, subordinação orgânica da Procuradoria-Geral da República e subordinação política à Assembleia do Povo, que era dirigida pelo Presidente da República.

O Presidente da República entre 1991 e 2010 – Na realidade da época (1991), os poderes do Presidente da República verificavam-se, essencialmente, como poderes próprios e partilhados (artigo 47.º a LC/91¹¹), enumerando-se os poderes próprios, citamos a função de representar o Estado e o Governo, dirigir a sua política geral e velar pelo cumprimento da Lei Constitucional; Dirigir e coordenar a actividade do Governo; Nomear e exonerar o Primeiro-Ministro, os Ministros, Vice-Ministros, os Secretários de Estado, os Governadores e Vice-Governadores de Província, o Procurador-Geral da República, os Vice-Procuradores Gerais e os Adjuntos do Procurador-Geral da República, o Governador e Vice-Governador do Banco Nacional, o Reitor e Vice-Reitor, entre outros; Nomear os juizes do Tribunal Popular Supremo; e Nomear e exonerar embaixadores e aceitar as cartas credenciais dos representantes diplomáticos estrangeiros;

Em relação aos poderes partilhados do Presidente da República, a LC n.º 12/91 previa dois poderes, após autorização da Assembleia do Povo competia ao Presidente da República declarar a guerra, fazer a paz e, ainda, declarar o estado de sítio e o estado de emergência, definindo a extensão da suspensão das garantias constitucionais¹².

10 Lei Constitucional n.º 1/86 de 1 de Fevereiro, publicado em Diário da República n.º 9, 1ª Série.

11 Lei Constitucional n.º 12/91 de 6 de Maio, publicado em Diário da República n.º 19, 1ª Série.

12 Cfr. artigo 47.º da Lei Constitucional de 1991.

iii) O Presidente da República nas vestes de Comandante-em-Chefe das Forças Armadas

Competia ao Presidente da República: dirigir as Forças Armadas Angolanas na qualidade de Comandante-em-Chefe e dirigir os Comandantes dos três ramos das Forças Armadas Angolanas; Nomear e exonerar o Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas Angolanas e os três (3) Comandantes dos três (3) ramos das Forças Armadas¹³.

Na qualidade de Chefe de Estado e Comandante-em-Chefe das Forças Armadas angolanas, a intervenção do Presidente da República destacou-se na busca pelo alcance da paz para Angola, que durante muitos anos viveu um conflito armado, que se apresentou não apenas como um simples confronto entre duas forças político-militares, reclamando-se do nacionalismo “o MPLA e a UNITA”, mas também em três componentes, sendo a primeira o conflito regional com a África do Sul, assumindo um papel hegemónico, que se traduziria na constituição do Mercado Comum da África Austral (SACOM), juntamente com os países que se encontravam sob seu domínio, e a segunda componente foi a “guerra fria” e o conflito Leste-Oeste, prosseguindo dentro do quadro traçado para o período que antecedeu a independência, mas com maior nitidez, e por último, a guerra civil¹⁴.

O processo de paz deu origem a assinatura de vários acordos que correspondiam a uma mudança da conjuntura internacional, entre eles, o acordo quadripartido de Nova York, aos 21 de Dezembro de 1988. Destacando a tentativa dos acordos de paz, entre os governos de Angola e África do Sul, que ficou conhecido como os acordos de Lusaka¹⁵. Foi nos acordos de Lusaka que ficou estabelecida a retirada das forças cubanas de Angola e, em contrapartida, o governo sul-africano comprometeu-se em retirar as suas forças do país e também da Namíbia (nos termos da Resolução n.º 435/78 das Nações Unidas) e ainda, que Pretória deixasse de apoiar a UNITA¹⁶.

Como faz referência José Filipe Pinto¹⁷, a falta de entendimento entre o governo angolano e a UNITA fez com que se realizassem vários encontros, nomeadamente em Luanda, Brazzaville, Évora e em Bicesse, tendo sido neste último que se conseguiu os bem-sucedidos acordos, aos 31 de Maio de 1991, onde os dois dirigentes da UNITA e do MPLA aceitaram publicamente e assinaram o acordo de Bicesse, para pôr fim à longa guerra do pós-independência em

¹³ Cfr. artigo 47.º da Lei Constitucional de 1991.

¹⁴ ASSIS E COSTA, Ilonka Dilvanio. *O Processo Político Angolano desde o Início da Guerra Colonial, União dos Escritores Angolanos*, 2010, p.67.

¹⁵ ASSIS E COSTA, Ilonka Dilvanio, ob. cit., p.68

¹⁶ Idem, p.68.

¹⁷ PINTO, José Filipe. *Do Império Colonial à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: Continuidades e descontinuidades*, Almedina, 2005, p. 162.

Angola. No referido Acordo, ficou combinado o cessar-fogo, o desarmamento sob supervisão das Nações Unidas, a formação de um exército nacional e a marcação de eleições multipartidárias num prazo de 15 a 18 meses.

Na continuidade do processo de alcance da paz e democratização da sociedade angolana, influenciado pelos acontecimentos internos e externos, em 1990, o Comité Central do MPLA decidiu abandonar o marxismo-leninismo, bem como a opção socialista de desenvolvimento e decidiu aceitar o multipartidarismo em Angola.

iv) Da Transição Democrática

Com a aprovação da LC/91, o grande marco consistiu em criar abertura democrática, tendo a referida Lei Constitucional como principais objectivos: a inserção do multipartidarismo, a despartidarização das Forças Armadas Angolanas e a introdução da economia de mercado. Destaca-se, no preâmbulo da referida Lei Constitucional, que houve a pretensão de criar a abertura democrática que permitisse ampliar o reconhecimento e protecção dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos, no âmbito de uma sociedade democrática. Era dever do Estado respeitar e proteger a pessoa e dignidade humanas, tendo todo o cidadão direito ao livre desenvolvimento da sua personalidade, dentro do respeito devido aos direitos dos outros cidadãos e aos superiores interesses da nação angolana. A vida, a liberdade, a integridade pessoal, o bom nome e a reputação de cada cidadão gozavam de protecção constitucional, por força do artigo 20º. Eram protegidos, ainda, o princípio da igualdade perante a lei, sem diferenciação de cor, raça, religião, condição económica ou social, entre outros.

Quanto ao exercício da democracia representativa, o Presidente da República possuía legitimidade democrática directa, uma vez que ele era eleito por sufrágio universal directo e secreto, apenas podendo ser elegível se fosse cidadão angolano de origem maior de 35 anos e no pleno gozo dos seus direitos civis e políticos (cfr. n.ºs 3 e 4 do art. 46.º da LC/91).

Para o efeito, eram titulares de capacidade eleitoral passiva todos os cidadãos maiores de 18 anos, desde que não estivessem privados dos seus direitos políticos e civis. Os demais tinham o dever de participar activamente na vida pública, votando e sendo eleitos para qualquer órgão do Estado, sendo imperativo que o seu desempenho fosse com inteira devoção à causa da Nação angolana. Porém, tal exercício democrático veio a concretizar-se somente em 1992, com a realização das primeiras eleições legislativas.

2.2. A posição jurídico-constitucional do Presidente da República na LC/92

Por sua vez, a LC/92 era composta por 166 artigos e 7 títulos, a matéria sobre o Presidente, à semelhança da LC n.º 12/91, vinha prevista no Título III, Capítulo II (artigos 56.º a 74.º).

Conforme o preâmbulo, a LC n.º 23/92 tinha objectivos essencialmente virados para a classificação do sistema político, separação de poderes e interdependência dos órgãos de soberania, bem como a explicitação do estatuto e garantias da Constituição, de acordo com os princípios já consagrados de edificação de Angola em um Estado democrático de direito.

Na óptica de Bacelar Gouveia¹⁸, diversamente a Lei de Revisão Constitucional anterior, a LC/92, foi, *prima facie*, uma lei de revisão constitucional, pois que se destinou a aprofundar e a esclarecer um conjunto de princípios fundamentais já fixados por aquele primeiro diploma, que, não obstante dizer timidamente que estabelecia uma “revisão parcial da lei constitucional”, foi com efeito uma nova Constituição material e formal.

É certo que a Lei de Revisão Constitucional de 1992, bem mais completa, acrescentou novos institutos e adicionou mais direitos, bem como alterou aspectos simbólicos do regime político-constitucional. Contudo, não se encontra na Lei de Revisão Constitucional de 1992 alterações estruturais equiparáveis às alterações que foram efectuadas pela Lei de Revisão Constitucional de 1991, em relação à ordem constitucional precedente¹⁹.

Um marco importante no domínio da presente temática foi a incidência da LC/92 na revisão da Lei n.º 18/96, de 14 de Novembro, que instituiu o Governo de Unidade e Reconciliação Nacional (GURN), na medida em que a formação de Governo, que outrora era somente formado pela maioria parlamentar, passou a incluir representantes dos partidos políticos com assento na Assembleia Nacional.

Com isso, o Presidente da República não poderia nomear um Governo que não tivesse a inclusão de representantes dos Partidos Políticos com assento parlamentar vencidos nas eleições, o que tornou uma alteração e uma condicionante ao seu poder de nomear o Governo inicialmente previsto pela LC/92.

Por imperativo da LC/92, o Presidente da República era parte dos órgãos de soberania, a par da Assembleia Nacional, do Governo e dos Tribunais. O Presidente da República era o Chefe do Estado, simbolizava a unidade nacional, representava a Nação nos planos interno e internacional, assegurava o cumprimento da Lei Constitucional e era o Comandante-em-Chefe das Forças Armadas Angolanas. Nesta Lei, o Presidente da República gozava de legiti-

18 GOUVEIA, Bacelar. O Constitucionalismo de Angola. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD), V.9, n.º3, 2017, Unisinos, Lisboa, p.221-239.

19 Idem, p.221-239.

midade democrática directa, sendo eleito mediante sufrágio universal, por maioria absoluta dos votos validamente expressos (cfr. artigos 53.º, 56.º e 57.º).

Os poderes do Presidente da República previstos na LC/92 consubstanciavam-se em poderes próprios, partilhados, de controlo e especiais. Como poderes próprios, competia ao Presidente da República nomear o Primeiro-Ministro, ouvidos os partidos políticos representados na Assembleia Nacional, pôr termo às funções do Primeiro-Ministro e demitir o Governo, após consulta ao Conselho da República; presidir ao Conselho de Ministros; decretar a dissolução da Assembleia Nacional, após consulta ao Primeiro-Ministro, ao Presidente da Assembleia Nacional e ao Conselho da República e ainda presidir ao Conselho da República.

Competia também ao Presidente da República: nomear e exonerar os embaixadores e aceitar as cartas credenciais dos representantes diplomáticos estrangeiros; nomear os juizes do Tribunal Supremo, ouvido o Conselho Superior da Magistratura Judicial; e convocar as eleições do Presidente da República e dos Deputados à Assembleia Nacional²⁰.

Nas vestes de Comandante-em-Chefe das Forças Armadas, competia ao Presidente da República nomear e exonerar o Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas Angolanas e seus adjuntos, bem como os Chefes de Estado-Maior dos diferentes ramos das Forças Armadas; nomear os oficiais gerais das Forças Armadas Angolanas, ouvido o Conselho de Defesa Nacional²¹.

Era ainda competência do Presidente da República: indultar e comutar penas; assinar e promulgar as leis aprovadas pela Assembleia Nacional e os decretos-lei aprovados pelo Governo; Dirigir mensagens à Assembleia Nacional e convocá-la extraordinariamente; pronunciar-se sobre todas as situações emergenciais referentes à vida da Nação; Conferir condecorações, nos termos da lei; Requerer ao Tribunal Constitucional a apreciação preventiva ou a declaração da inconstitucionalidade de normas jurídicas, bem como a verificação da existência de inconstitucionalidade por omissão; Nomear membros do Conselho Superior da Magistratura Judicial; Convocar o Conselho de Ministros e fixar a sua agenda de trabalho, ouvido o Primeiro-Ministro; e Dirigir e orientar as reuniões e sessões do Conselho de Ministros.

Quanto aos poderes partilhados do Presidente da República, competia ao Presidente da República: nomear e exonerar os demais membros do Governo e o Governador do Banco Nacional de Angola, sob proposta do Primeiro-Ministro; Nomear e exonerar o Procurador -Geral da República, o Vice-Procurador Geral da República e os Adjuntos do Procurador-Geral da República, mediante proposta do Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público; Convo-

²⁰ Vide, artigo 66.º da Lei Constitucional de 1992.

²¹ Vide, artigo 66.º da Lei Constitucional de 1992.

car os referendos mediante proposta do Governo ou da Assembleia Nacional; Declarar a guerra e fazer a paz, ouvido o Governo e após autorização da Assembleia Nacional; Ratificar os tratados internacionais depois de devidamente aprovados pela Assembleia Nacional; Declarar o estado de sítio ou o estado de emergência, após autorização da Assembleia Nacional²².

Por outro lado, os poderes de controlo do Presidente da República, traduziam-se na faculdade de o Presidente da República vetar os diplomas aprovados pela Assembleia Nacional, podendo ser superado por maioria qualificada de 2/3 de Deputados em efectividade de funções, conforme o n.º 3 do art. 69.º da Lei Constitucional.

Já os poderes especiais do Presidente da República resultavam da faculdade de tomar as medidas pertinentes sempre que as instituições da República, a independência da Nação, a integridade territorial ou a execução dos seus compromissos internacionais fossem ameaçadas por forma grave e imediata e o funcionamento regular dos poderes políticos constitucionais fossem interrompidos (artigo 67.º da LC/92).

No que toca aos poderes presidenciais, na LC/92 verificou-se uma evolução dos poderes do Presidente da República, que, além de possuir poderes próprios e partilhados²³, passou a possuir também poderes especiais e de controlo.

Com a excepção dos poderes do Presidente da República em declarar a guerra, o estado de sítio, o estado de emergência e a ratificação de tratados, todas as competências partilhadas do Presidente da República na LC/92 eram consideradas como poderes próprios, à luz da LC/91. Em termos práticos, o evoluir de algumas competências próprias para as competências partilhadas do Presidente da República com outros órgãos de soberania permitiu que houvesse um *check and balances* no exercício das mesmas.

Entretanto, em 1998, por considerar que a Lei Constitucional vigente, no conjunto das suas normas, não era clara na indicação da cadeia de comando e chefia da acção do Governo, o Presidente da República solicitou ao Tribunal Supremo nas vestes de Tribunal Constitucional, a aclaração do sentido e do conteúdo da competência do Presidente da República, enquanto órgão de soberania que define a orientação do País, nos termos do art. 56.º, n.º 2 da LC/92, que assegurava o funcionamento regular dos órgãos do Estado e que presidia ao Conselho de Ministros (art. 66.º, alínea d) da LC/92).

Por Acórdão²⁴ de 23 de 21.12.1998, o Plenário do Tribunal Supremo (nas vestes de Tribunal Constitucional), aclarou que as competências do Presidente da

22 Cfr. artigos 66.º e 68 da Lei Constitucional de 1992.

23 Atribuídos pela Lei Constitucional n.º 12/91 de 6 de Maio, Diário da República n.º 19, 1ª Série.

24 Vide *Jurisprudência Constitucional. Colectânea de Acórdãos do Tribunal Supremo nas vestes de Tribunal Constitucional*. Acórdão de 21.12.1998. Processo n.º 17/1998. Volume 0 (zero). Edijuris – Edições Jurídicas. Pág. 33-39.

República estabelecidas na Lei Constitucional lhe atribuíam a proeminência na cadeia de comando do poder executivo, o poder de direcção e chefia do governo.

Neste sentido, Raul Araújo²⁵ doutrina que se ao Chefe de Estado angolano competia definir “a orientação política do país”, ao Primeiro-Ministro²⁶ “incumbia conduzir essa política e executá-la, o que, desde logo, estabelece uma relação de imbricação entre estas duas entidades e a necessidade de existência de uma lealdade e solidariedade institucional entre os dois órgãos”.

Em relação ao Sistema de Governo vigente na LC/92, o seu preâmbulo já o qualificava de “Sistema Semi-presidencialista²⁷”, sendo que dele poderia extrair-se os seguintes elementos: O Presidente da República era eleito por sufrágio universal e directo (artigo 57.º), havia um Primeiro-Ministro nomeado pelo Presidente da República com respectivo governo (artigo 66.º, alínea a) e duplamente responsável perante ele e a Assembleia Nacional (art. 99.º, 117.º e 105.º); inicialmente, havia partilha do poder executivo entre o Presidente da República e o Primeiro-Ministro ou Governo (52.º, n.º 1 do artigo 104.º); existia a possibilidade de o Presidente da República dissolver o parlamento (alínea e) do artigo 66.º); a formação de governo ocorria em função dos resultados eleitorais e o Governo tinha uma dupla responsabilidade política perante o Presidente da República e a Assembleia Nacional.

2.3. Princípios Estruturantes nas Leis Constitucionais de 1991 e 1992 e Grau de Realização

Como princípios estruturantes das Leis Constitucionais de 1991 e 1992, o legislador teve em consideração, entre outros, um conjunto de princípios fundamentais, nomeadamente:

- A consagração de Angola como república soberana, independente, una e indivisível, baseada na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, democrática, de paz, justiça e progresso social;
- A consagração do princípio da supremacia da Constituição,
- A consagração da igualdade de direitos, deveres e oportunidades de todos os angolanos perante a lei,
- A consagração de um regime democrático partidário;

25 ARAÚJO, Raul. *Os Sistemas de Governo de Transição Democrática nos PALOP*. STVDIA IVR Coimbra Editora. 2000, p.234.

26 ARDANT, Philippe (*Le premier Ministre en France*. Montchrestien. CLPS Politique.) “*Le Premier Ministre ne se définit pas uniquement par rapport au Président. Il n’est pas son complément, son bras ou sa doublure. Le Premier Ministre existe par lui-même, il dispose de pouvoirs propres dans l’exercice desquels le Président ne peut se substituer à lui.*”

27 Quanto à natureza do Sistema Semi-presidencialista, o seu conceito deve-se a Maurice Duverger, tendo sido construído a partir de um conjunto de sistemas de governo, especialmente o da V República francesa, que combina as fórmulas parlamentares com um Presidente da República eleito por sufrágio universal e dotado de significativos poderes de intervenção política autónoma, (in CANOTILHO, J.J Gomes/MOREIA, Vital. *Poderes do Presidente da República*. Coimbra Editora, 1991, p.12).

- A consagração do regime democrático multipartidário;
- A consagração e o respeito pelos princípios estruturantes do Estado democrático de direito;
- A consagração, o reconhecimento e as garantias de respeito pelos direitos humanos, de harmonia com a letra e espírito das convenções internacionais sobre os direitos da pessoa humana;
- A consagração de uma ordem económica assente na livre iniciativa empresarial, no mercado e na acção reguladora e promotora do estado com vista a assegurar a justiça social e o bem-estar económico das populações.

Quanto ao parlamento, a referida lei constitucional dignificou o parlamento como sede por excelência da jovem democracia representativa em Angola, desiderato alcançado por sufrágio universal. Destacando-se ainda:

- A consagração da participação activa dos cidadãos, podendo estes apresentar propostas de leis por grupos de cidadãos eleitores;
- A consagração do diálogo e a concertação social como forma de o Estado abordar problemas com a sociedade. Consagração dos princípios da boa vizinhança;
- A consagração da autonomia local e da descentralização administrativa e financeira no quadro do estado unitário, visando o exercício harmonioso do poder e a promoção e consolidação da unidade nacional.

Quanto aos tribunais, consagrou a estrutura do poder judicial, segundo um modelo baseado na unidade jurisdicional e nos princípios da independência dos Tribunais, e da independência e isenção dos juízes.

Tendo em conta o período de vigência das leis constitucionais de 1991 e 1992²⁸, a realização dos princípios estruturantes previstos em ambas, podemos considerar que se efectivaram os seguintes:

- Angola consagrou-se como república soberana, independente, una e indivisível, baseada na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, democrática, de paz²⁹, justiça e progresso social;
- Angola consagrou o princípio da supremacia da Constituição;
- Angola consagrou um regime democrático multipartidário, já demonstrado com as eleições realizadas em 1992 e em 2008³⁰, em que houve a participação de diferentes forças políticas como candidatos à Presidência da República e Deputados, por um lado, e, por outro, a participação do

28 Sendo que esta última vigorou até a data de entrada em vigor da Constituição de 2010.

29 Conquistada em Abril de 2002.

30 Fazemos referência apenas a estes dois pleitos eleitorais, porque a nossa abordagem limita-se ao período da II República (1991 -2010). Os pleitos eleitorais de 2012 e 2017 correspondem ao período da III República.

cidadão na livre escolha dos seus representantes a cargos políticos, por intermédio de votos livres e eleições por sufrágio universal;

- Angola consagrou a dignidade do parlamento como sede por excelência da jovem democracia representativa, desiderato alcançado por sufrágio universal, assumindo-se como principal campo do pluralismo de expressão no período de instabilidade política;
- Quanto aos tribunais, consagrou a estrutura do poder judicial, segundo um modelo baseado na unidade jurisdicional e nos princípios da independência dos Tribunais, e da independência e isenção dos juizes, colmatando com a criação do Tribunal Constitucional em 2008, órgão jurisdicional garante da Constituição e da constitucionalidade.

2.4. Avaliação do grau de afirmação do Estado democrático de direito no Período de 1991 a 2010

A abertura ao multipartidarismo e à democratização representativa concretizou-se com as eleições de 1992, que foram as primeiras eleições multipartidárias de Angola independente, processo que, no entender de Pedro Pezarat Correia³¹, abria novos horizontes à população angolana, que via na paz o principal veículo para uma convivência harmoniosa e a recuperação “*económica e social, reconstrução e aproveitamento nacional dos imensos recursos económicos*”.

Quanto ao exercício da democracia, as eleições de 1992, concretizaram o multipartidarismo. Com a implementação pacífica do acto eleitoral, mais de 90% dos eleitores angolanos participaram na sua primeira experiência democrática³². Porém, os resultados eleitorais não tiveram a sequência desejada, pois o MPLA saiu vencedor nas eleições legislativas, com 53,74% dos votos, correspondentes a cento e vinte e nove (129) deputados, ficando a UNITA como segundo partido mais votado com 34,1 % e setenta (70) deputados, sendo que os outros lugares no Parlamento foram ocupados por dez partidos que conseguiram garantir presença na primeira assembleia eleita³³.

Quanto aos resultados das eleições presidenciais, nenhum dos candidatos conseguiu na primeira volta garantir a eleição para o cargo. O candidato do MPLA ficava à frente com 49,2%, o candidato da UNITA com 38,2% e 12,6% para os restantes, incluindo votos nulos ou em branco.

Os referidos resultados do processo eleitoral exigiam que se realizasse uma segunda volta entre os dois partidos mais votados, mas sem sucesso, uma vez que a não aceitação dos resultados eleitorais pelo partido UNITA, que as

31 CORREIA, Pedro Pezarat. Angola: do Alvor a Lusaka. Hug Editoras, 1996, p.61.

32 ASSIS E COSTA, Ilonka Dilvanio, ob. cit., 2010, p.71.

33 Idem, p. 72

considerou como fraudulentas, levou à rejeição dos resultados e ao regresso das armas, adiando, assim, o sonho dos angolanos em viver numa sociedade em paz e democrática, tendo em conta que o facto de se secundarizar a desmobilização dos aparelhos militares anteriores e a constituição das Forças Armadas Angolanas (FAA) fragilizou o cumprimento dos pressupostos para a sua materialização³⁴.

O alcance definitivo da Paz ocorreu apenas 10 anos depois, aos 4 de Abril de 2002, período em que se assinou o acordo de Paz no Palácio dos Congressos, em Luanda, acto que cessou a guerra civil e mudou o curso da história da República de Angola.

Outro marco importante foi a criação do Tribunal Constitucional em 2008, órgão garante da Constituição e da constitucionalidade, da protecção dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos, que passou a assegurar a tutela jurisdicional efectiva dos cidadãos, cuja criação esteve prevista na LC/92, na secção III, do Capítulo V, referente à Justiça, que no seu art. 134.º prescrevia que a competência do Tribunal Constitucional é de, em geral, administrar a justiça em matérias de natureza jurídico-constitucional.

Entre as atribuições³⁵ do Tribunal Constitucional, a LC/92 preveia que competia ao referido órgão apreciar preventivamente a inconstitucionalidade das leis, dos decretos-lei, dos tratados internacionais ratificados e de quaisquer normas, a verificação do não cumprimento da Lei Constitucional por omissão das medidas necessárias para tornar exequíveis as normas constitucionais; a apreciação em recurso, a constitucionalidade das decisões dos demais tribunais que recusem a aplicação de qualquer norma com fundamento na sua inconstitucionalidade, e, ainda, das decisões dos tribunais que aplicassem normas cuja constitucionalidade tivesse sido suscitada durante o processo.

Com o desiderato da paz em 2008, realizou-se eleições livres e justas, em que o candidato do MPLA venceu com 81,76% dos votos emitidos, para um mandato de quatro (4) anos.

Todos estes acontecimentos, foram alcançados sob a égide da LC/92 e sob o comando do Presidente da República nas vestes de Chefe de Estado e Comandante-em-Chefe das Forças Armadas Angolanas, cuja missão, por imperativo constitucional, era a de assegurar a integridade territorial do país, garantir a independência nacional, assegurar o cumprimento da Lei Constitucional e definir a orientação política do país, assegurando o funcionamento regular dos órgãos de Estado, mediante representação democrática.

34 Idem, p. 72.

35 Idem, p. 72.

III. CONCLUSÕES

Quanto aos aspectos delimitadores, a II República compreende o período de Maio de 1991 a Fevereiro de 2010. Nesta época, foram aprovados vários diplomas e documentos que situaram a posição jurídico-constitucional do Presidente da República no contexto político angolano, entre os quais, a LC n.º 12/91, o Acordo de Bicesse, a LC n.º 23/92 e a Lei de Revisão Constitucional de 1996, que instituiu o Governo de Unidade e Reconciliação Nacional (GURN).

O início formal do processo de liberalização e transição democrática da República Popular de Angola deu-se em consequência da substituição do socialismo científico, pelo socialismo democrático;

A materialização do Estado democrático de direito, entre outros, ocorreu com a organização do poder político, cuja titularidade do poder político pertence ao povo, como forma de participação no exercício do poder, o multipartidarismo e o princípio da participação dos partidos políticos na formação dos órgãos electivos do Estado, a separação de poderes e interdependência de funções dos órgãos de soberania no exercício do poder político e o sufrágio directo e secreto, como resultado do exercício de representação democrática;

Quanto ao grau de realização, efectivaram-se princípios estruturantes, como a consagração do princípio da supremacia da Constituição, a consagração de um regime democrático multipartidário, a dignificação do Parlamento, como sede por excelência da democracia representativa em Angola e a consagração do poder judicial, baseado na unidade jurisdicional e na independência dos tribunais;

O Presidente da República, sob a égide das Leis Constitucionais de 1991 e 1992, usando dos poderes constitucionais que lhe eram conferidos, assegurou a integridade territorial, a continuidade da independência nacional, o alcance da paz e o exercício da democracia por intermédio de eleições multipartidárias, ficando assegurada a representação democrática por sufrágio universal.

BIBLIOGRAFIA

ARAÚJO, Raúl Carlos Vasques. *O Presidente da República no Sistema Político de Angola*, Luanda, Casas das Ideias, 2009.

ARAÚJO, Raúl/ NUNES, Elisa, *Constituição da República da Angola Anotada*, Tomo I, Luanda, Gráfica Maiadoura, 2014.

ARAÚJO, Raúl Carlos Vasques. *Introdução ao Direito Constitucional Angolano*, 2.^a Edição, CEDP/UAN, Luanda, 2018.

- ARAÚJO, Raul Carlos Vasques. *Os sistemas de Governo de Transição Democrática nos PALOP*. Coimbra Editora. Boletim da Faculdade de Direito. STVDIA IVRIDICA (n.º 53), 2000.
- ARDANT, Fillippe. *Le Premier Ministre en France*. CLEFS Politique. Montchrestien E.J.A. 1991.
- CANOTILHO, J.J Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª Edição, Coimbra, Almedina, 2003.
- COSTA, Ilonka Dilvanio de Assis. *O Processo Político desde o início da Guerra colonial*. União dos Escritores Angolanos. Praxis. 2010.
- CORREIA, Pedro Pezarat. *Angola: do Alvor a Lusaka*. Hug Editoras, 1996.
- FERREIRA, Rui, Prelector do Tema: A II República, Apreciação, Caracterização e Balanço das Leis Constitucionais 12/91 e 23/92, no Primeiro Congresso Angolano de Direito Constitucional, realizado aos 04 de Fevereiro de 2021, pelo Centro de Estudos de Direito Público e Ciências Jurídico-Políticas da Universidade Agostinho Neto.
- GOUVEIA, Bacelar. *O Constitucionalismo de Angola, Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)*, V.9, n.º 3, 2scb017, Unisinos, Lisboa.
- PINTO, José Filipe. *Do Império Colonial à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: Continuidades e descontinuidades*, Almedina, 2005.

LEGISLAÇÃO e JURISPRUDÊNCIA

- Lei Constitucional de 1991, aprovada pela Lei n.º 12/91 de 6 de Maio;
Lei Constitucional de 1992, aprovada pela Lei n.º 23/92 de 16 de Setembro;
Lei que Institucionaliza o GURN, aprovada pela Lei n.º 18/96 de 14 de Novembro.

Jurisprudência Constitucional. Coletânea de Acórdãos do Tribunal Supremo nas vestes de Tribunal Constitucional. Acórdão de 21.12.1998. Processo n.º 17/1998. Volume 0 (zero). Edijuris – Edições Jurídicas. Pág. 33-39.

LINK INTERNET

www.padocaorg/pag/Docs/acordos-bicesse.pdf, 11/02/2021.



A Independência dos Tribunais

Leandro E. G. Ferreira

Mestre e Doutorando em Ciências Jurídico-Políticas

Especialista em Justiça Constitucional e em Ciências Jurídico-Empresariais

Professor da Faculdade de Direito da Universidade Católica de Angola e do Instituto

Nacional de Estudos Judiciários

Advogado

*La séparation des pouvoirs est la première condition d'un gouvernement libre. * Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.*

Sumário

O artigo 175.º da Constituição da República de Angola consagra a *independência dos tribunais*, dispondo no seu texto que, no exercício da função jurisdicional, os tribunais são independentes e imparciais, estando apenas sujeitos à Constituição e à lei. A recente controvérsia sobre a legitimidade da intervenção do Titular do Poder Executivo no regular funcionamento dos tribunais levou a interpretações díspares sobre o sentido e alcance de tal garantia em favor dos tribunais ou da separação de poderes em relação aos demais órgãos soberanos, situação que representava o culminar de várias outras preocupações registadas desde 2017, com ponto alto na revisão constitucional de 2021, que pretendeu alterar o conceito de soberania dos tribunais e reajustar o seu modelo de funcionamento. Contrariando a posição tomada por algum sector da academia nacional, que censurava a forma e sentido de intervenção sobre o Tribunal de Contas, o Titular do Poder Executivo e algum sector da sociedade civil defenderam que, ao abrigo daquela disposição constitucional, a independência do judiciário devia concentrar-se no *exercício da função jurisdicional* e não já sobre a dimensão institucional, governativa e administrativa, sobre as quais se afirmou poder ser influenciada pela função de defesa da Constituição e do regular funcio-

namento das instituições do Estado, típicas das responsabilidades do Chefe do Estado, conforme previsto no n.º 5 do artigo 108.º. Poderá essa posição ser devidamente sustentada no texto constitucional?

Palavras-chave: Angola, separação de poderes, poderes do Chefe de Estado, regular funcionamento das instituições, independência do Judiciário, garantias dos Tribunais e dos juizes.

Abstract

Article 175 of the Constitution of the Republic of Angola enshrines the independence of the courts, providing in its text that, in exercising their jurisdictional function, the courts are independent and impartial, subject only to the Constitution and the law. The recent controversy over the legitimacy of the Executive Branch's intervention in the regular functioning of the courts has led to different interpretations of the meaning and scope of this guarantee in favor of the Courts, or the separation of powers in relation to other sovereign bodies, a situation that represented the culmination of several other concerns registered since 2017, with a high point in the constitutional revision of 2021, which intended to change the concept of sovereignty of the courts and readjust their operating model. Contradicting the position taken by some sector of the national academy, which censured the form and direction of intervention in the Court of Auditors of Angola, the Holder of Executive Power and some sector of civil society defended that, under that constitutional provision, the independence of the judiciary should concentrate on the exercise of the jurisdictional function and no longer on the institutional, governmental and administrative dimension, on which it was said to be able to be influenced by the function of defending the Constitution and the regular functioning of the institutions of the State, typical of the responsibilities of the Head of State, as enshrined in n.º 5, Article 108.º Can this position be properly sustained in the constitutional text?

Keywords: Angola, separation of powers, powers of the Head of State, regular functioning of institutions, independence of the Judiciary, guarantees of the Courts and judges.

NOTA

O presente texto aborda *ex-novum* a matéria da independência dos Tribunais, aproveitando, entretanto e em síntese, parte das reflexões sobre o conceito de soberania, por mim expostas publicamente e em Parecer à Associação dos Juizes de Angola, por altura da revisão constitucional de 2021.

1. A CONTROVÉRSIA E CONTEXTO HISTÓRICO

Numa sucessão de comunicados oficiais tornados públicos, nos meses de Fevereiro e Março de 2023, o Presidente da República manifestou que, na qualidade de Chefe de Estado, interpelara a juíza conselheira presidente do Tribunal de Contas para que esta apresentasse (e de quem aguardava) renúncia das suas funções e da qualidade de juíza conselheira daquela instituição, como resultado da perda de confiança política e por terem sido detectadas graves irregularidades por si cometidas (com implicações criminais), que contrariavam toda a estratégia definida pelo poder político no sentido de combate irrepreensível à corrupção¹.

O profundo debate público gerado em torno do assunto foi o culminar de várias preocupações antes colocadas, em contextos díspares, de uma excessiva tendência de interferência do Poder Executivo e poder político no funcionamento dos Tribunais; afinal, alguns episódios mais recentes já haviam conhecido igual questionamento social.

No dia 2 de Março de 2021, o Presidente da República e Titular do Poder Executivo (PR/TPE) apresentou à Assembleia Nacional uma proposta de revisão constitucional (PRC2021), com cerca de 38 incidências de revisão da Constituição da República de Angola (CRA), sendo destacáveis várias preposições referentes ao Poder Judicial, especificamente à organização e funcionamento dos Tribunais. Primeiramente, 4 novos números (6, 7, 8 e 9) estavam propostos ao artigo 176.º, CRA, reservando o poder soberano total apenas aos tribunais superiores, a representação do Poder Judicial ao Conselho Superior da Magistratura Judicial e ao seu Presidente, condicionando a soberania dos tribunais de primeira instância aos momentos em que se constituem em audiência para a apreciação e tomada de decisões judiciais, ou por meio da prolação de sentenças ou acórdãos.

O relatório de fundamentação da PRC2021, dentre outras, deixava claro que era pretensão da revisão tornar claro que os Juízes de primeira e segunda instâncias não eram órgãos representativos da soberania do Poder Judicial, «não podendo invocar o estatuto de “poder de soberania” na relação com as instituições dos outros órgãos de soberania (Legislativo e Executivo) e com a sociedade em geral»².

1 Vide publicação de 27/02/2023 do Jornal de Angola (consultada aos 07/05/2023) em <https://www.jornal-deangola.ao/ao/noticias/chefe-de-estado-convida-presidente-do-tribunal-de-contas-a-renunciar/>

2 À cautela, ressaltava o relatório que as alterações indicadas para os números 8 e 9 visavam reconhecer o «especial simbolismo das decisões judiciais e dos Tribunais constituídos para apreciar e proferir decisões judiciais», em face do qual as modificações reservavam o reconhecimento da sua soberania a eventos específicos. Referia assim o documento que se «propunha para os Juízes, singularmente considerados, e para os Tribunais colectivamente organizados, que o poder de soberania do Poder Judicial seja exercido pelas audiências de julgamento e pelas decisões judi-

Antes da revisão constitucional, no contexto da actividade corrente dos órgãos constitucionais, verificavam-se importantes ajustamentos orgânico-funcionais, como foram i) a passagem formal do processo de gestão administrativa e financeira dos Tribunais (do Ministério da Justiça e Direitos Humanos para o Conselho Superior da Magistratura Judicial), ii) a existência de interpelações e demandas judiciais da Associação representativa dos Tribunais e Juizes (particularmente composta por Juizes da 1.^a e 2.^a instâncias) dirigidas ao Estado angolano e contra o Conselho Superior da Magistratura Judicial, em reivindicação de melhores condições de trabalho, sociais, remuneratórias, bem como de independência e representatividade em relação ao Conselho Superior da Magistratura Judicial e sua presidência (em especial durante o ano de 2020), iii) a aprovação de vários diplomas que restringiam ou retiravam direitos aos magistrados, iv) a tramitação na Assembleia Nacional do pacote legislativo referente ao passaporte angolano, cuja apreciação ficou suspensa considerando, dentre outras, «a questão ligada às precedências, no caso dos magistrados, devido ao imperativo constitucional»³, v) a aprovação na generalidade e apreciação na Assembleia Nacional da proposta de Lei das Precedências Protocolares, com uma colocação de ordem nas 40.^a, 52.^a, 55.^a, 56.^a e 57.^a posições por parte dos Juizes dos Tribunais de 1.^a e 2.^a instâncias, vi) a redução, pela Lei n.º 42/20 de 31 de Dezembro – Lei do Orçamento Geral de Estado de 2021 (artigo 20.º), de vários direitos e regalias a que os magistrados judiciais tinham direito ao abrigo, essencialmente, dos artigos 33.º a 40.º da Lei n.º 7/94 de 29 de Abril – Estatuto dos Magistrados Judiciais, com implicações de retrocesso social na já difícil condição em que se encontravam, comparativamente aos demais poderes soberanos (residência protocolar, viatura, subsídio de manutenção, protecção policial, empregados domésticos, não obstante a atribuição de tais direitos por meio da Lei n.º 7/94 de 29 de Abril).

Estes eventos eram agudizados e complementados pelas não pouco frequentes acusações de justiça selectiva e dirigida no processo de combate à corrupção, peculato, branqueamento de capitais e recuperação de activos, de

ciais que, em nome do povo, cada juiz profere e só nesse acto», pelo que «fora desse acto, os Juizes de primeira e segunda instância não se constituem em “órgão de soberania”».

Relacionadas com estas matérias, a PRC2021 realizou igualmente modificações nos artigos 179.º e 184.º, CRA. No primeiro caso e no âmbito das alterações legislativas pretendidas ao regime jurídico ordinário do Tribunal Constitucional, visou-se a equiparação dos Juizes, estabelecendo-se particularmente o limite etário de 70 anos a nível de todos os Tribunais, independentemente da sua especialização. No segundo caso, foram reforçadas e clarificadas as competências do Conselho Superior da Magistratura Judicial em matéria de gestão administrativa, financeira e de pessoal, de modo a acolher o processo de transição da gestão do poder judicial do Ministério da Justiça e dos Direitos Humanos para o Conselho Superior da Magistratura Judicial.

3 Fonte ANGOP: https://www.angop.ao/noticias-o/?v_link=https://www.angop.ao/angola/pt_pt/noticias/politica/2019/7/33/adia-debate-Proposta-Lei-Passaporte,ff905b93-94c9-47c8-934a-18a8b1e1ba6f.html

eventual pessoalização de interesses na escolha e indicação de magistrados nos tribunais superiores e na Procuradoria Geral da República, da caracterização como caótica e de crise a realidade do sistema de justiça (que, dentre outros, viu ocorrer em curto espaço de tempo a demissão de juízes presidentes dos tribunais superiores com causas, ainda que indirectas, apontadas como políticas).

Qualquer nova intervenção sobre as estruturas do poder judicial (como foi o caso tornado público de orientação expressa do PR/TPE à juíza presidente de um tribunal superior para a sua demissão) encontraria assim o ambiente fértil para despertar imediatamente o alarme de novo risco de sobreposição e conflito de órgãos soberanos, com perigo de retrocesso ao Estado de Direito, qualquer que fosse a bondade das medidas tomadas, sobre o pretendido assecuramento do regular funcionamento das instituições.

2. ENQUADRAMENTO E COMPREENSÃO DA INDEPENDÊNCIA DOS TRIBUNAIS NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO ACTUAL

No contexto actual⁴, a independência dos Tribunais e o acesso à justiça, pleno e eficaz, correspondem a um dos valores estruturantes e indispen-

4 O tratamento constitucional tem maior longevidade, entretanto, encontrando-se, no período 1975 – 2023, várias referências à *independência* no estatuto constitucional do Poder Judicial e dos Juízes na história constitucional de Angola.

A Lei Constitucional de 11 de Novembro de 1975 reconhecia os Tribunais de forma sumária, em dois artigos, incumbindo-lhes o exercício da função jurisdicional, para o cumprimento da tarefa constitucional de *realização de uma justiça democrática* (artigo 44.º), para a qual atribuía aos Juízes independência no exercício das suas funções (artigo 45.º). Em concreto, esse diploma não se referia expressamente a nenhum órgão constitucional como *órgão soberano*, limitando-se a previsão desse conceito à qualificação da República Popular de Angola (no artigo 1.º) enquanto Estado soberano, independente e democrático, e no povo, em quem residia toda a soberania (artigo 2.º). A Assembleia do Povo e, em nome desta o Conselho da Revolução, era qualificado como órgão supremo do Estado, atributo que lhe conferia mais especificamente a supremacia na decisão política e não directamente o exclusivo da soberania (como veio posteriormente a ser esclarecido pelo artigo 34.º, da Lei Constitucional de 07 de Fevereiro de 1978).

Pode dizer-se que a disposição e estrutura constitucionais desse diploma reconheciam vários órgãos soberanos. Ainda que num contexto revolucionário e de iminência de instauração do sistema socialista de organização político-económica (estando nessa altura também reconhecidos como órgãos constitucionais o Presidente da República, o Conselho da Revolução no papel da Assembleia do Povo e o Governo), os Tribunais eram enquadrados constitucionalmente como órgãos a quem competia, com autonomia e independência, a realização da justiça em nome do povo (“justiça democrática”, instituída pelo povo, único soberano nos termos do artigo 2.º, nos exactos termos que é hoje compreendida essa função na CRA vigente). Em 1975, os Juízes gozavam, pois, ainda que formalmente, de soberania e independência sempre que estivessem em exercício de funções e exclusividade da função jurisdicional, devendo aqui considerar-se a independência e exclusividade no seu sentido mais lato, remetendo-se depois para lei ordinária a regulação da organização, composição e a competência dos Tribunais.

Com a aprovação da Lei Constitucional de 07 de Fevereiro de 1978, que consistiu numa «**alteração e republicação da Constituição da República Popular de Angola, de 11 de Novembro de 1975**», o figurino constitucional manteve-se em relação à distribuição dos poderes soberanos, nos termos acima descritos, sem prejuízo do reforço de regime normativo que o Poder Judicial conheceu. Agora, no artigo 49.º, 50.º e 51.º, tornava-se mais evidente que, na República Popular de Angola, a justiça devia ser administrada em nome do Povo pelo Tribunal Supremo

sáveis de um Estado Democrático e de Direito, devendo colocar-se logo em

Popular e pelos demais Tribunais instituídos por lei, cuja organização, constituição e competência dos Tribunais deviam ser fixadas por lei.

Foi reiterada a independência dos Juizes, cuja função devia exercer-se apenas em obediência à Lei (artigo 50.º), devendo a justiça ser administrada por Tribunais colegiais (formal e constitucionalmente considerados), com a participação de Juizes profissionais e leigos, titulares dos mesmos direitos e deveres (artigo 51.º). Nestes dois marcos estruturantes do período monopartidário, de uma ditadura de partido único que se estendeu até à transição democrática de 1991, os Tribunais e Juizes foram reconhecidos constitucionalmente como órgãos soberanos, independentes, sem diferenciação de grau ou espécie.

Com as Leis Constitucionais 12/91 de 06 de Maio e 23/92 de 16 de Setembro, que instauraram e implementaram uma democracia multipartidária, determinando a abertura para um novo regime político (II República), surge o princípio da separação de poderes e o conceito da soberania dos órgãos constitucionais, expandindo constitucionalmente o campo de regulação do Poder Judicial. Essa expansão foi menor quando nos reportamos à Lei Constitucional n.º 12/91, em comparação com os principais diplomas anteriores e em relação à Lei Constitucional n.º 23/92. Na Lei Constitucional de 1991, eram dedicados agora cinco artigos (80.º a 84.º, Capítulo VII, sem prejuízo dos artigos 85.º e 86.º, concernentes ao Ministério Público), tendo ainda assim grande impacto na configuração do sistema constitucional quando comparados às disposições estruturantes desse diploma. Primeiramente, manteve-se o estatuto da República Popular de Angola como uma Nação soberana e independente, reforçando-se o regime da titularidade da soberania e os mecanismos do seu exercício pelo povo (artigos 1.º e 3.º). O artigo 40.º consagrava *ex novo* e expressamente os órgãos de soberania do Estado, assim definidos no Presidente da República, na Assembleia do Povo, no Governo e nos Tribunais (artigo 40.º), cuja formação, composição, competência e funcionamento só seriam os definidos pelo próprio diploma. Também de forma pioneira, eram fixados deveres gerais de actuação aos órgãos soberanos, no seu funcionamento interno e na relação com os demais órgãos constitucionais, nomeadamente de respeito pela *separação e interdependência de funções dos órgãos de soberania* (alínea c), artigo 41.º). A composição, estatuto e funcionamento do sistema de justiça mantiveram-se os mesmos, reiterando-se a coexistência, em igualdade de estatuto, entre o Tribunal Popular Supremo e os demais Tribunais, aos quais se consagra colectivamente a tarefa de exercer justiça em nome do povo, a protecção dos direitos fundamentais e interesses legítimos dos cidadãos e das instituições e decidem, sobre a legalidade dos actos administrativos (artigos 80.º, 81.º, 82.º, 83.º), com independência e sujeição exclusiva à Lei. Uma nota particular deve ser dada ao artigo 81.º, que, igualmente *ex novo*, estabelecia o cumprimento obrigatório das decisões dos Tribunais para todos os cidadãos e demais pessoas jurídicas, bem como a prevalência destas decisões sobre as de outras autoridades.

Mantidos esses ideais no ano seguinte com a aprovação da Lei Constitucional n.º 23/92 (artigos 1.º, 3.º, 53.º, 54.º), este diploma realizou uma verdadeira revolução ao Poder Judicial, a quem reconheceu juridicamente o seu papel estruturante na consolidação da abertura democrática que se iniciava. Estavam agora dedicados 25 artigos a regular todo o Poder Judicial (artigos 120.º a 144.º), incluindo o Tribunal Constitucional, o Conselho Superior da Magistratura Judicial, o Provedor de Justiça, a Procuradoria Geral da República e o Ministério Público. Os Tribunais Comuns e a organização do sistema de justiça tinham acolhimento directo nos primeiros 11 artigos (120.º a 131.º). Novamente, reconhece-se de forma indiferenciada o estatuto de órgãos de independentes e de soberania a todos Tribunais, a quem cabia, também indistintamente, administrar a justiça em nome do Povo, exercer a função jurisdicional, dirimindo conflitos, gozando para o efeito de independência (artigo 120.º). Esta solução vinha novamente alinhada com a consagração dos órgãos de soberania no artigo 53.º, onde se inseriam todos os Tribunais ao lado do Presidente da República, da Assembleia Nacional, do Governo e dos Tribunais. O regime de equiparação e indiferenciação de tratamento entre todos os Tribunais e Juizes pode igualmente ser identificado na Lei Constitucional n.º 23/92 nas matérias relativas às garantias de independência (artigo 127.º), inamovibilidade (artigo 128.º), irresponsabilidade pelas decisões proferidas (artigo 129.º), exclusividade das funções (artigo 131.º), composição dos Tribunais (artigo 122.º), carácter obrigatório das decisões (n.º 2, artigo 121.º) e atribuição de imunidades (artigo 130.º).

evidência a parcela do Estado de Direito, em especial na dimensão da *separação de poderes*, da *realização e acesso à justiça*, da *autonomia e independência dos Tribunais e dos Juízes*, bem como da *relação entre os órgãos soberanos* no campo do sistema constitucional vigente, que são elementos estruturantes do princípio *jus-fundamental* do Estado de Direito. O funcionamento e desempenho quotidiano das instituições soberanas está inevitavelmente associado ao grau

A importância conferida a esse regime do Poder Judicial e dos demais órgãos soberanos levou em 1992 o constituinte a estabelecer limites materiais de revisão sobre tais matérias (alíneas c) e f) do artigo 159.º), nos termos já expostos doutrinariamente (*vide supra*), impedindo, quer ao poder de revisão constitucional, como ao legislador ordinário, a adopção de soluções normativas que directa ou indirectamente afectassem as garantias concernentes ao Estado de Direito, à separação de poderes e à independência dos Tribunais.

Em 2010, com a aprovação da Constituição da República de Angola (primeira Constituição formal e definitiva da Angola independente, marco do início da III República e da conclusão do longo processo de transição democrática iniciado em 1991/1992), foi consolidada a estruturação do sistema de justiça pretendido em 1992, mantendo em linhas gerais a composição, estruturação e estatuto dos Tribunais da justiça comum (artigos 1.º, 3.º, 105.º, 174.º, 176.º). O valor e estatuto da soberania destes Tribunais e Juízes no exercício de funções judiciais, a independência e a separação de poderes em favor dos Tribunais mostram-se novamente evidentes no contexto dos artigos 3.º, 174.º, 176.º e 177.º, CRA, encontrando-se mais uma vez como limite de revisão constitucional no artigo 236.º, CRA (alíneas f), i), j)).

No acórdão n.º 111/2010 do Tribunal Constitucional, que procedeu à fiscalização preventiva da Constituição, este órgão judicial afirmou a importância desses limites de revisão, primeiro ao reconhecer o carácter condicionador da Lei Constitucional n.º 23/92 na aprovação da Constituição, sem que esta a pudesse contornar, e, segundo, por reafirmar a sucessão de tais valores constitucionalmente protegidos no novo documento constitucional que se aprovava.

Na sua decisão, o Tribunal Constitucional entendeu, em sede dos limites materiais de revisão, que «(...) a independência dos Tribunais é um princípio intrínseco e indissociável do Estado Democrático de direito, cujo escopo é assegurar a independência dos Juízes e salvaguardar os Tribunais de ingerências e pressões dos demais poderes do Estado e da Sociedade», pelo que «a Constituição acolhe o princípio da independência dos Tribunais (artigo 175.º) bem como os instrumentos clássicos de asseguramento dessa autonomia, a saber:

- a) a independência dos Juízes, sua inamovibilidade, irresponsabilidade, imunidades e incompatibilidades (artigo 179.º);
- b) a autonomia administrativa e financeira dos Tribunais (artigo 178.º);
- c) a soberania dos Tribunais, a prevalência e obrigatoriedade do cumprimento das suas decisões (artigos 174.º e 177.º);
- d) o autogoverno da Magistratura (artigo 184.º);
- e) a autonomia do Ministério Público (artigo 185.º)».

São palavras inequívocas do Tribunal Constitucional em tão célebre decisão! Desse modo, pode concluir-se que o quadro evolutivo antes assinalado desde 1975 aos dias de hoje, com um reforço significativo na II e III Repúblicas, manifesta posicionamentos constituintes incontornáveis, quanto ao reconhecimento do papel estruturante do Poder Judicial na consolidação do Sistema democrático e do Estado de Direito em Angola, bem como na garantia constitucional da separação de poderes, da autonomia e da independência aos Tribunais.

Esse posicionamento incontornável quer significar, a nosso ver, a impossibilidade de ajustamento de tais matérias, pela revisão directa ou indirecta, tanto sobre o limite de revisão propriamente dito, como igualmente por meio de formas de actuação declaradas ou encobertas por parte do poder político.

de independência mínimo indispensável ao seu pleno funcionamento, sem quaisquer interferências⁵.

O Estado de Direito representa a superioridade da *Rule of law* sobre a *Rule of man* e é uma ideia amplamente prevista na CRA⁶. É a instituição jurídico-normativa e política mais evoluída, cujo fundamento material reside hoje no valor da dignidade humana e afirma os seus pressupostos materiais, identificados como fins primários, em geral: na garantia de direitos fundamentais, na juridicidade, na constitucionalidade e na ideia de realização de uma justiça efectiva⁷, tuteláveis em última instância pelos Tribunais.

A protecção e realização dos direitos humanos e fundamentais implica assim, ao abrigo do Estado de Direito, a adopção de instrumentos normativos e institucionais responsáveis, prodigiosos e voltados para a sociedade, susceptíveis de impedir os excessos das autoridades e o arbítrio. Isto é o que representa a justiça e o Poder Judicial, esse conjunto ou totalidade de arranjos institucionais – incluindo as regras e os agentes produtores das regras que se lhes aplicam – capazes e plenos na realização de um ambiente de paz social efectiva⁸.

Esse papel e caracterização da justiça, enquanto instituição e serviço em prol do Estado de Direito, foi afirmado pela *CheckList do Princípio do Estado de Direito* (actualizado pela Comissão de Veneza em Março de 2016 e adoptada no IV Congresso da *World Conference on Constitutional Justice – WCCJ* – realizado em 2017, instituição patrocinada por aquela), que inclui actualmente a *legalidade, segurança jurídica, prevenção do abuso de poderes, igualdade diante da lei, não discriminação e acesso à justiça*⁹.

5 Cfr., sobre o instituto, os relevantes estudos de BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang. *Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia*. (Trad. Rafael A. Serrano), Madrid, Trotta, 2000, pp. 17, ss.; BAZÁN, Víctor. *Estado de Derecho, Democracia y Efectivas Protección y Realización de los Derechos Humanos*. In DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS; São Paulo, Edifício, Ano 9, n.º 2, 2009, pp. 13 – 30.

6 Art.ºs 2.º, n.º 1; 202.º, n.º 2; 211.º; 212.º, n.º 2; 236.º, f); bem como as bastante numerosas referências ao cumprimento da Constituição e da Lei.

7 Na mesma perspectiva, BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang. Op. cit., pp. 18, ss.; CANOTILHO, Gomes. *Estado de Direito*, p. 9. Disponível em http://www.estig.ipbeja.pt/ac_direito/CanotilhoED.pdf.

8 HOLLINGSWORTH, J. Rogers; SCHMITTER, Philippe; STREECK, Wolfgang. *Governing Capitalist Economies*. Oxford, Oxford University Press, 1994, p. 5; REIS, José. *A economia impura: O mundo onde é necessário haver instituições e governação*. In Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco, Vol. II, Lisboa, Coimbra Editora, 2006, p. 726

9 Cfr. para o efeito EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION). *Rule Of Law Checklist*, pp. 2 – 33, disponível em [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e). Conferir ainda a proposta de inclusão da *dignidade da pessoa humana na check list* enquanto *novo desafio do princípio do Estado de Direito*, por iniciativa da representação da Holanda, em VERMEULEN, Ben. *New challenges to the rule of law*. In 4th Congress of the World Conference on Constitutional Justice Vilnius, Republic of Lithuania, September 2017, pp. 4, 5, disponível em http://www.venice.coe.int/WCCJ/04_Vilnius/Presentations/WCCJ-4thCongress-session2-response-Vermeulen-E.pdf

3. OS COMANDOS DA *CHECKLIST* DO PRINCÍPIO DO ESTADO DE DIREITO DA WORLD CONFERENCE ON CONSTITUTIONAL JUSTICE – WCCJ – SOBRE O ESTATUTO DOS TRIBUNAIS E O ACESSO À JUSTIÇA

O importante documento da Comissão de Veneza, que define o regime e o sistema de controlo do *Estado de Direito* na generalidade dos países do mundo (e do qual Angola é parte por meio do seu Tribunal Constitucional), estabelece como elementos estruturantes do Estado de Direito a *legalidade* (incidência e alargamento da vigência/efectividade das leis; reforma das leis, necessidade de ajustamento em medidas de capacitação estrutural e humana, financeira, abertura das instituições), a *segurança jurídica* (previsibilidade do futuro, na base da lei e dos desenvolvimentos políticos nacionais, no reforço das instituições de protecção dos direitos dos cidadãos e das leis, com garantias plenas); a *prevenção do abuso de poderes* (evitando a concentração de poderes, uso arbitrário de poderes, a ausência de pluralismo político, garantias plenas de autonomia dos órgãos e do poder judicial), a *igualdade diante da lei, a não discriminação* e, por fim, o *acesso à justiça*.

No tocante ao acesso à justiça, o documento enuncia três pilares para a sua concretização, nomeadamente:

1.º Independência e imparcialidade¹⁰

- a) Independência do Judiciário
- b) Independência dos juízes (individuais)
- c) Imparcialidade do Judiciário
- d) O Ministério Público: autonomia e controle
- e) Independência e imparcialidade da Ordem dos Advogados¹¹

2.º Julgamento justo

¹⁰ Com uma organização aproximada, mas sistematicamente distinta, o Tribunal Constitucional de Angola já no seu acórdão n.º 111/2010, que procedeu à fiscalização preventiva da Constituição, apresentava, em sede dos limites materiais de revisão, os aspectos que deviam integrar a independência dos Tribunais, citando que esta «(...) é um princípio intrínseco e indissociável do Estado Democrático de direito, cujo escopo é assegurar a independência dos Juizes e salvaguardar os Tribunais de ingerências e pressões dos demais poderes do Estado e da Sociedade», pelo que «a Constituição acolhe o princípio da independência dos Tribunais (artigo 175.º) bem como os instrumentos clássicos de asseguramento dessa autonomia, a saber: a) a independência dos Juizes, sua inamovibilidade, irresponsabilidade, imunidades e incompatibilidades (artigo 179.º); b) a autonomia administrativa e financeira dos Tribunais (artigo 178.º); c) a soberania dos Tribunais, a prevalência e obrigatoriedade do cumprimento das suas decisões (artigos 174.º e 177.º); d) o autogoverno da Magistratura (artigo 184.º) e e) a autonomia do Ministério Público (artigo 185.º)».

¹¹ Por economia do presente texto, não serão desenvolvidas as subdimensões do Ministério Público (autonomia e controle), a independência e imparcialidade da Ordem dos Advogados, ou vários outros subdesenvolvimentos da independência dos tribunais. Recomenda-se, por isso, a consulta da versão original da *checklist*, onde se devem destacar sobretudo:

- a) Acesso aos tribunais
 - b) Presunção de inocência
 - c) Outros aspectos do direito a um julgamento justo
 - d) Eficácia das decisões judiciais
- 3.º Justiça constitucional (se aplicável)
 Como se desenvolvem e multiplicam estas ideias-chave?

4. A INDEPENDÊNCIA DO JUDICIÁRIO (GLOBALMENTE CONSIDERADA)

A independência dos Tribunais globalmente considerada constitui instituto decisivo na definição do regime aplicável a estes órgãos de soberania e aos seus titulares, os Juizes.

Constituindo este primeiro ponto o foco deste texto, ao qual reservamos os desenvolvimentos seguintes, é lapidar destacar a perspectiva com que este documento começa por discorrer sobre o significado da Independência do Judiciário e Independência dos juizes (individuais), cujo texto constante dos seus parágrafos 74 e 75 transcrevemos:

“74. The judiciary should be independent. Independence means that the judiciary is free from external pressure, and is not subject to political influence or manipulation, in particular by the executive branch. This requirement is an integral part of the fundamental democratic principle of the separation of powers. Judges should not be subject to political influence or manipulation.

75. (...) four elements of judicial independence: manner of appointment, term of office, the existence of guarantees against outside pressure – including in budgetary matters – and whether the judiciary appears as independent and impartial.”

84. The public prosecutor’s office should not be permitted to interfere in judicial cases outside its standard role in the criminal justice system – e.g. under the model of the “Prokuratura”. Such power would call into question the work of the judiciary and threaten its independence.

91. There is no common standard on the organisation of the prosecution service, especially about the authority required to appoint public prosecutors, or the internal organisation of the public prosecution service. However, sufficient autonomy must be ensured to shield prosecutorial authorities from undue political influence.

In conformity with the principle of legality, the public prosecution service must act only on the basis of, and in accordance with, the law. This does not prevent the law from giving prosecutorial authorities some discretion when deciding whether to initiate a criminal procedure or not (opportunity principle).

92. Autonomy must also be ensured inside the prosecution service. Prosecutors must not be submitted to strict hierarchical instructions without any discretion, and should be in a position not to apply instructions contradicting the law.

95. Bias on the part of public prosecution services could lead to improper prosecution, or to selective prosecution, in particular on behalf of those in, or close to, power. This would jeopardise the implementation of the legal system and is therefore a danger to the Rule of Law. Public perception is essential in identifying such a bias.

Como daí se depreende, o judiciário deve ser independente, isto é, estar livre de pressões externas e não estar sujeito a influência ou manipulação política, em particular pelo Poder Executivo, sendo parte integrante do princípio democrático fundamental da separação de poderes. Tanto os Tribunais, como os juizes individualmente, não devem estar sujeitos a influência ou manipulação política. Essa independência é destacada ainda por meio de quatro elementos¹²: *forma de nomeação, duração do mandato, existência de garantias contra pressões externas – inclusive em questões orçamentais – e se o judiciário se apresenta como independente e imparcial.*”

As Constituições e a legislação ordinária estabelecem, amiúde, mecanismos múltiplos para afirmar e assegurar essa independência da judicatura e do seu exercício. De acordo com Gomes CANOTILHO¹³, a independência dos Tribunais pode desdobrar-se *em independência colectiva, independência interna e externa, independência pessoal, independência funcional.*

Quanto à ***independência colectiva***, o catedrático entende que esta procura conferir autonomia à judicatura, entendida como ordem ou corporação, própria e **insusceptível de ser subalternizada a outra estrutura estadual.**

Na *independência interna e externa*, o autor sustenta que a independência dos juizes tem uma dimensão externa e uma dimensão interna. A independência **externa aponta para a independência dos juizes em relação aos órgãos ou entidades estranhas ao poder judicial.** A independência interna (independência funcional) significa a **independência perante os órgãos ou entidades pertencentes ao poder jurisdicional.**

No que toca à *independência externa*, alerta A. MORAES que o legislador constituinte, ao proclamar a existência de poderes da República, independentes e harmónicos entre si, cada qual com a sua função soberana, buscou uma finalidade maior, qual seja, evitar o arbítrio e garantir a liberdade individual do cidadão¹⁴. Em tal medida, pode justificar-se como legítima a existência de graus intermédios de interdependência, com os quais exista a participação de outros órgãos de soberania na designação ou composição dos órgãos da cúpula do Poder Judicial, intervenção necessária ao equilíbrio que deve pautar a harmonia entre os Poderes. Mas, por **ofensa da separação de poderes, deve recusar-se qualquer procedimento que permita a criação de um verdadeiro Quarto Poder, cuja função principal seria controlar um dos três Poderes da República**, originariamente criado e organizado pela Constituinte¹⁵. Configurando-se em uma intervenção dos demais poderes na magistratura, que

12 Tal qual destacados pelo European Court of Human Rights.

13 CANOTILHO, Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7.^a ed., Coimbra, 2003, pp. 663, 664.

14 MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 33.^a ed., São Paulo, ATLAS, 2017, p. 370.

15 MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 33.^a ed., São Paulo, ATLAS, 2017, pp. 370, 371.

ficaria submetida hierárquica e politicamente a um órgão político, composto por integrantes pertencentes aos demais Poderes ou instituições estatais, A. MORAES entende que em tal condição haveria o grave risco de comprometimento da imparcialidade dos magistrados¹⁶.

As reservas do autor colocam-se, inclusive, em relação ao estatuto do Conselho Nacional de Justiça, equiparado ao Conselho Superior da Magistratura Judicial (ente híbrido situado na fronteira administrativa-jurisdicional), por entender que só será legítimo se não perturbar a independência interna dos magistrados, isto é, o livre exercício da sua actividade, **garantindo-se constitucionalmente a inexistência de quaisquer vínculos perante os órgãos dirigentes do próprio Judiciário e dos Tribunais superiores**¹⁷.

Essa preocupação de *inexistência de quaisquer vínculos* entre os Tribunais no geral e os organismos de gestão e disciplina da magistratura tem de significar a impossibilidade de afectação das decisões que emitem, por um lado, mas igualmente a ausência de qualquer forma de subordinação, representação pessoal ou institucional, por outro, sob pena de ofensa da independência do Poder Judicial. Essa actividade de gestão tem de significar, a nosso ver, formas de relacionamento que não signifiquem subordinação hierárquica, administrativa ou judicial, bem como dependência da identificação como órgão soberano. Assim o será, igualmente, na relação entre o Poder Executivo e os Tribunais, de cujo resultado não pode resultar a impressão de que a manutenção em funções de qualquer titular de órgão judicial esteja dependente da confiança que lhe deposita o Titular do Poder Executivo.

Por conseguinte, o funcionamento e desempenho quotidiano das instituições soberanas está inevitavelmente associado ao grau de independência mínimo indispensável ao seu pleno funcionamento, sem quaisquer interferências ou condicionamentos. A independência judicial, mais do que prerrogativa institucional, constitui um direito fundamental dos cidadãos, incluindo-se neste o direito à tutela judicial e o direito ao processo e julgamento por um Tribunal independente e imparcial.

A garantia da *independência dos Tribunais* abrange não somente a intocabilidade da expressão constitucional do próprio princípio (artigo 175.º), as suas implicações directas no estatuto de independência dos Juizes (artigo 179.º), ou eventualmente sobre a actividade jurisdicional que desenvolvem, mas

16 MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 33.ª ed., São Paulo, ATLAS, 2017, pp. 370, 371

17 MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 33.ª ed., São Paulo, ATLAS, 2017, pp. 370, 371. Cita o autor que o Supremo Tribunal Federal não admite a criação de mecanismos de controle externo do Poder Judicial que não foram previstos originariamente pelo legislador constituinte, entendendo que tais hipóteses afrontam o princípio da separação dos poderes. Assim, analisando a possibilidade de criação de controles externos às magistraturas estaduais, o Tribunal já declarou a inconstitucionalidade das Constituições dos Estados da Paraíba, Pará, Bahia e Mato Grosso: MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 33.ª ed., São Paulo, ATLAS, 2017, p. 371.

também a própria dimensão de administração autónoma da magistratura (artigo 178.º), na medida em que esta seja uma componente da independência judicial. Quaisquer processos que, a final, provoquem uma fragmentação, fragilização, enfraquecimento do sistema de justiça, a subordinação hierárquica ou a subalternização institucional dos Tribunais (ainda que invisível e expressa, essencialmente, no agir dos órgãos políticas), só podem merecer a qualificação de inconstitucionais.

A soberania no Poder Judicial, a independência e o princípio da separação de poderes deverão nessa medida implicar:

- a) O autogoverno administrativo e institucional, incluindo a gestão dos processos de disciplina sobre os seus membros;
- b) O direito de os Tribunais ou organismos que os representem de forma institucional ou associativa decidirem e/ou participarem nas decisões políticas sobre a sua organização, estatuto e funcionamento;
- c) O direito de os Tribunais tomarem, por si ou pelos seus meios directos de representação, a iniciativa de apresentação aos demais órgãos constitucionais de propostas de alteração e conformação do seu estatuto, organização e funcionamento;
- d) O direito a estatuto e tratamento equiparado ou equiparável, sem medidas discriminatórias;
- e) O direito à “comparticipação do poder judicial no processo de elaboração do seu orçamento”. (artigo 178.º, CRA)

De especial dificuldade tem sido o tratamento da *independência funcional* (administrativa e financeira) dos tribunais e dos juizes (auto-governo), sobretudo com os riscos associados ao governo elitista e corporativista da magistratura, quando não controlado e limitado. Diante da especificidade do tema, não o desenvolveremos. Recordamos apenas que o art.º 178.º CRA consagra a autonomia administrativa e financeira dos Tribunais, remetendo-se para a lei a definição dos mecanismos de participação do poder judicial no processo de elaboração do seu orçamento¹⁸. Nesta disposição, cabem, como

18 A disposição constitucional é simplista e lacónica, quando comparada, por exemplo, com a con-génere brasileira no Art. 99.º, CRFB. Refere a disposição que «Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

§ 1.º Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 2.º O encaminhamento da proposta, ouvidos os outros tribunais interessados, compete:

I - no âmbito da União, aos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, com a aprovação dos respectivos tribunais;

II - no âmbito dos Estados e no do Distrito Federal e Territórios, aos Presidentes dos Tribunais de Justiça, com a aprovação dos respectivos tribunais.

dissemos, o autogoverno administrativo e institucional, a disciplina o direito de decidir e/ou participarem nas decisões políticas sobre a sua organização, estatuto e funcionamento e a comparticipação no processo de elaboração do seu orçamento.¹⁹

5. A INDEPENDÊNCIA E SOBERANIA DOS TRIBUNAIS

A independência dos tribunais pressupõe a sua soberania²⁰ e esta determina a independência do judiciário. Quem está subordinado, nunca poderá

§ 3.º Se os órgãos referidos no § 2º não encaminharem as respectivas propostas orçamentárias dentro do prazo estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias, o Poder Executivo considerará, para fins de consolidação da proposta orçamentária anual, os valores aprovados na lei orçamentária vigente, ajustados de acordo com os limites estipulados na forma do § 1º deste artigo.

§ 4.º Se as propostas orçamentárias de que trata este artigo forem encaminhadas em desacordo com os limites estipulados na forma do § 1º, o Poder Executivo procederá aos ajustes necessários para fins de consolidação da proposta orçamentária anual.

§ 5.º Durante a execução orçamentária do exercício, não poderá haver a realização de despesas ou a assunção de obrigações que extrapolem os limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais.

- 19 O actual modelo de orçamentação cria especiais problemas para o poder judicial na elaboração do OGE. Depois da projecção do Quadro Macroeconómico (tem como objectivo no âmbito da elaboração do OGE, estabelecer o respectivo Quadro Macro-Fiscal de Base, cuja aprovação compete à Equipa Económica da Comissão Económica do Conselho de Ministros, sob proposta do Grupo Técnico para as Questões Macroeconómicas), o processo seguinte é dirigido à afectação dos recursos líquidos para as Despesas Orçamentais e para as Operações Financeiras (os recursos disponíveis para afectação às Despesas Orçamentais e às Operações Financeiras são dados pelo conjunto das receitas fiscais, mais os montantes dos desembolsos de financiamento). Concluídos os processos de afectação e de definição de Limites de Despesa (com base no Quadro Macro-Fiscal), efectiva-se a Orçamentação (afectação dos recursos dos limites de despesas, pelas Unidades Orçamentais e respectivos Órgãos Dependentes, sob a coordenação dos correspondentes Órgãos Sectoriais do Sistema Orçamental, a Actividades e Projectos específicos e nas naturezas económicas da despesa aplicáveis). Entretanto, a Justiça aparece regularmente como penúltima ou antepenúltima opção de afectação de receitas. Acresce a isso o estatuto e qualificação dos órgãos de justiça como meras unidades orçamentais e não como decisores financeiros; relação institucional apenas com os secretários gerais dos principais organismos do sector da justiça, não envolvendo todos os tribunais; sujeição e condicionamento dos Tribunais ao limite da receita e despesa definido pelo Ministério das Finanças, sem capacidade de ajustamento efectivo em conformidade com as suas reais necessidades; Situação indefinida quanto ao orçamento do CSMJ enquanto órgão de gestão de todo o poder judicial e seus funcionários; situação ainda indefinida em relação ao Cofre Geral dos Tribunais e do seu funcionamento.
- 20 O conceito de soberania é fundado historicamente por Jean Bodin (1529-1596), após publicar em 1576, em Paris, os *Seis Livros da República*, onde teorizou sobre o *poder absoluto do soberano*, posteriormente desenvolvido por Thomas Hobbes (1588-1679) no seu *Leviatão de 1651*. Para Jean Bodin, esse poder é perpétuo e absoluto. Perpétuo, porque é permanente e não pode ser revogado (e não o pode ser porque não deriva de um outro poder, não é fruto de uma delegação, mas é originário). O poder é absoluto no sentido de não estar submetido a subordinação, a controlo nem a contrapeso por parte de outros poderes (GILMAR MENDES; PAULO BRANCO. *Curso de Direito Constitucional*. 13.ª ed. (vers. electr.), São Paulo, Saraiva, 2018, pp. 59, 60). A concepção pré-liberal oferecia este poder à monarquia, perspectiva alterada com as revoluções setecentistas, que a transferiu para o povo e hoje a soberania, fruto das evoluções dos últimos séculos, é corporizada no Estado e nos seus órgãos, por assentimento do povo, o seu originário e único titular. O Estado, na tradicional obra de Jellinek, carece de três elementos fundamentais: poder/soberania, população e território, sendo definido como a forma histórica de organização jurídica limi-

afirmar-se autônomo e independente. Quem não tem soberania ou tem-na limitada, nunca poderá exercer a independência na plenitude. Conforme referem Fernando LUSO SOARES²¹ e Alberto dos REIS²², a soberania e independência judiciais, mais do que prerrogativas institucionais, constituem um direito fundamental dos cidadãos, inclusive o direito à tutela judicial e o direito ao processo e julgamento por um Tribunal independente e imparcial.

A justificação oferecida pelo Presidente da República em busca de legitimação da sua última actuação sobre o poder judicial, no caso do Tribunal de Contas, propondo que a independência seja reservada ao processo decisório dos Tribunais e dos Juizes, recorda-nos velozmente a discussão desenvolvida no contexto da PRC2021, em que se pretendeu modificar a soberania dos tribunais, reservando o poder soberano total apenas aos tribunais superiores, condicionando a soberania dos tribunais de primeira instância aos momentos em que se constituem em audiência para a apreciação e tomada de decisões judiciais, ou por meio da prolação de sentenças ou acórdãos. Esta visão não é e não era correcta.

A soberania é, na definição de Marcello Caetano²³, **o poder supremo e independente**, entendendo-se por poder supremo **aquele que não está limitado por nenhum outro na ordem interna** e que, na sociedade internacional, não tem de acatar regras que não sejam voluntariamente aceites e está em pé de igualdade com os poderes supremos dos outros povos²⁴. Nesse sentido, torna-se evidente que **quem não é soberano (quem não tem o simples poder de recusar a solicitação ou imposição de outro órgão constitucional), é subordinado, súbdito ou dependente**.

No entendimento de Fernando LUSO SOARES, jurisdição é poder, o poder do Juiz, o poder jurisdicional, é a soberania enquanto representação do exercício de autoridade, da potestade que percorre toda a fase de um processo judicial, conforme previsto nas leis processuais vigentes: a acção postula a jurisdição e ambas postulam o processo, de modo que ordenamento jurídico, acção, jurisdição e processo se reduzem ad unum, não sendo pensável o ordenamento jurídico, enquanto jurídico, sem acção e sem jurisdição²⁵.

«Efectivamente, legislação, administração e jurisdição, mais do que três poderes do Estado, constituem as três formas de funcionamento do poder

tada a um determinado território, com população definida e dotado de soberania, que em termos gerais e no sentido moderno configura-se em um poder supremo no plano interno e num poder independente no plano internacional (MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 33.^a ed., São Paulo, ATLAS, 2017, p. 26).

21 LUSO SOARES, Fernando. *Processo Civil de Declaração*. Coimbra, Almedina, 1965, p. 163.

22 REIS, José Alberto dos. *Comentário ao Código de Processo Civil*, Vol. III, p. 24.

23 CAETANO, Marcelo. *Direito Constitucional* – Vol. I. 2.^a ed., Forense, 1987, p. 169.

24 MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 33.^a ed., São Paulo, ATLAS, 2017, p. 41.

25 LUSO SOARES, Fernando. *Processo Civil de Declaração*. Coimbra, Almedina, 1965, pp. 107, 108, 166.

estatal»²⁶. Daí que o autor²⁷, discorrendo sobre o conceito de *jurisdição*, afirme que esta é «o poder de fazer justiça, uma potestade», «sendo poderes ao serviço da jurisdição:

- a) O poder de decisão;
- b) O poder de execução;
- c) O poder de coerção;
- d) O poder de documentação».

A soberania e independência significam, pois, mais do que simples autoridade ou coercibilidade. Significa muito mais do que emitir sentenças e acórdãos. É «o poder de decisão, a autoridade de declarar se existe ou não uma vontade concreta da lei a respeito do caso litigioso, susceptível de produzir caso julgado». É «o poder de execução, a autoridade de tornar eficaz aquilo que decide». É «o poder de coerção, conforme indicado no artigo 266.º, CPC, de remover todos os obstáculos que se opõem ao cumprimento da sua missão». É, por fim, «o poder de documentação, imposto pela necessidade de acreditar os actos jurisdicionais, emprestando-lhes notícia permanente e fixando, no tempo, o modo e a forma como aconteceram»²⁸. A estas notas do autor aditamos o *poder de autoridade*, afirmando-se como mecanismo constitucional e legalmente legitimado ao exercício do poder público, de forma livre, independente e não subordinada.

Sendo a Constituição a Lei Suprema da República de Angola, a soberania será sempre exercida nos termos por ela definidos originariamente (n.º 1 do artigo 6.º e artigo 3.º), tanto para a materialização do princípio democrático, como em relação ao princípio do Estado de Direito. Na senda do que defende A. MORAES²⁹, sufragado pelo artigo 3.º da nossa Constituição, o denominado princípio democrático afirma que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes, sejam os eleitos (o Estado Democrático de Direito significa que o Estado se rege por normas democráticas, com eleições livres, periódicas e exercidas pelo povo, bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais), sejam os designados por estes, sejam ainda os meramente representativos, como é o caso dos Tribunais.³⁰

26 LUSO SOARES, Fernando. *Processo Civil de Declaração*. Coimbra, Almedina, 1965, p. 157.

27 LUSO SOARES, Fernando. *Processo Civil de Declaração*. Coimbra, Almedina, 1965, pp. 164, 165.

28 LUSO SOARES, Fernando. *Processo Civil de Declaração*. Coimbra, Almedina, 1965, p. 164 a 166.

29 MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 33.ª ed., São Paulo, ATLAS, 2017, p. 28.

30 Em situação especial, há de ser colocada a noção política de soberania em relação à titularidade e exercício dos poderes públicos, em concreto na necessidade de diferenciação entre aquela que se efectiva por meio do poder constituinte originário e aquela que resulta do poder constituinte derivado ou poder de revisão. O titular do poder soberano e do poder constituinte é o povo e por meio dele o Estado, pois a titularidade do poder liga-se à ideia de soberania do Estado (nem as próprias Assembleias Constituintes titularizam o poder constituinte em nome próprio, pois são apenas órgãos aos quais se atribui, por delegação popular, o exercício dessa magna prerrogativa).

Por isso, diz muito assertivamente Gomes CANOTILHO³¹ que os Tribunais são órgãos de soberania e têm uma posição equi-ordenada em relação aos outros órgãos de soberania, ou seja, sob o ponto de **vista jurídico-constitucional, os Tribunais indiferenciadamente têm uma posição jurídica idêntica à dos outros órgãos constitucionais de soberania**. Será, pois, exigível aos demais poderes públicos os mesmos limites e contenções sobre a sua actuação sobre o poder judicial, como a este é imposta a impossibilidade de interferir nos poderes legislativos e executivo. O que, por força da separação de poderes, estiver condicionado a um Tribunal fazer em desfavor dos demais poderes públicos, estará igualmente condicionado a estes em relação àquele.

A PRC2021 pretendia restringir o conceito de soberania dos Tribunais e Juízes da 1.ª e 2.ª instâncias a dois eventos específicos, na extensa estrutura e encadeamento das fases e actos processuais, nomeadamente as sentenças/acórdãos e a realização das audiências judiciais. Interferindo desse modo no âmbito e dimensão da jurisdição dos Tribunais, em prejuízo da separação e independência de poderes, a solução ignorava a expressiva quantidade de actos processuais em que é indispensável o exercício da soberania para a sua plena efectivação.

Conforme já antes se assinalou, entende Fernando LUSO SOARES que **jurisdição é poder, o poder do Juiz, o poder jurisdicional, é a soberania enquanto representação do exercício de autoridade, da potestade que percorre toda a fase de um processo judicial, conforme previsto nas leis processuais vigentes: a acção postula a jurisdição e ambas postulam o processo, de modo que ordenamento jurídico, acção, jurisdição e processo se reduzem ad unum, não sendo pensável o ordenamento jurídico, enquanto jurídico, sem acção e sem jurisdição**³².

A remoção da independência e da soberania da generalidade dos actos dos juízes e dos seus actos processuais (e o seu isolamento às sentenças e audiências) impediria, por natureza, que o Juiz tivesse o poder de decisão, de execução, de coerção e de documentação sobre todos os demais even-

Mediante o exercício do poder constituinte originário, o povo estabelece a sua organização fundamental pela outorga de uma Constituição, que é sempre superior aos poderes constituídos. Em tal perspectiva, toda a manifestação dos poderes constituídos somente alcança plena validade se se sujeitar à Lei Fundamental, no seu regime, sentido e objectivos. A soberania é partilhada entre os órgãos eleitos pelo poder constituinte para assegurarem o governo da comunidade, diante da necessidade de ser assegurada a divisão de poderes. Desse modo, a soberania de um Tribunal é parte do limite material de revisão concernente à *separação de poderes e independência do Poder Judicial* (MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 33.ª ed., São Paulo, ATLAS, 2017, p. 41).

31 CANOTILHO, Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7.ª ed., Coimbra, 2003, p. 658.

32 LUSO SOARES, Fernando. *Processo Civil de Declaração*. Coimbra, Almedina, 1965, pp. 107, 108, 166.

tos processuais. Noutras palavras, não seria Tribunal e não seria Juiz fora daqueles eventos. Sem tais prerrogativas, o processo esvazia-se, o Juiz inexistente, o Tribunal esfuma-se.

Tal restrição não se limitaria ao Juiz, porquanto o Tribunal, titular da soberania, compõe um corpo único, integrado igualmente por funcionários e serviços (secretaria, oficiais de justiça), «que são a *longa manus* do Juiz»³³ e que devem, na mesma senda, estar imunes à influência dos poderes externos à judicatura. Uma reportagem pormenorizada apenas aos códigos de processo civil e processo penal podia facilmente demonstrar isso³⁴.

33 LUSO SOARES, Fernando. *Processo Civil de Declaração*. Coimbra, Almedina, 1965, p. 166.

34 Pela sua extensão, vamos apenas apresentar aqui alguns exemplos:

Código de Processo Civil

- a) No poder de remoção pelo Juiz de obstáculos ao normal andamento da instância, incluindo com recurso a força pública, sobre actos não integrados na audiência de discussão e julgamento (artigo 266.º)
- b) No dever geral de colaboração para a descoberta da verdade (artigos 519.º, 537.º), imposto a todas as pessoas, sob pena de aplicação de multas (artigos 140.º, Código das Custas Judiciais) e uso de meios coercitivos para o fornecimento das informações de que disponham (n.º 2, artigo 519.º) por parte do Juiz do processo.
- c) Poder de requisição de documentos em posse de terceiros, com a possibilidade de aplicação de multas (artigos 531.º, ss.) pelo Juiz.
- d) Na concepção e necessidade de despachos iniciais, sob a forma de decisão liminar de indeferimento, de citação ou de continuação (artigos 474.º, ss., artigo 229.º).
- e) Na realização do acto de citação (artigos 233.º, ss.), em especial quando há fundadas razões para crer que o citando tenta subtrair-se à citação e seja necessário convocar um agente da autoridade (artigo 241.º).
- f) Na execução de despachos decorrentes de providências cautelares (artigos 381.º, ss.).
- g) Na cominação em sanções e adopção de medidas contra os excessos cometidos pelos mandatários judiciais e outras pessoas ao longo do processo (artigo 154.º).
- h) Na execução de penhoras, sobre bens diversos (artigos 821.º, ss.).
- i) Na materialização de mandados diversos e notificações ao longo do processo por parte dos funcionários judiciais (artigos 166.º, 167.º, 176.º, ss.), incluindo para comparecimento no Tribunal (artigo 260.º).
- j) No direito de expedir e na obrigação de cumprimento de execução das cartas precatórias (182.º, ss.)
- k) Na materialização da execução por parte do Tribunal, na qualidade de deprecado ou rogado (artigo 187.º)
- l) Na cominação em multas contra funcionários por prática de actos inúteis ao processo (artigo 137.º).
- m) Na cominação de multas às partes por litigância de má-fé (artigo 456.º)
- n) Nos despejos e entregas judiciais previstos na CPC ou em legislação especial.
- o) Na faculdade de executar decisões proferidas por Tribunais superiores (artigo 91.º), incluindo as referentes a custas, multas e indemnizações (artigo 93.º) e as que são baseadas em sentença estrangeira após a competente revisão (artigo 95.º).
- p) Na nomeação oficiosa de defensor às partes pelo Juiz, com a faculdade de este exercer as funções dos órgãos profissionais representativos dos advogados nas comarcas que não o possuam (artigo 44.º).

6. A INDEPENDÊNCIA INDIVIDUAL DOS JUÍZES

A leitura complementar da *Check List* da World Conference on Constitutional Justice – WCCJ permite identificar, nos parágrafos 76 a 81, 84 e 85, advertências sobre riscos de afectação da independência individual dos juizes.

Conforme aí se diz, é importante que **a nomeação e promoção de juizes não sejam baseadas em considerações políticas ou pessoais**, e o sistema deve ser constantemente monitorado para garantir que assim seja (P. 79). Do mesmo modo, os mandatos limitados ou renováveis podem tornar os juizes dependentes da autoridade que os nomeou ou que tenha poderes para os reconduzir (P. 76) e qualquer legislação sobre demissão e por meio das quais se estabeleçam canais que possam facilitar a **demissão de magistrados pode encorajar sanções disfarçadas (P. 77). Por esse motivo, as infracções passíveis de sanções disciplinares e as suas consequências jurídicas devem ser claramente definidas na lei.** O sistema disciplinar deve cumprir os requi-

q) No levanto de autos de notícia vários, com fé pública perante actos presenciados pelo Juiz ao longo do processo.

Código de Processo Penal

a) Poder de ordenar detenções por crimes cometidos em flagrante delicto (artigo 251.º).

b) Poder de impor a aplicação de medidas cautelares (artigo 264.º).

c) Poder de fiscalizar as medidas aplicadas em fase de instrução processual (artigo 186.º, alínea f), CRA e alínea a) do artigo 12.º, 313.º, 314.º, CPP).

d) Na imposição de disciplina em quaisquer actos processuais (artigo 94.º), incluindo a possibilidade de ordenar prisão contra os seus perturbadores.

e) Na materialização de mandados diversos e notificações ao longo do processo por parte dos funcionários judiciais, incluindo para comparecimento no Tribunal, sob pena de multas (artigo 135.º).

f) Requisição de força pública na execução de notificações pelo funcionário judicial, sempre que encontre resistência (artigo 134.º).

g) Na realização de revistas, buscas e apreensões por ordem do Juiz (artigo 213.º, n.º 1 e artigos 212.º, ss.).

h) Na autorização das escutas telefónicas (alínea a), n.º 1, artigo 241.º).

i) Na definição do estatuto processual pelo despacho de pronúncia (artigo 352.º), com implicações no estatuto pessoal do cidadão, nomeadamente para efeito de cancelamento de outros direitos, como os ligados a situações funcionais, relações de trabalho.

j) No levantamento de autos de notícia (artigo 304.º).

k) Na gestão dos diversos expedientes e incidentes relacionados à execução de penas (artigos 557.º, ss.).

l) Na apreciação do requerimento e decretamento do habeas corpus (artigo 291.º).

Como se vê nos meramente exemplificativos actos acima expressos (não coincidentes nem com sentenças, e menos com audiências judiciais), são vários os momentos de exercício da soberania, nas suas dimensões de *decisão, execução, de coerção e de documentação*.

sitos de equidade processual através de uma audiência justa e possibilidade de recurso (P. 78)³⁵.

Para Gomes CANOTILHO³⁶, essa *independência pessoal dos juizes* articula-se desde logo com as *garantias e incompatibilidades* dos juizes, com a garantia da inamovibilidade, a proibição de transferências, suspensões, aposentações ou demissões, bem como de nomeações interinas. Coloca-se ainda aqui a *autonomia no exercício da jurisdição*. Qualquer relação hierárquica no plano da organização judicial não poderá ter incidência sobre o exercício da função jurisdicional.

Daqui decorrem também a imposição de exclusividade da judicatura e as vedações de exercício de várias actividades, incluindo o acesso e participação em actividade política, partidária, bem como de pertencer a órgãos de tal natureza (instrumento essencial para os Juizes reforçarem a confiança da sociedade na sua autoridade moral e não promiscuidade, servindo de mecanismo para fortalecer a legitimidade do Poder Judicial).

Será, pois, despiendo referir que, no quadro das considerações supra, o Presidente da República não pode exigir a nenhum magistrado a apresentação de demissão das suas funções ou da própria judicatura, em substituição dos poderes disciplinares exclusivos dos respectivos conselhos. Admitir-se o inverso constituiria um governo estadual centralizador sob o comando do Titular do Poder Executivo.

7. A INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL (JURISDICIONAL) DOS TRIBUNAIS E DOS JUÍZES

Compreende a *independência funcional* a autonomia decisória dos juizes, a irresponsabilidade pelas decisões que tomam, o estatuto e protecção das decisões e a garantia de não interferência por parte dos outros poderes no processo e conteúdo dessas decisões.

A autonomia decisória dos juizes, a irresponsabilidade pelas decisões que tomam, o estatuto e protecção das decisões encontram síntese no que hoje se qualifica como soberania, irresponsabilidade e imunidade dos tribunais e dos juizes, pressuposto da integridade da jurisdição.

No essencial, apesar de o princípio republicano (artigo 1.º) reforçar a necessidade de coexistência de um *princípio geral da responsabilidade pessoal* e de um *princípio geral da responsabilidade pública* (artigo 75.º), a previsão de

³⁵ Embora a *transferência* não consensual de juizes para outro tribunal possa, em alguns casos, ser legalmente aplicada como uma sanção, ela também pode ser usada como uma espécie de **ferramenta politicamente motivada sob o disfarce de uma sanção** (P. 80). **Salários justos e suficientes** são um aspecto concreto da autonomia financeira do judiciário e dos juizes. Eles são um meio de prevenir a corrupção, que pode colocar em risco a independência do judiciário enquanto poder, mas também de juizes individuais (P. 85).

³⁶ CANOTILHO, Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7.ª ed., Coimbra, 2003, pp. 663, 664.

irresponsabilidades e imunidades no sei dos 6rg6os constitucionais surge para o asseguramento da liberdade necess6ria ao exerc6cio de fun67es, qualificadas ami6de de alto risco institucional. Assim, numa dimens6o objectiva (no que se chama de imunidades em sentido pr6prio – material), os ju6zes n6o respondem pessoalmente pelos actos, opini6es, votos e declara67es que proferem no exerc6cio das suas fun67es, em especial pelos despachos, senten6as e ac6rd6os que emitem (essa irresponsabilidade pessoal 6 civil, criminal, administrativa e disciplinar). A esta cumula-se a imunidade em sentido impr6prio – persecut6ria (designadas imunidades em sentido impr6prio ou formal – persecut6rias, prossecut6rias e relativas 6 pris6o), por meio da qual os ju6zes s6o podem ser presos depois de culpa formada quando a infrac676o seja pun6vel com pena de pris6o superior a dois anos, excepto em flagrante delito, por crime doloso pun6vel com pena de pris6o superior a dois anos (imunidade 6 pris6o preventiva)³⁷.

8. A INDEPEND6NCIA E A IMPARCIALIDADE DOS TRIBUNAIS E DOS JU6ZES

Como deixa evidente a *CheckList* da World Conference on Constitutional Justice – WCCJ, a imparcialidade do judici6rio, enquanto elemento da sua independ6ncia, n6o deve ser apenas um adjectivo ou substantivo oco sem qualquer correspond6ncia com a realidade. *Impartiality of the judiciary must be ensured in practice as well as in the law*. A f6rmula cl6ssica do judici6rio 6 a de que “*justice must not only be done, it must also be seen to be done. This implies objective as well as subjective impartiality. The public’s perception can assist in assessing whether the judiciary is impartial in practice*” (P. 89).

A recomenda676o 89 alerta sobre a import6ncia de n6o serem realizados actos pelos poderes p6blicos que, ainda que baseados em poderes mais ou menos foscos na Constitui676o e na lei, prejudiquem a percep676o p6blica sobre a imparcialidade do poder judicial, porquanto, n6o basta que os Tribunais fa6am justi6a, 6 preciso proteger a percep676o p6blica de que a justi6a esteja a ser feita e que os Tribunais n6o s6o pressionados ou influenciados por interesses pol6ticos³⁸.

37 Os Deputados s6o podem ser detidos preventivamente mediante aprova676o da Assembleia Nacional, salvo flagrante delito em il6citos de pris6o maior (imunidade especial 6 pris6o preventiva). Em casos espec6ficos, o desenvolvimento ou a continua676o do processo est6 subordinado a actos de autoriza676o (imunidade prossecut6ria), como 6 o caso dos ju6zes do Tribunal Constitucional. Em rela676o ao Presidente da Rep6blica e Vice-Presidente da Rep6blica, a abertura de processos de responsabiliza676o 6 condicionada e s6o a Assembleia Nacional det6m compet6ncia acusat6ria (imunidade ao processo de instru676o / persecut6ria).

38 A prop6sito da imagem, percep676o p6blica e prest6gio dos tribunais, com a proposta da PRC2021 de ajustamento do conceito de soberania, o prej6zo processual seria evidente e a descren6a social numa justi6a robusta podia igualmente ser fomentada. Mas n6o se restringia a isso. A aus6ncia de soberania era potenciadora de subalterniza676o em rela676o aos demais poderes p6blicos, com susceptibilidade de simples e imediata revoga676o de despachos por determina676o dos Tribunais superiores. Era potenciadora de focos de resist6ncia no cumprimento dos actos judiciais, consi-

9. A DEFESA DAS INSTITUIÇÕES E OS DESAFIOS DAS NOVÍSSIMAS FORMAS DA SEPARAÇÃO DE PODERES

Como diz J. BACELAR GOUVEIA³⁹, no Séc. XX, numa óptica orgânica e funcional, onde se assistiu a uma perda da característica da normatividade apanágio da função legislativa, conheceram-se várias mutações significativas, nomeadamente a perda de monopólio e partilha de funções legislativas com o executivo (por força dos desafios económicos, a necessidade de planeamento económico e social)⁴⁰, o recuo da matéria legislativa (dando-se mais protagonismo à auto-regulação social e a contratualização legislativa) e o ganho de maior tecnicidade e celeridade.

Os resultados foram perceptíveis: enquanto o advento do Estado social provocou a aproximação dos poderes Legislativo e Executivo, os conhecidos eventos jurisprudenciais do Séc. XX sobretudo de uma defesa firme dos direitos fundamentais no contexto americano ou, no contexto europeu pós II guerra mundial, afirmaram o Poder Judicial.

Esse processo e evolução do Estado fez emergir as «novíssimas formas de expressão da separação de poderes»⁴¹, como são exemplo a descentralização efectiva do poder legislativo, a distinção do Estado-poder do Estado-comunidade quanto ao exercício do poder referendário, a actual contraposição entre poder político e Poder Judicial. Essa última dimensão reduziu a duas expressões o novíssimo e actualizado princípio da separação⁴².

Nessa senda, autores como Nuno PIÇARRA⁴³ entendem que hoje a separação de poderes evoluiu para dois traços marcantes e muito aproximados da actual compreensão do princípio do Estado de Direito – na medida em que, praticamente, não se coloca como hipótese a situação de concentração de poderes em sistemas democráticos –, que mantém na verdade uma relação de género

derando os relatos frequentes de dificuldades, obstáculos e resistências de cumprimento de actos judiciais e diligências processuais por parte de agentes da Administração Pública, civil e militar/militarizada. Outrossim, a aplicação concreta de determinados diplomas pode encontrar especiais dificuldades. Consideremos o exemplo da Lei n.º 16/91 de 11 de Maio. Nos dias ou horários em que um Tribunal de 1.ª ou 2.ª instâncias não tiver, em agenda, qualquer actividade de audiências de julgamento, fica ausente da protecção do n.º 3 do artigo 4.º, que proíbe as manifestações e reuniões em frente ou a menos de 100 metros de órgãos de soberania?

39 BACELAR GOUVEIA, Jorge. *Manual...* Op. Cit., p. 804.

40 No mesmo sentido STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan. *Ciência Política e Teoria do Estado*. 8.ª ed, revista e actualizada, Porto Alegre, Livraria do Advogado Editora, 2014, p. 60, que justificam a ab-rogação verificada como resultado da intensa actividade legislativa praticada pelo Executivo e uma certa prática imediatista que lhe caracteriza.

41 PIÇARRA, Nuno. *A separação de poderes como doutrina...*, Op. Cit., p. 65; BACELAR GOUVEIA, Jorge. *Manual...* Op. Cit., p. 799; VILE, M. J. C. *Constitutionalism and the separation of powers*. 2.ª ed., Indianapolis, Liberty Fund, 1998, p. 83; FERREIRA, Leandro E. G. *A Boa Governação...* Op. Cit., p. 168;

42 BACELAR GOUVEIA, Jorge. *Manual...* Op. Cit., p. 805.

43 PIÇARRA, Nuno. *A separação de poderes como doutrina...*, Op. Cit., pp. 185, ss.

e espécie. São, pois, o primado da lei e a defesa desses direitos pelos Tribunais contra actos antijurídicos a cargo de Tribunais independentes, que serviriam de «reduto essencial da separação de poderes em Estado de Direito»⁴⁴.

É a mesma perspectiva de Lenio STRECK e José Luis Bolzan MORAIS, que entendem que o que releva hoje são as «exigências e regras mínimas que definem, em nível institucional, a racionalidade política inerente aos regimes de democracia representativa pluralista» cujo «aprofundamento sugere uma reinterpretação referentemente à questão da democracia», enquanto «regras de procedimentos» «que regulam a obtenção, o exercício e o controle do poder político, e das quais também fazem parte os Direitos Humanos stricto sensu (liberdades civis e políticas do indivíduo-cidadão), como limitações não políticas externas à acção do Estado»⁴⁵.

De acordo com Paulo BONAVIDES, «o primeiro Estado de Direito pertenceu à separação de poderes; o novo Estado de Direito pertence aos direitos fundamentais e primacialmente às garantias e salvaguardas que a Constituição ministra pelas vias processuais; é mais o Estado da legitimidade do que propriamente o da legalidade», em que a separação de poderes se converte em «princípio constitucional de tutela da liberdade contra os abusos e as usurpações do poder»⁴⁶.

Ora, os Tribunais são hoje, no seu geral, em Angola e em todas as partes do mundo, em todos os níveis, instâncias, matérias e especializações, os órgãos que «garantem e asseguram a observância da Constituição, das leis e demais disposições normativas vigentes, a protecção dos direitos e interesses legítimos dos cidadãos e das instituições e decidem sobre a legalidade dos actos administrativos» (n.º 1, artigo 177.º, CRA). As metamorfoses da separação de poderes verificadas nos últimos tempos não são assim menosprezáveis e, na sua nova forma de compreensão, não deixa de ser legítimo questionar e repensar o posicionamento do Poder Judicial em relação ao poder político.

Na esteira do que afirma ainda A. MORAES⁴⁷, cuja lição sintetizada é lapidar: «O início de um novo século gera esperanças de mudança, de renovação e a possibilidade de reforma estrutural do Estado e não somente do Poder Judicial. Colocam-se igualmente exigências de reformas estruturais também do Poder Executivo, do Poder Legislativo, cujas estruturas também foram desgastadas com o tempo. Parece ser consenso que as estruturas liberais sobre as quais foram assentadas as regras básicas de funcionamento, primeiramente do Parlamento, no regime do Parlamentarismo – com ROUS-

44 BACELAR GOUVEIA, Jorge. *Manual...* Op. Cit., p. 803.

45 STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan. *Ciência Política e Teoria do Estado...*, Op. Cit., p. 98.

46 BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 15.ª ed., Malheiros, 2004, pp. 20, 131.

47 MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 33.ª ed., São Paulo, ATLAS, 2017, pp. 372, 373.

SEAU e LOCKE, entre outros –, e, em um segundo momento, transferidas, quase que integralmente, para os Poderes Executivo/Legislativo, no regime Presidencial, estão superadas.

(...) A transformação político-social, no campo do Poder Legislativo, acabou por gerar uma verdadeira crise na democracia representativa, como ressaltado por inúmeros cientistas políticos, juristas, sociólogos – como, por exemplo, Robert DAHL, Giuseppe VERGOTINI, Maurice DUVERGER, Carl SCHMITT. O Parlamento não mais, necessariamente, reflecte a vontade popular, havendo necessidade de uma ampla reforma política, principalmente no tocante ao sistema eleitoral, o fortalecimento dos partidos políticos, a fidelidade partidária, entre outros importantes pontos, a redução da influência dos grupos economicamente mais fortes. Há, pois, necessidade de repensar o Poder Legislativo, o seu relacionamento com o Poder Executivo, para o bem da democracia.

No campo do Poder Executivo, os mesmos problemas se apresentam. Não se concebe mais, mesmo nos Estados Unidos, um Poder Executivo como o criado pelos pais fundadores norte-americanos – em especial por JAY, HAMILTON e MADISON, onde a figura do Presidente da República era de mediador, sem a previsão de auxiliares directos. O Poder Executivo agigantou-se. A transformação do Estado Liberal para o Estado do Bem-estar social mudou a relação Executivo-Sociedade. A fase das estatizações foi substituída pelas privatizações; os Ministérios cedem espaço às Agências Reguladoras; cada vez mais são criados complexos órgãos estatais de ingerência na vida do particular. Há, pois, também necessidade de repensar o Poder Executivo, sua forma de actuação e relacionamento com o Poder Legislativo, para o bem da democracia.

Da mesma maneira, é inegável a necessidade de modernização na prestação jurisdicional, a introdução da informatização e tecnologia de ponta no desenvolvimento dos actos processuais, a agilização das decisões, pois gera impunidade e descrença no sistema judiciário – diferentemente do adágio popular (a justiça tarda, mas não falha). Há, pois, também necessidade de repensar o Poder Judicial, sua forma de actuação e relacionamento com os demais Poderes, para o bem da democracia.

Esse é o ponto central da discussão de um novo e moderno modelo de Estado, no qual se situa como primordial a necessidade de alterações na estrutura e funcionamento do Poder Judicial. Repensar o modo de actuação de todas as nossas instituições republicanas, modernizando-as, organizando-as e reaparelhando-as para o novo século e, principalmente, aperfeiçoando os seus importantes métodos de freios e contrapesos. Repensar o modo de

actuação das nossas instituições republicanas, respeitando a tão almejada independência de actuação. A histórica afirmação do Poder Judicial como defensor dos direitos e garantias fundamentais, apesar de toda sorte de dificuldades sociais, culturais e políticas, teve início com os primeiros passos republicanos, com a necessária alteração da mentalidade aristocrática para a consagração da igualdade republicana e limitação dos poderes do Estado, permanecendo inalterada até os dias de hoje. Essa afirmação republicana do Poder Judicial e a sua efectiva contribuição para o desenvolvimento de um verdadeiro Estado Democrático de Direito, só foi possível graças à autonomia e independência dos magistrados. Não se consegue conceituar um verdadeiro Estado democrático de direito sem a existência de um Poder Judicial autónomo e independente, para que exerça sua função de guardião das leis e garantidor da ordem na estrutura governamental republicana».

10. O COMPROMISSO DE DEFESA DA CONSTITUIÇÃO E DE CONSOLIDAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS

§10.1. A par da vinculação aos diplomas jurídicos sobre direitos humanos, a presença actual ou no passado da República de Angola em importantes organismos internacionais oferece responsabilidades acrescidas de consolidação das instituições democráticas (ONU, Conselho de Segurança da ONU, União Africana, SADC, CPLP). Os compromissos mais recentes foram, entretanto, assumidos em sede da União Africana, com a ratificação da Carta Africana para a Democracia, Eleições e Governança, pela Resolução da Assembleia Nacional n.º 3/20 de 02 de Janeiro, diploma que define um conjunto de metas para melhorar a qualidade do Estado Democrático e de Direito nos Estados membros.

Sumariamente, entre os objectivos, ganham evidência os números 2 e 5 do artigo 2.º e o n.º 5 do artigo 3.º, que impõem aos Estados o dever de promover e reforçar a adesão ao princípio do Estado de Direito, promover e proteger a independência do Poder Judicial, bem como a separação de poderes. As mesmas ideias são posteriormente reforçadas através dos n.ºs 3 e 8 do artigo 32.º, onde, novamente, a compreensão dos Estados africanos no sentido da indispensabilidade de participação do Poder Judicial na reconstrução dos sistemas políticos africanos é colocada, uma vez que representam a esperança última na realização da justiça, detêm a responsabilidade do equilíbrio institucional e a tarefa de garantir a governabilidade e coerência dos sistemas com a pacificação de conflitos.

§10.2. Noutra dimensão, em 2018, o Estado angolano celebrou com Fundo Monetário Internacional um Acordo de Financiamento Ampliado (*Extended*

Fund Facility – EFF)⁴⁸, onde assumiu a obrigação de adoptar e implementar um conjunto de medidas e políticas reestruturação internas, que têm como objectivo principal proporcionar reformas substanciais na gestão das finanças públicas.

De entre as medidas, o Acordo destaca a necessidade de melhoria do ambiente de negócios e o papel determinante que os Tribunais têm nesse quadro, considerado em específico o desafio de combate à corrupção e melhoria da governação⁴⁹. De acordo com o compromisso assumido pelo Estado angolano, «a estratégia também inclui o reforço dos recursos materiais e humanos dos Tribunais e de outras instituições encarregadas de aplicar a lei» e «daqui para frente, o Governo estará empenhado em garantir que todos os órgãos de apoio aos esforços anticorrupção sejam adequadamente financiados e que a cooperação com outras jurisdições seja reforçada»⁵⁰.

A Quarta Revisão Periódica deste *Extended Fund Facility* concebeu um relatório de desempenho (*IMF Country Report Angola No. 21/17*)⁵¹ publicado em 19 de Janeiro de 2021, que alertou as autoridades angolanas para «manter o ímpeto em outras reformas estruturais que apoiem um crescimento diversificado mais forte, melhorem a governança e combatam a corrupção»⁵², indicação que, a nosso ver, volta a fazer apelo à necessidade de robustecimento das instituições, em que se incluem os Tribunais.

§10.3. O alerta no mesmo sentido das reformas estruturais, ou seja, com vista ao alcance de melhorias institucionais é também feito no Relatório Conjunto concebido pelo Banco Mundial e pelo PNUD em Dezembro de 2020⁵³.

Como se sabe, em situação equiparada ao FMI, Angola tem contado com acordos de financiamento celebrados com o Banco Mundial. Após a conclusão do *Angola Growth and Inclusion DPF* em Dezembro de 2020 (acordo que visou o financiamento de 250 milhões de USD no âmbito do programa de financiamento ao desenvolvimento)⁵⁴, foi recentemente aprovado o segundo acordo de financiamento (*Second Angola Growth and Inclusion Development Program Financing Operation*, de 16 de Março de 2021)⁵⁵, para uma verba de 700 milhões de USD.

48 http://www.ucm.minfin.gov.ao/cs/groups/public/documents/document/zmlu/ndky/~edisp/minfin49_2621.pdf

49 *Extended Fund Facility*, Idem, pp. 77 – 79.

50 *Extended Fund Facility*, Idem, p. 79.

51 Vide *IMF Country Report Angola No. 21/17*, disponível em <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2021/English/1AGOE2021001.ashx>

52 Vide *IMF Country Report Angola No. 21/17*, p. 2

53 Vide *Confronting the Socioeconomic Consequences of COVID-19 in Angola – Outlook and Policy Responses to an Evolving, Multi-Dimensional Crisis : Policy Document*. Report n.º 154962 de 14 de Dezembro de 2020, p. 29 disponível em <http://documents1.worldbank.org/curated/en/264751607918142701/pdf/Confronting-the-Socioeconomic-Consequences-of-COVID-19-in-Angola-Outlook-and-Policy-Responses-to-an-Evolving-Multi-Dimensional-Crisis-Policy-Document.pdf>.

54 Vide <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P166564>.

55 Vide <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P168336>.

Estes compromissos financeiros colocam, em igual dimensão, responsabilidades no que toca essencialmente à adopção de acções que impliquem evoluções e não retrocessos no funcionamento das instituições angolanas⁵⁶, cuja dinâmica frágil e a falta de pujança terão contribuído para a existência da actual crise económica.

§10.4. O compromisso internacional de reforço e consolidação das instituições democráticas (necessário para a credibilidade internacional das instituições internas de cada Estado) surge ainda fortemente presente em sede da cooperação jurídica e judiciária internacionais de que Angola é parte, sobretudo, por um lado, no âmbito de toda a CPLP (*vide a Convenção de Auxílio Judiciário em Matéria Penal entre os Membros da Comunidade de Países de Língua Portuguesa*, celebrada a 23 de Novembro de 2005, na cidade da Praia⁵⁷) e, mais especificamente, de forma directa com Portugal, por outro lado, país com quem se tem a cooperação mais intensa.

No geral, é estabelecido como pressuposto de efectivação da cooperação que os países demonstrem possuir Tribunais sólidos, robustos e fiáveis, instituições idóneas e comprometidas com a garantia do Estado de Direito Democrático, decorrente da sua actividade regular como instituições independentes, dotadas de capacidade institucional e poder público bastantes, para realizar as suas atribuições.

A aprovação da Lei n.º 13/15 de 19 de Junho – Lei da Cooperação Judiciária Internacional em Matéria Penal – que actualmente rege a matéria, estabelece, tal como visto nos acordos bilaterais celebrados por Angola, o *princípio da reciprocidade*, não apenas na aplicação dos tratados internacionais e vigência de normas sobre a matéria, mas igualmente no tratamento conferido aos cidadãos e a paridade de realidades institucionais no sector da justiça entre os Estados envolvidos no processo de cooperação.

§10.5. Na SADC, releva-se sobretudo, dentre outros, dois recentes compromissos da política regional adoptados em 2020, o ***Regional Indicative Strategic Development Plan (RISDP) 2020–2030 [Plano Indicativo Estratégico de Desenvolvimento Regional (RISDP) 2020–2030]*** e o ***SADC Vision 2050 (Visão SADC para o ano 2050)***.

Ambos os planos são dirigidos no sentido de criar as condições regionais que assegurem uma região industrializada, pacífica, inclusiva, competitiva e

56 *Vide o Chair Summary* e suas recomendações finais em <http://documents1.worldbank.org/curated/en/158531616724098539/pdf/Angola-Second-Growth-and-Inclusion-Development-Policy-Financing-Chair-Summary.pdf>.

57 Disponível em <https://www.cplp.org/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2FFiles%2FFiler%2Fcplp%2FACordos%2FmaisAcordos%2FConvAuxilJudPenalentreEMCPLP.pdf>

de renda média a alta, onde todos os cidadãos desfrutem de bem-estar económico sustentável, justiça e liberdade⁵⁸.

Entre os eixos eleitos na *SADC Vision 2050*, encontram-se a *Paz, Segurança e Boa Governança*, esta última muito dependente das acções ligadas ao combate à corrupção, à implementação do Estado do Direito e da justiça («enhanced democracy, good governance, rule of law, human rights, and human security») ⁵⁹. Os mesmos objectivos são em seguida reiterados no *SADC Regional Indicative Strategic Development Plan (RISDP) 2020–2030*, o primeiro ciclo de implementação da visão de longo prazo para 2050⁶⁰.

O reforço das instituições que aí se prevê inclui o sector da justiça e a sua plena capacitação. Entretanto, as políticas nacionais da República de Angola, sobretudo em matéria legislativa e seus progressos, podem não significar necessariamente a criação de um ambiente favorável à realização dos compromissos internacionais. Essa crítica é apresentada já pela OSISA, no relatório *Effectiveness of Anti-Corruption Agencies in Southern Africa* de 2017⁶¹, onde, por exemplo no sector do combate à corrupção, no geral, a organização adverte que já o actual «sistema para a prevenção e o combate à corrupção em Angola são bastante frágeis, com muitos aspectos negativos e uma baixa taxa de sucesso na investigação... e, conseqüentemente, estatísticas de penalizações extremamente insatisfatórias. Angola vive hoje em contradição no combate às ilegalidades em gestão pública. Por um lado, existe legislação (incluindo a Constituição) que visa punir a improbidade administrativa, para estabelecer mecanismos positivos para alcançar gestão pública eficiente e, ao mesmo tempo, impor penalidades aos que desviam recursos públicos. Por outro lado, a realidade mostra que, apesar da legislação, o judiciário e as instituições anticorrupção não conseguem dar uma resposta satisfatória. Pode-se dizer que existe uma cultura judicial bastante frágil em Angola no que diz respeito à prevenção, controle e eliminação de actos de corrupção, enquanto as penas em si são insuficientes para acabar com o fenómeno da corrupção»⁶².

A instituição reconhece os esforços adoptados nos últimos tempos quanto à revisão e actualização da legislação no sentido de tal política, mas adverte que «a mera produção de leis não é suficiente para o combate à corrupção, é necessário criar um conjunto de mecanismos para que as instituições que

58 Vide *Southern African Development Community (SADC) Vision 2050*, p. 2, disponível em https://www.sadc.int/files/9316/1470/6253/SADC_Vision_2050.pdf.

59 *Idem*, p. 4.

60 Vide *SADC Regional Indicative Strategic Development Plan (RISDP) 2020–2030*, pp. 39 – 42, disponível em https://www.sadc.int/files/4716/1434/6113/RISDP_2020-2030_F.pdf.

61 Disponível em https://www.corruptionwatch.org.za/wp-content/uploads/2017/08/osisa_acc_text_29mar1130_web2.pdf.

62 *Effectiveness of Anti-Corruption Agencies in Southern Africa* de 2017 (Report of Angola by Helena Prata, p. 39).

são formalmente confiadas com o controle e fiscalização do uso dos recursos públicos são capazes de prevenir eficazmente e eliminar actos de corrupção»⁶³. Em sentido inverso, essa política necessária para dar cumprimento a estes compromissos internacionais não pode seguir em sentido inverso, na lógica do esvaziamento daqueles já criticados instrumentos institucionais.

§10.6. No plano interno, são igualmente manifestas as obrigações gerais do poder político. Os compromissos de governação actualmente em vigor (enquanto não é aprovado o PDN 2023-2027) são os estabelecidos no programa de governação sufragado popularmente em 2017, em última instância definidos em legislação com a aprovação, pelo Decreto Presidencial n.º 158/18 de 29 de Junho, do Plano de Desenvolvimento Nacional PDN 2018-2022, revisto posteriormente para PDN 2017-2023, considerando a pandemia da covid-19.

No seu Programa 4.2.3, referente à Reforma e Modernização da Administração da Justiça, o PDN reconheceu a necessidade de serem criadas instituições de justiça fortes e com capacidade para assegurarem o exercício da cidadania e a observância dos direitos humanos (reconhecidos como frágeis, não obstante os avanços dos últimos anos), estabelecendo no Objectivo 3 as acções para melhorar a eficácia e a eficiência do sistema judiciário, através da organização dos serviços, da capacitação dos recursos humanos e da instalação dos Tribunais de Comarca e da Relação.

Como o próprio documento refere⁶⁴, o PDN - inserido na estratégia Angola 2025 - enquadra-se na hierarquia de instrumentos de planeamento para promoção do desenvolvimento socio-económico do País, sendo também influenciado por um conjunto de compromissos internacionais, cuja abrangência em matéria de desenvolvimento requer a sua integração nos instrumentos de planeamento nacionais. O documento foi inserido no projecto dos Estados-Membros da União Africana para perspectivar a evolução do continente nos 50 anos seguintes, lançando o processo de preparação de um quadro estratégico partilhado para o crescimento inclusivo e o desenvolvimento sustentável, que ficou conhecido como Agenda 2063 - “A África que Queremos”.

A Agenda 2063 da União Africana constitui a base para a transformação socioeconómica e integradora de África no longo prazo e a sua visão (de uma África integrada, próspera e em paz, conduzida pelos seus cidadãos e representando uma força dinâmica na arena internacional), tem subjacente sete aspirações específicas, indicando-se na aspiração 3 o objectivo de construir *uma África de boa governação, democracia, respeito pelos direitos humanos, pela justiça e pelo Estado de Direito*⁶⁵.

63 *Idem*

64 *Vide* PDN 2018-2022, páginas 50 e seguintes.

65 *Vide* PDN 2018-2022, página 52.

11. CONCLUSÕES

- 1) A Constituição rege os poderes públicos por ela criados e, nessa condição, todas as forças políticas estão-lhe sujeitas. O exercício dos poderes e prerrogativas constitucionais obedece a um critério de equiparação das funções e poderes soberanos, conforme definido pelo legislador constituinte originário, tanto o que se exerceu com a fundação do Estado angolano em 1975, como aquele materializado, por fim, na Constituição de 2010, revista em 2021.
- 2) A CRA estabelece metas diversas aos órgãos soberanos, tendo fixado aos Tribunais a tarefa de assegurar a realização da justiça, a protecção da Constituição, da Lei e dos direitos fundamentais, o último reduto de um Estado Democrático e de Direito, numa sociedade livre. É um direito fundamental do cidadão, ser julgado e ver conduzida a sua causa por um juiz soberano, independente, imparcial e não subordinado, agindo em todos os actos do processo em tal qualidade, com actuação efectiva e não meramente simbólica.
- 3) As metamorfoses do *princípio da separação de poderes* verificadas desde o Séc. XX colocam hoje em confronto o posicionamento do Poder Judicial, por um lado, e a sua relação com o poder político, por outro, reforçando as exigências de independência dos tribunais e dos juízes.
- 4) Não obstante a bondade e/ou gravidade dos actos imputáveis a magistrados, uma solicitação directa do Presidente da República para que um juiz, de qualquer tribunal, renuncie às suas funções parece-nos atentar contra a separação de poderes, a independência institucional do poder judicial e a independência individual dos juízes, cuja acção disciplinar ou criminal deve competir exclusivamente ao respectivo Conselho Superior e ao Ministério Público, enquanto titular da acção penal.
- 5) Os tribunais e os juízes são titulares das garantias de *independência pessoal, independência colectiva, independência funcional, independência interna e externa*.
- 6) A existência de instituições fortes e sólidas corresponde ao ambiente favorável conducente a um contexto de paz e estabilidade social. A desestruturacão ou não potenciação desse ambiente deve, nessa medida, ser repudiado, impondo-se antes aos poderes públicos as acções necessárias à realização da justiça enquanto braço fundamental do poder público. Nesse sentido, a defesa da Constituição, das instituições e do seu regular funcionamento faz-se por intermédio do reforço da autoridade, independência e garantias dos Tribunais e dos juízes e não por acções que, em maior ou menor dimensão, directa ou indirectamente, impliquem a sua fragilização.



Da Fiscalização Sucessiva Concreta da Constitucionalidade – Notas Breves sobre a sua Evolução no Processo Constitucional Moçambicano

Lúcia da Luz Ribeiro

Professora Auxiliar da Universidade Eduardo Mondlane

Presidente do Conselho Constitucional de Moçambique

Resumo

Supremacia e rigidez constitucionais, premissas *sine qua non* da fiscalização da constitucionalidade. Por força da sua supremacia, nenhuma lei ou acto normativo poderá subsistir validamente se estiver em desconformidade com a Constituição da República (n.ºs 2 e 4, do artigo 2 da CRM/2004). Da *ausência* (1975) à *adopção* (1990) da fiscalização da constitucionalidade e ao *desenvolvimento* (2004) da fiscalização sucessiva concreta da constitucionalidade, garantia do respeito pela Constituição, pelos poderes públicos e a consagração do direito/dever dos juízes de fiscalizar as normas a aplicar ao caso concreto – o caso moçambicano.

Palavras-chave: controlo de constitucionalidade; fiscalização concreta; efeitos das decisões.

Abstract

Constitutional supremacy and rigidity, sine qua non premises of review of constitutionality. By power of its supremacy, no law or normative act may validly subsist unless it is in compliance with the Constitution of the Republic (no. 2 and 4 of article 2 of CRM/2004). From absence (1975) to the adoption (1990) of the review of constitutionality and to the development (2004) of the concrete successive review of constitutionality as warranty of respect for the Constitution

by public powers and the consecration of the right/duty of review of the rules to be applied to a concrete case by judges – the Mozambican case.

Key words: review of constitutionality; concrete review; impact of decisions.

INTRODUÇÃO

A Constituição, base do ordenamento jurídico, deve ser respeitada por todas as fontes de direito. O ordenamento jurídico não é um sistema de normas todas iguais mas sim hierarquizadas em que a Constituição da República ocupa o topo da pirâmide.

Para que esse respeito seja efectivo, deve existir um mecanismo de garantia, de controlo do ordenamento jurídico, um modelo de justiça constitucional. Assim, o sistema de controlo jurisdicional da constitucionalidade possui um papel principal para o cumprimento da lei fundamental. Embora a justiça constitucional não constitua o único meio de garantia da Constituição, é o mais usado e eficaz¹.

A doutrina diferencia o controlo jurisdicional da constitucionalidade das normas em dois modelos, consoante atribui essa competência a vários órgãos judiciais ou a um único tribunal. Referimo-nos, respectivamente, ao modelo difuso ou norte-americano – *judicial review* e ao modelo concentrado ou austríaco também conhecido como kelseniano.

O princípio da fiscalização jurisdicional da constitucionalidade, traduzido num sistema de fiscalização das leis, é desconhecido na Constituição da República anterior a 1990. Na verdade, a Constituição da República Popular de Moçambique (1975) não instituiu um sistema jurisdicional de controlo da constitucionalidade das leis e dos demais actos normativos dos órgãos do Estado.

É a Constituição da República de 1990 que consagrou um sistema de fiscalização das normas, impondo que os tribunais, em nenhum caso, aplicassem leis ou princípios que ofendessem a Constituição e criou um órgão de competência especializada no domínio das questões jurídico-constitucionais – o Conselho Constitucional.

A fiscalização concreta da constitucionalidade *é a que tem lugar sempre que, num qualquer processo judicial (“feito submetido a julgamento”), se levante um problema de constitucionalidade da norma aplicável na resolução do caso*².

Sucinta e seguidamente, abordaremos a evolução (1) **da ausência (1975) à adopção (1990) do mecanismo de fiscalização da constitucionalidade e da legalidade** e à (2) **fiscalização concreta da constitucionalidade e da legalidade**

1 No mesmo sentido, URBANO, Maria Benedita. *Curso de Justiça Constitucional: Evolução Histórica e Modelos de Controlo de Constitucionalidade*. 2ª ed. Coimbra: Editora Almedina, 2016, p. 13

2 ALEXANDRINO, José de Melo, *Lições de Direito Constitucional*, Volume II, cit., p. 303.

(2004) e seus efeitos, no tratamento dado pelas Constituições³ da República de Moçambique⁴.

1. DA AUSÊNCIA (1975) À ADOÇÃO (1990) DO MECANISMO DE FISCALIZAÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE E DA LEGALIDADE

A legalidade socialista explica a razão pela qual a Constituição da República Popular de Moçambique (1975) não tenha consagrado o princípio geral de supremacia da Constituição nem previsto a fiscalização da constitucionalidade das leis, preocupando-se apenas com a questão da subsistência da legislação vigente à data da sua entrada em vigor. Tal é compreensível pois, a legalidade socialista implica a aceitação da hierarquia das normas jurídicas, não pelo seu valor intrínseco mas por serem normas de direito socialista.

Gomes Canotilho⁵, no mesmo sentido, refere que *a finalidade da Constituição socialista é essencialmente a conformação socialista do poder do Estado e a definição programática das suas tarefas, a sua força normativa traduz-se na pretensão de servir de programa de transformações económicas, sociais e culturais, a realizar através do Estado.*

Consonante com este princípio, o legislador constituinte revogou, através do artigo 71, a legislação anterior nos aspectos que contrariassem as disposições da Constituição. Com esta norma, quis-se definir a situação da legislação posta em vigor, no território moçambicano, antes da Independência Nacional, proclamada a 25 de Junho de 1975.

Havia o entendimento de que a legislação colonial que vigorava em Moçambique e não contrária à Constituição tinha uma vigência provisória, uma vez que, não sendo produto do *nosso regime*, não constituía contudo óbice à construção da nova sociedade. É elucidativo desta ideia o discurso⁶ do Presidente Samora Machel:

3 In Ribeiro, Lúcia da Luz, *Fiscalização Concreta da Constitucionalidade em Moçambique*, p. 120, Escolar Editora, Maputo, 2019, “O contexto histórico que norteou a aprovação das Constituições moçambicanas leva-nos a assinalar três textos constitucionais que a seguir apresentamos:

1. Constituição da República Popular de Moçambique de 1975, com a independência nacional – primeira Constituição moçambicana, outorgada pelo Comité Central da Frente de Libertação de Moçambique, de pendor socialista.

2. Constituição da República de 1990, outorgada pela Assembleia Popular, monopartidária, que assinala a fase de transição para um regime jurídico-constitucional de Estado de Direito Democrático – Constitucionalismo democrático.

3. Constituição da República de 2004, outorgada pela Assembleia da República pluripartidária, que marca a fase da consolidação político-constitucional”.

4 Com maior desenvolvimento veja-se, Ribeiro, Lúcia da Luz, *Fiscalização Concreta da Constitucionalidade em Moçambique*, pp. 157 –170, Escolar Editora, Maputo, 2019.

5 CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional*, cit., p. 78.

6 Passagem do Relatório do Comité Central ao III Congresso, realizado em Maputo, em Fevereiro de 1977.

A construção da nova ordem legal é um processo complexo, que requer estudo. Isto explica o artigo 71.º da Constituição, que mantém em vigor a parte da legislação anterior que não contrarie a Constituição. Mas, nesse mesmo artigo, definimos a necessidade de modificar e revogar todo o conjunto de normas legais postas em vigor no período colonial. Deste modo, a Constituição, no que tem de programático, impôs a necessidade de formulação inteiramente nova de toda a estrutura legal do País. Esta tarefa começa a ser executada na fase da Transição [...]. A demolição do sistema legal do colonialismo iniciou-se, portanto, no período da Transição para se acelerar no próprio momento da proclamação da Independência – através da Constituição – e no período que se lhe segue.

Desta asserção resulta claro que a preocupação do legislador constituinte, em 1975, centrava-se na conformidade do direito ordinário emanado do Estado colonial com a ordem constitucional do (novo) Estado moçambicano. Portanto, a subsistência de quaisquer normas ordinárias anteriores à nova Constituição depende de um único requisito – não ser desconformes com ela.

Este preceito, embora se dirigisse às normas de direito ordinário anterior, traduzia, na sua essência, o reconhecimento da supremacia das normas constitucionais, no ordenamento jurídico interno, pois dele se podia igualmente inferir a exigência de conformidade de todas as normas com a Constituição, incluindo as que viessem a ser aprovadas no período da sua vigência.

A Constituição confiou a sua garantia ao Presidente da República, a quem competia respeitar e fazer respeitar a Constituição e assegurar o funcionamento correcto dos órgãos do Estado, nos termos do artigo 48. Todavia, não estabelecia nenhum procedimento de materialização de tal garantia, no âmbito jurídico-constitucional.

Tratava-se, em nosso entender, da garantia da Constituição encarada na sua globalidade, estabelecendo de certo modo o equilíbrio dos poderes do Estado.

A função de assegurar o cumprimento da Constituição, das leis e de todas as normas legais foi incumbida ao Tribunal Popular Supremo nos primórdios da independência, conforme o artigo 63.

Na revisão constitucional de 1978, aprovada pela Lei n.º 11/78, de 15 de Agosto, Lei que altera a Constituição da República de Moçambique,⁷ evoluiu-se no sentido de se conferir à Assembleia Popular a competência de revogar as deliberações das Assembleias do Povo que contrariassem a Constituição e outras disposições legais⁸.

É importante notar que a nova competência, conferida à Assembleia Popular, no domínio da garantia da Constituição, não tinha em vista a fiscalização da constitucionalidade das suas próprias leis mas sim as decisões aprovadas no

⁷ Lei n.º 11/78, de 15 de Agosto, publicada no BR n.º 97 da I Série, de 15 de Agosto de 1978.

⁸ Em conformidade com a alínea i) do artigo 44 da Constituição.

escalão inferior. Tratava-se, na nossa opinião, de um controlo político, sistema que é peculiar às constituições de matriz jacobina e de tipo marxista-leninista. Asseverava ainda a Lei que, não estando reunida a Assembleia competente, as referidas decisões eram passíveis de ser suspensas pelo órgão do Governo de escalão imediatamente superior, sujeitando-se o acto de suspensão à confirmação pela Assembleia competente na sua sessão seguinte.

Na mesma revisão, o legislador decidiu pela eliminação da norma que conferia ao Tribunal Popular Supremo a função de garantir o cumprimento da Constituição e das leis e introduziu, no seu lugar, uma disposição que incumbia aos tribunais em geral a missão de defender e salvaguardar os princípios determinados na Constituição e nas demais normas em vigor, de acordo com o estabelecido no artigo 70 da Constituição.⁹

Porém, destas disposições não se pode retirar que tenha havido intenção do legislador de conferir ao judiciário um verdadeiro poder de controlo da constitucionalidade das leis. Fortalece o nosso entendimento o facto de a Lei n.º 12/78, de 2 de Dezembro, Lei da Organização Judiciária, aprovada logo após a revisão constitucional, reproduzir textualmente o conteúdo do artigo 70 da Constituição, sem todavia dispor relativamente ao procedimento de materialização da missão de defender e salvaguardar os princípios estabelecidos na Lei Fundamental.

A apreciação do quadro legal acima descrito permite sustentar a tese de que, durante a vigência da Constituição de 1975, inexistiu qualquer sistema especialmente concebido para a fiscalização da constitucionalidade, entendida esta como meio institucionalizado, sistema, aparelho orgânico ou processo criado a título mais ou menos específico para conferir efectividade ou maior efectividade às normas constitucionais.

A preocupação do legislador constituinte, em 1975, centrou-se, originariamente, na conformidade do direito ordinário emanado do Estado colonial com a ordem constitucional do (novo) Estado moçambicano.

A Constituição de 1990, diferentemente, no seu artigo 180, estatui, de forma expressa, a competência do Conselho Constitucional para fiscalizar, por via concentrada, abstracta e principal, a constitucionalidade e a legalidade dos actos normativos emanados dos órgãos estatais, e enumera as entidades com competência para desencadear o processo, a saber: o Presidente da República, o Presidente da Assembleia da República, o Primeiro-Ministro e o Procurador-Geral da República.

Note-se, porém que, a Constituição remetia para lei ordinária a definição do processo de fiscalização e controlo da constitucionalidade e legalidade dos actos normativos, ao dispor no artigo 184 que [A] *composição, organiza-*

⁹ Na redacção dada pela Lei n.º 11/78, de 15 de Agosto.

ção, funcionamento e o processo de fiscalização e controlo da constitucionalidade e legalidade dos actos normativos e demais competências do Conselho Constitucional são fixados por lei.

No decurso da preparação para a entrada em funcionamento do Conselho Constitucional, foi aprovada a primeira Lei Orgânica do Conselho Constitucional, Lei n.º 4/2003, de 21 de Janeiro, cujas disposições, em parte, continham princípios que se mostravam materialmente afastados da concepção consagrada na Constituição da República de Moçambique e do espírito do legislador constituinte no que concerne a fiscalização da constitucionalidade.

Mandatada pela Comissão Permanente da Assembleia da República, através da sua deliberação de 19 de Julho de 2003, reforçada pelas deliberações de 7 de Agosto e 3 de Setembro, a Comissão dos Assuntos Jurídicos Direitos Humanos e de Legalidade (CAJDHL desencadeou o processo de revisão da Lei n.º 4/2003, de 21 de Janeiro, alicerçando-se nos fundamentos de que eram *muitas as normas que indicavam o desfasamento entre a CRM e o texto da Lei orgânica, como sejam os casos dos processos de fiscalização da constitucionalidade e da legalidade, processos de fiscalização concreta, (...) e que a CAJDHL tinha consciência que aquelas matérias, adaptadas da realidade constitucional e jurídica portuguesa, não eram adaptáveis à realidade moçambicana, nem correspondiam à vontade do legislador.*

A CAJDHL entendeu também que, ao aprovar-se aquela lei ordinária – orgânica do Conselho Constitucional – designando o Órgão de Tribunal Constitucional, contrariando a designação Conselho Constitucional constante da Constituição da República inquirava a lei do vício de inconstitucionalidade material, acrescentando como consequência estarem feridos do mesmo vício de inconstitucionalidade material todos os artigos da lei que expressamente referiam ou indirectamente levavam a inferir-se tratar-se de um tribunal constitucional o mesmo acontecendo com as disposições concomitantes da Fiscalização Concreta consagradas no Capítulo III, do Título IV da Lei, que previam no artigo 57 (Decisões de que pode recorrer-se), caber recurso para o Conselho Constitucional das decisões dos tribunais que:

- a) recusem a aplicação de qualquer norma com fundamento em inconstitucionalidade;*
- b) apliquem norma cuja inconstitucionalidade tivesse sido suscitada durante o processo;*
- c) apliquem norma já anteriormente julgada inconstitucional ou ilegal pelo próprio Conselho Constitucional;*
- d) recusem a aplicação de norma constante de acto interno com fundamento na sua contrariedade com uma convenção internacional, ou a apliquem*

em desconformidade com anteriormente decidido sobre a questão pelo Conselho Constitucional”.

A legitimidade processual para interpor recursos era atribuída ao Ministério Público e às pessoas que, de acordo com a lei reguladora do processo em que a decisão fosse proferida, tivessem legitimidade para interpor recurso, sendo este obrigatório para o Ministério Público¹⁰ quando a norma desaplicada constasse de convenção internacional, acto legislativo ou decreto normativo.

Enquanto a decisão do tribunal que julgasse procedente a questão de inconstitucionalidade ou ilegalidade da norma, desaplicando-a, poderia ser objecto de recurso directo para o Conselho Constitucional, a decisão que julgasse improcedente a mesma questão só seria recorrível depois do esgotamento dos recursos ordinários.¹¹

Em síntese, podemos afirmar que o legislador ordinário, concretizando o artigo 184 da Constituição, havia consagrado o recurso de inconstitucionalidade, a interpor pelas partes processuais, como meio de interacção entre tribunais e o Conselho Constitucional no âmbito da fiscalização concreta da constitucionalidade e da legalidade.

Esta tramitação processual da fiscalização concreta da constitucionalidade e da legalidade era consentânea com um sistema de fiscalização concreta de constitucionalidade, em que a competência para a fiscalização da constitucionalidade é atribuída a todos os tribunais, com poder de declaração da inconstitucionalidade ou ilegalidade de uma norma.

A apreciação da CAJDHL¹² foi acolhida pelo plenário da AR, que aprovou a Lei n.º 9/2003, de 22 de Outubro, com fundamento na necessidade de revisão da Lei n.º 4/2003, de 21 de Janeiro.

Note-se que, apesar de ter sido regularmente publicada e ter decorrido o período da *vacatio legis* de 120 dias nela previsto, a Lei n.º 4/2003, de 21 de Janeiro, não produziu os seus efeitos, ou seja não chegou a ser aplicada. Portanto a Assembleia da República desencadeou ela mesma o processo para a revogação da lei por a entender inconstitucional.

A intenção do legislador constituinte ficou bem clara na Lei n.º 9/2003, de 22 de Outubro, concretamente no Título IV – Processo, Capítulo I – Competências processuais, Artigo 36 (Competência relativamente aos vícios de inconstitucionalidade e de ilegalidade), estabelecendo que:

10 N.º 3 do artigo 59 da Lei 4/2003, de 21 de Janeiro.

11 N.º 2 do artigo 57 da Lei 4/2003, de 21 de Janeiro.

12 Comissão dos Assuntos Jurídicos, Direitos Humanos e de Legalidade. Assunto: Projecto de Revisão da Lei n.º 4/2003, de 21 de Janeiro, relativo ao Conselho Constitucional. AR-V/proj. Lei/360/17.09.2003.

Compete ao Conselho Constitucional apreciar a inconstitucionalidade e a ilegalidade dos actos legislativos e normativos dos 6rg6os do Estado, nos termos da al6nea a) do n.º 1 do artigo 181¹³ da Constitui76o e da presente Lei.

Esta compet6ncia, que reproduz o texto constitucional, seria materializada atrav6s de um pedido dirigido ao Presidente do Conselho Constitucional, devendo nele ser especificadas, al6m das normas cuja aprecia76o se requeria, as normas ou os princ6pios constitucionalmente violados, n.º 1 do artigo 41 (Recebimento e admiss6o).

Admitido o pedido, o Presidente notificaria o 6rg6o autor de que tivesse emanado a norma impugnada para, querendo, se pronunciar sobre ela, conforme o artigo 44 (Audi76o do 6rg6o autor da norma).

Os efeitos desta fiscaliza76o foram inscritos no artigo 54 (Efeitos da declara76o) fixando-se que:

A declara76o de inconstitucionalidade ou ilegalidade origin6ria, com for76a obrigat6ria geral, tem por efeitos a cessaa76o dos efeitos jur6dicos produzidos desde a entrada em vigor da norma declarada inconstitucional ou ilegal, bem como a reprivatiza76o das normas que eventualmente tenha revogado.

Na verdade, a Constitui76o da Rep6blica apenas consagrava claramente na al6nea a) do artigo 181 a fiscaliza76o sucessiva abstracta da constitucionalidade, pois competia ao Conselho Constitucional apreciar e declarar a inconstitucionalidade e a ilegalidade dos actos legislativos e normativos dos 6rg6os do Estado.

A norma constitucional chave e, portanto, o ponto de partida necess6rio da fiscaliza76o concreta da constitucionalidade era o artigo 162 da Constitui76o (1990) que dispunha que [E]m nenhum caso os tribunais podem aplicar leis ou princ6pios que ofendam a Constitui76o. Esta norma representa, antes de mais, a concretiza76o de dois princ6pios estruturantes da ordem jur6dico-constitucional mo76ambicana consagrados nos n6meros 3 e 4 do artigo 2 da CRM, respectivamente, sendo o primeiro, a subordina76o do Estado 6 Constitui76o e o segundo, a conseq76ente exig6ncia, como requisito de validade, da conformidade constitucional de todas as restantes normas do ordenamento jur6dico.

Assente naquele comando constitucional, os ju6zes passaram a deter o poder-dever de n6o aplicar normas que julgassem ofender a Constitui76o. A este prop6sito, cabia aos ju6zes t6o-somente verificar a conformidade da norma a aplicar ao caso *sub judice* com a Constitui76o, sem, contudo, esse afastamento da norma inconstitucional, significar a declara76o da inconstitucionalidade.

6 verdade que, poder-se-6 questionar se uma vez afastada a norma pelo juiz da causa, este n6o deveria, concomitantemente, justificar tal conduta, ¹³ Artigo 181 da Constitui76o 90.

declarando-a inconstitucional. Não foram previstos quaisquer mecanismos processuais constitucionais para esse efeito nem nenhum mecanismo de intervenção do Conselho Constitucional, no controlo concreto da constitucionalidade, órgão de competência especializada no domínio das questões jurídico-constitucionais, competindo-lhe, conforme a alínea a) do n.º 1 do artigo 181 *apreciar e declarar a inconstitucionalidade e a ilegalidade dos actos normativos dos órgãos do Estado*.

Este quadro legal suscitou controvérsia doutrinal, levando alguns juristas a defender que a Constituição (1990) consagrava dois sistemas de fiscalização da constitucionalidade, incomunicáveis entre si, sendo um, controlo abstracto concentrado no Conselho Constitucional e outro, concreto atribuído exclusivamente aos tribunais.

No entanto, este entendimento confrontava-se com a ideia, igualmente admissível, de que a Constituição (1990) atribuía ao Conselho Constitucional a competência genérica supra (artigo 181, 1.a), remetendo para o legislador ordinário a regulação do [...] *processo de fiscalização da constitucionalidade e legalidade dos actos normativos* [...] (artigo 184).

Poder-se-ia entender que a autorização para o legislador ordinário fixar o processo de fiscalização da constitucionalidade e legalidade lhe permitia, por essa via, atribuir ao Conselho Constitucional a competência para decidir, em última instância, recursos das decisões dos tribunais sobre questões de inconstitucionalidade ou ilegalidade? Defendemos que não, porquanto não se pode concluir no sentido de que a Constituição (1990), no citado artigo 184, atribuiu ao legislador ordinário competência ilimitada que o levasse a conferir ao Conselho Constitucional competência para a fiscalização concreta da constitucionalidade e da legalidade em sede de recurso, como era o exemplo da secção II do Capítulo III, da Lei n.º 4/2003 de 21 de Janeiro.

Estava na CRM inequivocamente consagrada a fiscalização sucessiva abstracta que tem efeitos gerais, ou seja, efeitos *erga omnes*. Afastava-se, assim, o entendimento de que o legislador constituinte quis atribuir competências ilimitadas ao legislador ordinário para fixar os tipos de fiscalização ou que pretendia consagrar dois sistemas de fiscalização da constitucionalidade, incomunicáveis entre si, sendo um controlo abstracto concentrado no Conselho Constitucional e outro controlo concreto atribuído exclusivamente aos tribunais. Esta Lei em nenhuma das suas disposições faz qualquer referência à fiscalização concreta da constitucionalidade ou da legalidade.

Não obstante as diferentes posições doutrinárias, defendemos a tese de que a Constituição da República (1990) foi precursora da fiscalização jurisdicional concreta da constitucionalidade, ao proclamar o dever de todos os juízes, nos

feitos submetidos a julgamento, ponderarem sobre a constitucionalidade das normas a aplicar ao caso concreto.

2. A FISCALIZAÇÃO CONCRETA DA CONSTITUCIONALIDADE E DA LEGALIDADE (2004) E SEUS EFEITOS

É com a Constituição da República (CRM) de 2004, aprovada pelo Parlamento multipartidário, que a fiscalização concreta da constitucionalidade tem pleno desenvolvimento. E é sob a égide desta mesma Constituição que se define o poder-dever de todos os tribunais relativamente à matéria da constitucionalidade das normas.¹⁴

Neste sentido, é imperioso o estudo do artigo 213 (Inconstitucionalidade) e os n.ºs 1 e 2 do artigo 246 (Recursos), ambos da CRM. Estas disposições são complementadas, em sede de direito adjectivo, pelos artigos 71 a 78 da Lei Orgânica do Conselho Constitucional (LOCC), Lei n.º 2/2022, de 21 de Janeiro.

A Constituição da República, ao definir no artigo 213 o princípio geral segundo o qual, *[N]os feitos submetidos a julgamento os tribunais não podem aplicar leis ou princípios que ofendam a Constituição*, reconhece que os tribunais, no exercício da sua independência decisória, *são competentes para formular um juízo sobre a constitucionalidade de uma lei*,¹⁵ colocando-os, de certo modo como guardas da Constituição.

O poder-dever de, nos feitos submetidos a julgamento, os tribunais não aplicarem leis ou princípios que ofendam a Constituição, é facto revelador de que a fiscalização concreta da constitucionalidade é indissociável da função jurisdicional, ou seja, *não se pode fiscalizar a constitucionalidade não, quando, por ventura, se exerçam competências não jurisdicionais*¹⁶ – quanto a nós, seja em razão do argumento literal, seja por ser essa a função principal que os tribunais desempenham.

O contrário seria permitir aos tribunais (só porque o são) desaplicar normas por motivos de inconstitucionalidade mesmo quando estivessem a exercer actividades meramente administrativas, em flagrante contradição com o disposto na norma do artigo 213 da CRM. Claro, não se pretende com isso afirmar que a nível das funções não jurisdicionais se apliquem normas jurídicas infraconstitucionais contrárias à Constituição, desconformes com a ordem jurídica, portanto optando-se pela aplicação da norma jurídica injusta

¹⁴ Em conformidade com os artigos 213 e 246 da CRM.

¹⁵ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada, Tomo III, Organização do Poder Político, Garantia e Revisão da Constituição, Disposições finais e Transitórias, Artigos 202.º a 296.º*, Coimbra Editora, 2007, p. 52.

¹⁶ MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional - Inconstitucionalidade e Garantia da Constituição*, cit., p. 224.

e ilegítima, ilegal ou ilícita com fundamento tão-só na *ratio legis* – princípio da obediência à vigência e à efectividade (inconstitucional) da lei – em detrimento da *ratio iuris*, em detrimento da legitimidade e da validade.

Portanto, todos os tribunais são chamados a observar a validade constitucional das normas a aplicar sempre que exercem as suas competências decisórias nos termos dos números 1 e 2 do artigo 211 (Função jurisdicional) da CRM.

No dizer de Filomeno Rodrigues:

*A ratio do artigo 211 da CRM é a garantia da maior efectividade do princípio da constitucionalidade das normas, um dos alicerces do Estado de Direito, através do controlo jurisdicional concreto (...). Isto implica que, na interpretação do artigo 213 da CRM, se atribua à expressão feitos submetidos a julgamento um sentido que torne mais operante o poder dos juizes dos tribunais em geral para fiscalizar a constitucionalidade das leis na sua aplicação a casos concretos, excluindo-se, como é natural, as hipóteses de um suposto controlo concreto exercido sobre as normas manifestamente alheias a qualquer processo jurisdicional em curso no tribunal.*¹⁷

Geralmente, associado aos conceitos de *função jurisdicional* (n.º 2, do artigo 211 da CRM) e de *juiz* (artigo 215 da CRM), tem-se entendido que *tribunais, para efeitos de fiscalização concreta da constitucionalidade, são todos os órgãos jurisdicionais aos quais é atribuída, como função principal, a actividade jurisdicional, exercida por um juiz, unicamente submetido à Constituição e à lei.*

Tendo em conta que a própria Constituição admite que a função jurisdicional seja exercida por entidades distintas dos tribunais, na medida em que, por um lado, consagra o princípio do pluralismo jurídico (artigo 4) e, por outro, permite que o legislador defina [...] *mecanismos institucionais e processuais de articulação entre os tribunais e demais instâncias de composição de interesses e de resolução de conflitos* (n.º 3 do artigo 211), poder-se-ia permitir que qualquer órgão jurisdicional assim criado ou dotado de função jurisdicional suscitasse a fiscalização concreta da constitucionalidade quando se verificassem os pressupostos para o efeito, seja qual for a sua localização dentro da estrutura do poder judicial e sempre que seja no exercício da função jurisdicional. Referimo-nos, por exemplo, aos tribunais arbitrais e aos tribunais comunitários¹⁸ – *na medida em que estas estruturas exercem competência jurisdicional delegada pela CRM, é-lhes implicitamente conferida competência de fiscalização da constitucionalidade, uma vez que produzem decisões.*

Do mesmo modo que, contrariamente, aqueles órgãos que carecem de natureza jurisdicional não podem suscitar junto do Conselho Constitucional

17 RODRIGUES, Filomeno, *A Justiça Constitucional Moçambicana. Um Breve Olhar Sobre a Jurisprudência do Conselho Constitucional*, Alcance Editores, Maputo, 2017, p. 225.

18 GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Direito Constitucional de Moçambique*, IDILP, Lisboa/Maputo, 2015, cit., p. 545.

processos de fiscalização concreta da constitucionalidade, mesmo que as suas funções possam assemelhar-se aos órgãos jurisdicionais, como, por exemplo, no caso das Comissões de arbitragem. Relativamente ao problema da natureza judicial do órgão, podemos concluir que o âmbito subjectivo de aplicação do artigo 213 da CRM abrange todos os tribunais, independentemente da sua categoria na organização judiciária, mesmo que a sua existência seja meramente facultativa.¹⁹

O Conselho Constitucional, tendo em conta a natureza jurídica entra também no âmbito do artigo 213 da CRM, podendo conhecer incidentalmente da inconstitucionalidade das normas quando tiver de exercer qualquer outra das suas competências jurisdicionais (fora da fiscalização da constitucionalidade e da legalidade de normas jurídicas) prescritas na Constituição e na lei, por exemplo, as relativas ao processo eleitoral, de contencioso partidário e de conflito de competências, e pode também conhecê-la no próprio exercício de competências de fiscalização, quanto às respectivas normas processuais.

Este entendimento ficou expresso no Acórdão n.º 9/CC/2008, de 13 de Novembro, quando, no âmbito de um recurso eleitoral, o recorrente suscitou uma questão de inconstitucionalidade ao alegar a violação do n.º 1, do artigo 55 e dos n.ºs 2 e 3 do artigo 275, ambos da Constituição, pelo n.º 1, do artigo 6 da Lei n.º 18/2007, de 18 de Julho, disposição que, no seu entender, o CC não deveria aplicar por ser inconstitucional, por força do preceituado no artigo 213 da CRM. Perante a questão assim colocada, o Conselho pronunciou-se nos seguintes termos: A questão suscitada pelo requerente configura um incidente de inconstitucionalidade, de cujo conhecimento depende a decisão da questão principal.

Refira-se que esta é uma competência vinculada, uma vez que os tribunais só podem apreciar as questões de constitucionalidade que tenham por objecto as normas jurídicas que forem aplicáveis ao caso concreto submetido a julgamento.

Na interpretação do artigo 246 ressalta, desde logo, o desalinhamento (confusão) entre a epígrafe do artigo «Recursos» com o corpo do mesmo que estabelece a *remessa obrigatória* dos acórdãos e outras decisões de recusa de aplicação. Se, do teor das alíneas a) e b) do n.º 1, do artigo 246, nos parece tratar-se do mecanismo de *remessa*, o n.º 2 do mesmo artigo diz claramente tratar-se de recursos. Ora, quanto a nós, afigura-se de extrema importância, por um lado, a percepção e a aceção da natureza jurídica da remessa dos acórdãos e outras decisões ao Conselho Constitucional (com fundamento na inconstitucionalidade) e, por outro, os efeitos dessa remessa como cerne da abordagem.

¹⁹ Artigo 222 da CRM.

Remessa, em linguagem jurídica, em geral, pode significar a) acto ou efeito de enviar; b) objecto que foi remetido.²⁰ Não pode, por conseguinte, ser equiparada a recurso, em razão do não preenchimento de alguns requisitos a ele inerentes, tais como: i) taxatividade; ii) legitimidade e interesse em recorrer; iii) prazo; iv) voluntariedade; e v) fundamentação.

Eis os pressupostos da remessa dos acórdãos e outras decisões dos tribunais para o CC resultantes da Constituição da República e da LOCC:

- (i) Que a recusa ocorra numa decisão judicial;
- (ii) Que a recusa de aplicação tenha por objecto normas;
- (iii) Que a recusa de aplicação de uma norma tenha fundamento na sua inconstitucionalidade;
- (iv) Que a recusa de aplicação de uma norma tenha por justificação a inconstitucionalidade ou ilegalidade por decisão judicial insusceptível de recurso.²¹

A recusa de aplicação é o cerne de toda a interpretação, já que a existência de acórdãos e outras decisões quando recusem a aplicação de uma norma, com fundamento na sua inconstitucionalidade, é pressuposto para a remessa destes ao Conselho Constitucional. O conceito de *recusa de aplicação* será o afastamento pelo juiz de uma norma num caso concreto.

O legislador, no artigo 71 da LOCC, estabeleceu o regime de remessa dos processos ao Conselho Constitucional nos casos de recusa de aplicação de uma norma por inconstitucionalidade, estipulando que o juiz da causa que se recusar a aplicar uma norma ou princípio com fundamento na sua inconstitucionalidade ou ilegalidade deve, de imediato, suspender o processo e remetê-lo obrigatoriamente ao Conselho Constitucional para efeitos da apreciação da alegada questão de inconstitucionalidade ou ilegalidade.

Proferida a decisão judicial (de não aplicar a norma e de remessa ao Conselho Constitucional), o juiz da causa remete oficiosamente os autos, de imediato, ao Conselho Constitucional, com efeitos suspensivos.

Assim, a remessa imediata, com efeitos suspensivos, sugere que não haja qualquer decisão em matéria de constitucionalidade tomada pelo tribunal *a quo*.

A suspensão da marcha do processo afigura-se imperiosa, pois se o juiz a quo remete cópia dos autos ao Conselho Constitucional e não sustém o andamento do processo de julgamento, *desaplicando* efectivamente a norma posta em crise no processo pretexto, uma possível prolação da decisão de mérito da questão de inconstitucionalidade pelo Órgão de jurisdição constitucional não teria qualquer relevância no referido processo. Quer dizer, se o juiz *a quo*

²⁰ MONDLANE, Carlos Pedro, *Código de Processo Civil, Anotado e Comentado*, cit.

²¹ Alínea b) do n.º 1 do artigo 246.

não se recusou verdadeiramente a aplicar a norma, uma possível decisão do CC nunca se poderia projectar utilmente sobre a decisão do processo pretexto (a questão de fundo).

Esta conclusão vem explanada na diversa jurisprudência do Conselho Constitucional, podendo apontar-se, como exemplo, o Acórdão n.º 10/CC/2014, de 24 de Setembro,²² que sentencia, na sua fundamentação de recusa de mérito da fiscalização concreta solicitada:

Resumindo e concluindo, o tribunal a quo, depois de recusar a aplicação da norma constante do n.º 1 do artigo 14 da Lei n.º 8/82, de 23 de Junho, com fundamento na sua inconstitucionalidade, tomou e mandou executar decisões sobre o mérito da questão principal, cuja decisão dependia do acórdão deste Conselho Constitucional sobre a questão incidental de inconstitucionalidade suscitada nos autos e, só depois, estes foram remetidos para o CC.

Como facilmente se vê, aquele tribunal não observou o comando legal do artigo 68 da Lei n.º 6/2006, de 2 de Agosto, que determina a suspensão dos autos decorrente da sua remessa ao CC. O Órgão entendeu na sua jurisprudência que o inadimplemento prejudica o conhecimento do mérito da questão de inconstitucionalidade, por não se verificar, nos casos em apreço, um dos pressupostos processuais objectivos de que depende o exercício do poder de cognição, concretamente a suspensão da marcha do processo.

Do artigo 72 da LOCC, norma procedimental do *dever de remeter* ao Conselho Constitucional, não se depreende a existência de uma decisão judicial que, causando inconformismo a uma das partes, esta possa dela recorrer, daí que a inexistência de tal decisão coloca em causa a existência de um eventual recurso *objecto do recurso* ao Conselho Constitucional. Neste sistema, o acórdão do Conselho Constitucional restrito à questão de inconstitucionalidade é sempre emitido antes que tenha sido proferida qualquer decisão sobre o mérito da causa no processo pretexto.

A questão de inconstitucionalidade ou de ilegalidade pode ter origem na própria convicção do juiz a quo ou pelo facto de o Ministério Público ou as partes processuais a terem suscitado no tribunal onde decorre o processo pretexto.

Note-se que a questão de inconstitucionalidade a ser decidida pelo Conselho Constitucional deve ter um nexu incindível entre ela e a questão principal objecto do processo, isto é, a norma só é julgada se esta puder constituir “ratio decidendi” da questão principal. Sendo uma questão incidental, nunca pode envolver directamente a decisão da “questão de fundo” em si mesma²³.

²² Acórdão n.º 10/CC/2014, de 24 de Setembro [disponível em <http://www.cconstitucional.org.mz>].

²³ CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, Artigos 108.º a 280.º, cit., p. 958.

Assim frisou o Conselho Constitucional no Acórdão n.º 5/CC/2016, de 13 de Setembro²⁴, em processo suscitado pelo Tribunal Supremo, por entender que não havia entre a norma posta em crise nexu incidível com o caso *decidendum* no processo principal. Fê-lo, alegando, entre outros, que o Acórdão do Tribunal Supremo dedicou a sua actividade cognitória na apreciação da alegada inconstitucionalidade da alínea b) do artigo 61 da Lei n.º 24/2007, de 20 de Agosto, em cuja norma se apoiou o Venerando Juiz Desembargador, Relator, na proferição do despacho de pronúncia quando, na verdade, não há nexu incidível entre ela (a pretensa inconstitucionalidade) e a questão principal objecto do processo, fixado que se mostra já o *thema decidendum*.²⁵

No dizer do Conselho Constitucional²⁶

(...) A verificação preliminar dos requisitos processuais objectivos é importante porque deve ser tomado em consideração que não basta que se questione a constitucionalidade de uma disposição legal, é imprescindível que a norma cuja constitucionalidade é posta em crise seja relevante para a decisão da causa no caso sub judice.

Dito de outro modo, no plano dos pressupostos processuais de admissibilidade do recurso constitucional, perfila-se como requisito indispensável a susceptibilidade de a norma questionada se apresentar como norma com interesse para a decisão da causa. A questão relevante é decisiva para a decisão do tribunal, não podendo, conseqüentemente, esta ser proferida sem a resolução do problema prévio da constitucionalidade.

No ensinamento do Professor Jorge Miranda²⁷, [A] *questão de inconstitucionalidade só pode e só deve ser conhecida e decidida na medida em que haja um nexu incidível entre ela e a questão principal objecto do processo, ressalta-se entre ela e o feito submetido a julgamento.*

Esta surge não a título principal, mas como uma questão incidental, que o tribunal a quo terá de ver resolvida previamente à aplicação da dita norma, à resolução de um processo em acção. O CC tem considerado, em reiterada jurisprudência, que o processo de fiscalização concreta da constitucionalidade desempenha uma função instrumental, só se justificando que a ele se proceda se o mesmo tiver utilidade para a decisão da questão de fundo, e que seja susceptível de influir na decisão da questão, pois, de contrário, estar-se-ia a proceder a uma fiscalização sucessiva abstracta da constitucionalidade.

De acordo com o nosso entendimento, e tendo sempre presente o princípio da constitucionalidade que dita a prevalência das normas constitucionais sobre

24 Disponível em <http://www.cconstitucional.org.mz/Jurisprudencia>.

25 MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional - Inconstitucionalidade e Garantia da Constituição*, Tomo IV, cit., pp. 244 e 245.

26 Acórdão 4/CC/2015, de 16 de Julho [disponível em <http://www.cconstitucional.org.mz>].

27

as restantes normas do ordenamento jurídico (artigo 2, n.º 4, da CRM), não seria plausível conceber-se que o dever dos tribunais de não aplicar leis ou princípios contrários à Constituição se circunscrevesse apenas e unicamente à fase do julgamento propriamente dito, ficando, desse modo, os mesmos tribunais desobrigados de ajuizar da constitucionalidade das normas a aplicar nas restantes fases processuais. Com efeito, o termo *julgamento é entendido no seu sentido lato como acto ou efeito de julgar; audiência em tribunal; sentença; decisão; exame; apreciação*. Isto para os efeitos do artigo 213 da CRM, tendo igualmente em conta que o verbo julgar significa *decidir como juiz; sentenciar*.²⁸

Quando um juiz ou tribunal declara a inconstitucionalidade de uma norma ou de um acto, produzem-se distintos efeitos no mundo jurídico, os quais variam segundo o sistema de controlo de constitucionalidade adoptado e as suas características particulares num determinado ordenamento jurídico. Estamos diante de uma decisão sobre a questão material de inconstitucionalidade e não sobre a questão principal da causa do processo pretexto.

É tendo em conta o disposto no artigo 246 da CRM e no artigo 77 da LOCC que se alcançam os efeitos das decisões do Conselho Constitucional em sede de fiscalização sucessiva concreta.

Os efeitos da decisão de inconstitucionalidade proferida pelo Conselho Constitucional são os mesmos de um sistema difuso (sistema americano), já que se reflectem apenas *in casu*, ao contrário do que acontece em sede de fiscalização sucessiva abstracta de constitucionalidade e legalidade²⁹, plasmado no artigo 244, que prescreve que o CC declara com *força obrigatória geral* a inconstitucionalidade das leis e a ilegalidade dos demais actos normativos dos órgãos do Estado.

A declaração tem eficácia limitada ao caso concreto. Especificadamente, tem efeito de caso julgado no processo. A decisão de inconstitucionalidade tem efeitos limitados à causa em julgamento e não vincula o Conselho Constitucional a julgar futuras questões da mesma maneira. Também não obriga o tribunal *a quo* que tiver suscitado a questão de inconstitucionalidade, isto é, o tribunal que tiver deferido a questão ao Conselho Constitucional, a decidir futuras questões de acordo com aquela (anterior) decisão do CC. Não dispõe, portanto, de efeito vinculante a outros processos.

A norma é declarada inconstitucional, mas não é erradicada da ordem jurídica; é privada de eficácia no caso singular, mas continua a vigorar e a aplicar-se a outras situações. Os tribunais continuam a aplicá-la livremente,

28 COSTA, J. Almeida; MELO, A. Sampaio, Dicionário da Língua Portuguesa, Dicionários Editora, 8.ª edição, Revista e Actualizada, Porto Editora, 1999, p. 970.

29 Ribeiro, Lúcia da Luz, Fiscalização Abstracta da Constitucionalidade e da Legalidade no Direito Moçambicano, Escolar Editora, Maputo, 2021, pp. 171 -184.

na ordem jurídica, até que se declare inconstitucional com efeitos *erga omnes* em sede de fiscalização sucessiva abstracta.

Caso se lhes suscite alguma dúvida de conformidade da referida norma com a Constituição da República, o juiz (do caso) deve formular um juízo de inconstitucionalidade e deferir a questão incidental ao Conselho Constitucional. Esta é, sem dúvida, uma acentuada diferença entre o sistema moçambicano de reenvio prejudicial, com os sistemas de fiscalização concentrada (modelo europeu), em que, em sede de fiscalização concreta da constitucionalidade, as decisões dos Tribunais Constitucionais têm efeitos *erga omnes*, «eficácia obrigatória ou vinculante, *inter omnes*, isto é, eficácia em relação a todos os tribunais e autoridades públicas». ³⁰

A declaração de efeitos *in casu* é, quanto a nós, um sistema que não só fere o princípio da segurança jurídica, como também ofende o princípio da igualdade, porquanto possibilita que seja dado tratamento diferente a pessoas colocadas em condições idênticas. Imaginemos dois casos análogos: no primeiro, o juiz do tribunal *a quo* sustém a instância e remete a questão prejudicial ao Conselho Constitucional que aprecia e declara efectivamente a inconstitucionalidade e, por isso, não é aplicada e, no segundo, a mesma norma é aplicada sem restrições por outro tribunal, pois ao juiz do processo, tribunal, *a quo* não se lhe suscitou qualquer dúvida de constitucionalidade.

A natureza jurídica do efeito *in casu* da decisão de inconstitucionalidade pode desvalorizar as decisões de inconstitucionalidade e a própria Constituição, já que a ponderação de cada juiz sobre a inconstitucionalidade desta pode levar a casos evidentes de desarmonia de julgados.

Em relação a futuros, possíveis processos análogos, pendentes ou a serem remetidos ao Conselho Constitucional, as decisões continuarão a ser regidas pela norma declarada inconstitucional ainda em vigor. Acompanhamos o pensamento de Luís Roberto Barroso na sua afirmação segundo a qual

*Admitir que uma lei inconstitucional continue a ser aplicada e a produzir efeitos, sem dúvida constitui uma afronta à supremacia da Constituição. Ainda mais, se houver a validação dos efeitos produzidos pela referida lei considerada inconstitucional significaria inclusive negar a vigência temporal da Constituição, em relação à matéria disciplinada pela norma inconstitucional.*³¹

A atribuição de efeitos *erga omnes* teria vantagens do ponto de vista de simplificação processual, da poupança de recursos e da própria segurança jurídica, porquanto não subsistiria na ordem jurídica uma norma *ferida de*

30 CANOTILHO, J. J. Gomes, Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 7ª Edição, 13ª Reimpressão, Almedina, 2003, pp. 1000 -1001.

31 BARROSO, Luís Roberto, *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro*, cit., 2006, p. 16.

morte. Nos sistemas com suspensão de instância, o julgamento da inconstitucionalidade da norma tem força obrigatória geral, isto é, a norma inválida não é apenas privada da sua eficácia *in casu*, mas declarada nula com efeitos vinculativos ultra partes.

O legislador moçambicano previu, Lei n.º 2/2022, de 21 de Janeiro (LOCC), o mecanismo de purga da norma, no sentido de que, tendo o Conselho Constitucional declarado inconstitucional ou ilegal a mesma norma três vezes, o processo de fiscalização concreta é convolado para o processo de fiscalização sucessiva abstracta. Esta possibilidade fica dependente de uma iniciativa ou seja, têm legitimidade para o efeito, qualquer um dos Juizes Conselheiros que deverá promover a organização de um processo com as cópias dos correspondentes Acórdãos. O referido processo deverá ser conclusivo ao Presidente do Conselho Constitucional seguindo-se os termos do processo de fiscalização sucessiva abstracta da constitucionalidade ou da ilegalidade previstas na lei, artigo 78 da LOCC, precisamente, audição do órgão autor da norma e a possibilidade de serem obtidos mais elementos e informações.

O pedido leva consigo um juízo sobre a suficiência da última decisão concreta para que se passe à declaração com força obrigatória geral, mas é um novo processo de fiscalização que vem então abrir-se e uma nova decisão do Conselho Constitucional que tem de se formar.

Os três casos concretos decididos no sentido da inconstitucionalidade podem ter tido fundamento em normas constitucionais diversas: a identidade tem de ser da norma julgada inconstitucional, não da norma parâmetro. De igual maneira, nada impede que o Conselho Constitucional declare a inconstitucionalidade com amplitude menor do que a do julgamento dos casos concretos; *maxime*, nada impede que apenas declare a inconstitucionalidade de um segmento de norma, e não de toda a norma.

Com a terceira decisão, faculta-se a criação de um incidente a ser apreciado directamente pelo Conselho Constitucional, cuja decisão surte efeitos para todas as outras demandas que abordem a mesma questão constitucional. É o que Gomes Canotilho denomina de *processo de generalização*³², porquanto o que outrora se limitava aos feitos julgados ordinariamente se propaga agora, de forma geral, para toda a comunidade.

Ainda nos processos de fiscalização sucessiva concreta, decidido o processo pelo Conselho Constitucional, o acórdão, independentemente da decisão, baixa ao tribunal de onde os autos provieram para a sua tramitação de acordo com a decisão tomada pelo Conselho Constitucional, alínea a) do artigo 77 (Efeitos da decisão).

32 CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª Edição, 13ª Reimpressão, Almedina, 2003, p. 1024.

Contudo, é de se entender que, declarada inconstitucional a norma pelo CC, o tribunal *a quo* aplicará a norma que teria de aplicar na ausência da norma julgada inconstitucional – que tanto pode ser a norma que anteriormente regulava a matéria, uma norma subsidiariamente aplicável ao caso ou directamente uma norma constitucional. No caso de não subsistir qualquer norma, uma vez afastada a norma julgada inconstitucional, a causa deve então ser julgada em conformidade com os princípios hermenêuticos de integração/ interpretação de normas jurídicas. Esta solução deve, no entanto, ser aplicada com a devida ponderação quando se trate de matéria penal, observando-se o artigo 60 (Aplicação da lei criminal) da CRM.

CONCLUSÃO

É, pois, com a Constituição da República de 1990 que podemos falar de fiscalização da constitucionalidade, é a partir dela que se sedimenta verdadeiramente a consagração da necessidade da conformação das leis e dos demais actos do poder público com a Constituição e os princípios constitucionais. Foi também nessa altura que, para se assegurar na prática a subordinação e dependência à Constituição, se criou o Conselho Constitucional, com competência especializada no domínio das questões jurídico-constitucionais (artigo 180 da CRM 1990).

BIBLIOGRAFIA

LEGISLAÇÃO

1) Constituição da República

Constituição da República Popular de Moçambique (CRPM/1975). Boletim da República – I Série – Número 1, de 25 de Junho de 1975* alterada pela Lei n.º 11/78, de 15 de Agosto. Boletim da República – I Série – Número 97, de 15 de Agosto*.

Constituição da República de Moçambique (CRM/1990). Boletim da República – I Série – Número 44, SUPLEMENTO, de 2 de Novembro de 1990*.

Constituição da República de Moçambique (CRM/2004). Boletim da República – I Série – Número 51, de 25 de Dezembro de 2004 alterada e republicada pela Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho, Lei de Revisão Pontual da Constituição. Boletim da República – I Série – Número 115, 2.º SUPLEMENTO, de 12 de Junho*.

2) Lei Orgânica do Conselho Constitucional (LOCC)

Lei n.º 4/2003, de 21 de Janeiro. (Revogada). Boletim da República – I Série – Número 3, 2.º SUPLEMENTO, de 21 de Janeiro de 2003.

Lei n.º 9/2003, de 22 de Outubro. (Revogada). Boletim da República – I Série – Número 43, de 22 de Outubro de 2003.

Lei n.º 6/2006, de 2 de Agosto. (Revogada). Boletim da República – I Série – Número 31, de 2 de Agosto de 2006*.

Lei n.º 2/2022, de 21 de Janeiro. Boletim da República – I Série – Número 15, de 21 de Janeiro de 2022.

JURISPRUDÊNCIA

1. Acórdão n.º 10/CC/2014, de 24 de Setembro. Boletim da República – I Série – Número 92, de 14 de Novembro de 2014.
2. Acórdão n.º 4/CC/2015, de 16 de Julho. Boletim da República – I Série – Número 67, de 21 de Agosto de 2015.

DOCTRINA

1. BARROSO, Luís Roberto, *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. 2.ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2006.
2. CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 2.ed. Coimbra: Coimbra, 1984 Volume II.
3. CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7. ed. Coimbra: Coimbra, 2003. 13.ª Reimpressão
4. COSTA, J. Almeida; MELO, A. Sampaio, *Dicionário da Língua Portuguesa*, 8.ed. Revista e Actualizada, Porto: Porto, 1999. (Dicionários Editora)
5. GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito Constitucional de Moçambique*. Lisboa / Maputo: IDiLP, 2015.
6. MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional-Inconstitucionalidade e Garantia da Constituição*, Tomo VI. 4.ed. Coimbra: Coimbra, 2013.
7. MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. *Constituição Portuguesa Anotada*. Tomo III, Organização do Poder Político, Garantia e Revisão da Constituição, Disposições finais e Transitórias, Artigos 202.º a 296.º, Coimbra: Coimbra, 2007.
8. MONDLANE, Carlos Pedro. *Código de Processo Civil*, Anotado e Comentado. Maputo: Escolar, 2016.
9. RIBEIRO, Lúcia da Luz. *Fiscalização Concreta da Constitucionalidade em Moçambique*. Maputo: Escolar, 2019. P. 120.
10. RIBEIRO, Lúcia da Luz. *Fiscalização Abstracta da Constitucionalidade e da Legalidade no Direito Moçambicano*. Maputo: Escolar, 2021.
11. RODRIGUES, Filomeno. *A Justiça Constitucional Moçambicana: Um Breve Olhar Sobre a Jurisprudência do Conselho Constitucional*. Maputo: Alcance, 2017.

12. URBANO, Maria Benedita. *Curso de Justiça Constitucional: Evolução Histórica e Modelos de Controlo de Constitucionalidade*. 2 ed. Coimbra: Almedina. 2016.
- * Disponíveis em O GUARDIÃO. *Constitucionalismo Moçambicano – As fontes materiais das Constituições da República (1975 e 1990)*. VOLUME 1 – Edição Especial. Maputo. 2020 e em <http://www.cconstitucional.org.mz>
- ** Disponíveis em Acórdãos e Deliberações do Conselho Constitucional. Volume VI: 2014-2016. Edição do Conselho Constitucional. Maputo. 2020 e <http://www.cconstitucional.org.mz>



Sistema Legal e Direito Tradicional

Luzia Sebastião

Professora Catedrática da Universidade Agostinho Neto

Resumo

A colonização portuguesa a Angola efectivou-se em 1575 e representou uma alteração substancial na vida dos povos que habitavam o território e regiam à sua vida pelos seus usos e costumes. Eram considerados desiguais e, por isso, o seu regime era especial, um estatuto adequado à sua condição que se fixou em 1914 pela Lei orgânica da Administração Civil das Províncias Ultramarinas. Esta consagrou o estatuto civil, político e criminal do indígena, vigorou até 1926, tendo-se depois aplicado o Código Penal de 1886, que permaneceu até 2020 ou seja 45 anos depois de o território se ter tornado independente como República de Angola. Em 2020 foi aprovado o novo Código penal com importantes linhas de força saídas das novas correntes da política Criminal. Contudo, a Constituição de 2010 consagrou o costume como fonte de direito.

Palavras Chave: Colonização, indígena, costume, legalidade, constituição tradição.

Abstract

The Portuguese colonisation of Angola took place in 1575 and represented a substantial change in the lives of the peoples who inhabited the territory and that lived according to their habits and customs. They were considered unequal and therefore had a special procedure, a status appropriate to their condition, which was established in 1914 by the Organic Law of Civil Administration in the Overseas Provinces. This enshrined the civil, political, and criminal status of indigenous peoples which lasted until 1926, after which the Criminal Code of 1886 was applied and which lasted until 2020, 45 years after the territory became independent as the Republic of Angola. In 2020 the new Criminal Code was approved with important guidelines

stemming from the new trends in criminal policy. However, the Constitution of 2010 established custom as a source of law.

Keywords: colonisation, indigenous, custom, legality, constitution, tradition.

O C3digo Penal que vigorou na Rep3blica de Angola, at3 Fevereiro de 2021, foi o C3digo Penal Portugu3s de 1886. Os primeiros portugueses chegaram a Angola entre 1483 – 85, embora a coloniza3o do territ3rio s3 tenha iniciado em 1575, quando cerca de quatrocentos colonos, sob a lideran3a de Paulo Dias de Novais, a3 se fixaram e fundaram a cidade de S. Paulo de Luanda¹. O territ3rio que hoje se designa Rep3blica de Angola era habitado por povos que tinham as suas pr3prias etnias, cultura, organiza3o pol3tica e econ3mica.

N3o pretendendo aqui recuar a esse tempo hist3rico, importa, contudo, uma, ainda que breve, refer3ncia ao modo como o sistema do Direito Penal Portugu3s da 3poca da coloniza3o era aplicado aos “nativos” de Angola, para que compreendamos as mudan3as que se seguiram e a grande transforma3o que ocorre, volvidos 45 anos de Independ3ncia e entrada em vigor da Constitui3o da Rep3blica de Angola de 2010.

I – O REGIME JUR3DICO DAS POPULA33ES IND3GENAS

1. ANTES DO C3DIGO PENAL DE 1886

Portugal, enquanto participante do contexto europeu, foi tamb3m defensor das concep33es oitocentistas. Assim, na doutrina jur3dica portuguesa, as ideias de imprepara3o da sociedade para a igualdade tamb3m vigoraram. Jos3 Joaquim Lopes Pra3a (1844–20) defendia que “*a concess3o mais ou menos ampla dos direitos pol3ticos variava (e devia variar [sic]) segundo o regime pol3tico e o grau de cultura e civiliza3o de cada povo*”.² A atribui3o dos direitos de cidadania esteve sempre ligada 3 pert3n3a a uma concreta comunidade pol3tica, a uma Na3o. O cidad3o oitocentista tinha que reunir em si os sentimentos de amor e lealdade para com a p3tria que o viu nascer. Estes eram, essencialmente, os requisitos ao exerc3cio da cidadania pol3tica, isto 3, para se ser cidad3o de plenos direitos.

As refer3ncias feitas permitem compreender que tanto os indiv3duos como os povos podiam ficar temporariamente exclu3dos da cidadania; os primeiros por n3o reunirem os requisitos de acesso atr3s referidos e os 3ltimos por n3o estarem ainda organizados em Estado–Na3o. Neste 3ltimo grupo, e segundo

1 Porto Editora, *3frica Portuguesa* – infop3dia que pode ser encontrado em www.infopedia.pt3africa-portuguesa, acedido em 12 Junho 2021.

2 Cristina Silva, *Constitucionalismo e Imp3rio – a Cidadania no Ultramar Portugu3s* (Almedina 2009) 550–556.

o pensamento da época, integravam-se as “hordas selvagens” que não viviam ainda politicamente organizadas, estando, por isso, “numa espécie de estado natureza”. Uma menção feita às populações originárias dos territórios colonizados que, com efeito, não podiam ter direitos iguais aos dos cidadãos das metrópoles europeias. As populações nativas originárias ocupavam o último lugar na hierarquia da civilização da humanidade pois eram caracterizadas incapazes de se submeter a qualquer forma de governo, o que excluía logo a capacidade para eleger e ser eleito ou pertencer a qualquer forma de associação³. É importante notar que essa exclusão temporária admitia sempre o acesso das populações nativas à cidadania, de forma gradual ou seja, quando e à medida que fossem sendo “civilizados e cristianizados”, já que a cristianização fazia parte da missão civilizacional, sendo o cristianismo a religião progressiva e civilizadora.⁴

Durante quase todo o século XIX este mesmo discurso foi feito relativamente aos povos nativos dos territórios portugueses em África, porque considerados em transição para a cidadania, dado que deveriam primeiro superar a sua situação civilizacional. Para estes povos dos territórios ultramarinos, o objectivo da colonização, no caso particular de Angola era, “que os habitantes de raça preta cheguem progressivamente a um estado de civilização igual à dos brancos que ali residam”, nas palavras de Sá da Bandeira, em 1873.⁵

Ora, a aplicação da Constituição a esses povos ainda não civilizados significaria, desde logo, reconhecer-lhes o estatuto de igual, o que contrariava o pensamento filosófico, político e doutrinal da época. De resto, se as desigualdades entre cidadãos portugueses, derivadas tanto da diversidade geográfica como do facto de terem nascido e de estarem a residir nos domínios ultramarinos, constituíam uma preocupação, que reclamava a adopção de regimes especiais, por maioria de razão aos indígenas daqueles domínios deveria ser reservado um estatuto diferente, porque eles eram tidos e havidos como diferentes, tal como o próprio território em que habitavam era diferente do da metrópole.⁶

No quadro de uma caracterização como a acabada de fazer, e embora não se possa taxativamente dizer que as Constituições da Monarquia Portuguesa não tivessem sido aplicadas nos territórios ou províncias Ultramarinas, pode-se afirmar que elas não foram aplicadas de modo uniforme. Na verdade, houve muitas vezes que aplicar regimes especiais que tiveram como consequência o afastamento da aplicação da Constituição. Foi o que aconteceu com os povos originários que ficaram sujeitos a regimes estatutários. A evolução da condição

3 Luzia Sebastião, *Legalidade Penal, Costume e Pluralismo Jurídico- A Experiência Angolana o (s) Direito (s) e o (s) Facto(s)*, (Petrony 2019)103.

4 Cristina Silva, (n 2) 556.

5 *ibid* (n 2) 557.

6 Sebastião (n3) 104.

de escravos, passando pela de libertos até à de cidadão, originou a criação de um regime que, no quadro da “missão civilizacional” da colonização, resultou no “Estatuto do Indígena”, com todas as consequências daí decorrentes.⁷

Em 1821, a composição dos cidadãos ultramarinos era: os portugueses nascidos no reino os “reinóis”, os “luso-descendentes” nascidos nas províncias ultramarinas, isto é, todos os filhos de pais portugueses, segundo o critério privilegiado no art.º 21.º da Constituição de 1822, as populações nativas cristianizadas da Índia e as elites crioulas “luso-africanas”.⁸ O termo crioulo foi usado para descrever as pessoas nascidas nas colónias de Angola com ascendência europeia ou indígena africana, mas já com assimilação, em graus diferentes, da cultura europeia. Todavia, a questão da representação da cidadania, não ficava resolvida.

As populações indígenas ou nativas só viram a cidadania portuguesa reconhecida com a independência do Brasil e com a vigência da Carta Constitucional Portuguesa de 29 de Abril de 1826. Esta estabelecia no art.º 7.º a identidade dos “cidadãos portugueses”, entre os quais, os nascidos nos domínios. O que era considerado domínio constava do art.º 2.º da Carta. Daqui, podia compreender-se a razão porque se alegava o carácter universal da cidadania. Contudo, esse conceito amplo não foi sustentado por uma sólida base jurídica. Os usos e costumes dos povos nativos do Ultramar, especialmente de Cabo Verde para Sul, constituíram razão para que, no rigor, não fossem chamados portugueses.

Assim, o Código Civil de 1867, que nos territórios ultramarinos entrou em vigor apenas em 1869 veio, em função da diversidade dos usos e costumes, decretar que tais povos “permanecessem sujeitos nas questões entre si, a normas de direito civil e criminal diferentes das do Código metropolitano cujo conteúdo podia colidir com os valores jurídicos civilizados, embora pudesse funcionar como critério para se proibir alguns desses “usos e costumes”.⁹

Em 1869, já não se falava de escravatura e os escravos haviam sido transformados em libertos, que à luz da Carta Constitucional de 1826 continuavam a ser cidadãos portugueses, mas excluídos dos direitos políticos pelo Acto Adicional de 1852, obrigados a trabalhar para o antigo senhor de forma a indemnizá-lo pela libertação e completar a “educação para a liberdade”. Declarada a liberdade para o trabalho em todo o território português, a 28 de Abril de 1875, porque a colónia necessitava de mão de obra para as plantações e investimentos europeus, a pretexto de que os ex-escravos e nativos livres do continente africano não gostavam de trabalhar, implementou-se um

7 *ibid* (n 2) 413.

8 Lopo Melo, *Política Indígena*, Porto (edn Magalhães e Moniz, 1910) 205.

9 Portaria de 7 de Novembro 1838 (*In Boletim do Conselho Ultramarino, Legislação Novíssima*, VI 1834-51, Lisboa 1867) 69; Sebastião (n 3) 109.

regime disciplinar rígido e criou-se o crime de vadiagem punido com a pena de trabalho obrigatório.

Foi em reac o a essa obrigatoriedade de trabalho que os povos nativos se revoltaram e em 1899, por intermédio de António Eanes, militar das “Campanhas de África”, que surge um outro conceito, que acabou por ser introduzido na legisla o, de forma a resolver tanto o problema do trabalho dos nativos como a diversidade cultural e o próprio problema da cidadania dos povos daqueles territórios. O conceito legal usado foi “indígena”. Para efeitos do artigo dez do Decreto de 20 de Setembro de 1894, indígenas eram “os nascidos no Ultramar, de pai ou mãe indígenas e que se não distingam pela sua instru o e costumes do comum da sua raça”.¹⁰

Em 1914, a Lei Orgânica da Administra o Civil das Províncias Ultramarinas 277,¹¹ viria a consagrar o estatuto civil, político e criminal do indígena. Inten o que só se viria a materializar devido ao eclodir da (Primeira Guerra Mundial 1914-18). Importante   saber se, em geral, ao indígena eram aplicadas as institui es constitucionais, as leis políticas, os Códigos administrativos, civis, comerciais e penais. A Lei defendia uma política de não assimila o, de autonomia e propunha um afastamento do princípio da igualdade, ou seja, o tratamento a dar aos indígenas não seria o mesmo reservado aos colonos pelas diferenças e especificidades.

Assim, as institui es, os usos e costumes tradicionais dos indígenas deveriam ser respeitados, cabendo   administra o colonial procurar fazer evoluir as sociedades primitivas dos indígenas, conferindo-lhes uma orienta o de civiliza o superior, sem contudo esquecer a sua mentalidade especial e sem lhes impor mudanças bruscas ou no es para eles inadmissíveis.¹² Tanto a legisla o como a prática colonialista procuraram tornar dominantes dois importantes princípios: a codifica o e a revalida o dos usos e costumes africanos feudais e a não concessão, por regra,   popula o africana de direitos políticos relativos a institui es de caracter europeu. A igualdade de direitos foi substituída por uma tutela efectiva com vista   protec o dos indígenas na celebra o de contratos, na aquisi o da propriedade e na assistência médica.¹³ As bases 16, 17, 18 da Lei Orgânica da Administra o Civil regulava as rela es com os indígenas. Relevante para o direito penal era o número dois da base 16, que definia e regulava o “Estatuto Civil, político e criminal do indígena de

10 Ibid (n 3) 110.

11 Boletim Oficial 237, 1 (s)1926.

12 José Silva Cunha, O Sistema Português de Política Indígena- Subsídios para o seu Estudo (Coimbra Editora 1953) 135.

13 Pedro Almeida, História do Colonialismo Português em África - Cronologia século XX, (Imprensa Universitária n 5, Editorial Estampa 1979) 104-105.

forma a fiscalizar superiormente a observância das leis e preceitos tendentes à defesa das suas pessoas e propriedades singulares e colectivas.”¹⁴

Segundo Silva Cunha, a definição e punição dos crimes e contravenções era matéria que ficava de fora dos usos e costumes. As penas diferiam na essência e no modo de execução, conforme se tratasse de estabelecimentos para europeus e equiparados ou para indígenas. Estes podiam ser submetidos a trabalhos públicos remunerados ou não, embora ainda no entender do autor fossem respeitados os princípios da humanidade e civilização. Esse Estatuto falava também da necessidade de codificação dos usos e costumes dos indígenas em cada uma das colónias e da criação de um regime especial em que o direito dos indígenas seria respeitado nas relações privadas que estabelecessem entre si, com excepção daqueles que se mostrassem contrários aos direitos fundamentais da vida e da liberdade humana. Falava-se de um direito penal em que as concepções culturais próprias dos indígenas seriam atendidas, e inclusive de uma organização judiciária e direito processual especiais.¹⁵

Ao direito penal competia, em geral, a defesa da sociedade, e a educação das comunidades. Contudo, nas colónias, dessa função derivavam importantes consequências. Em primeiro lugar a sociedade estava dividida e organizada em razão de dois quadros sociais: o composto pelos colonizadores e o constituído pelos indígenas. Aos primeiros competia uma função de orientação para com os segundos, a fim de que se atingissem os fins do Estado colonizador. A função preventiva e repressiva do direito penal visava sobretudo defender a sociedade contra os factos que pusessem em causa a sociedade colonial. Por isso, ainda na opinião de Silva Cunha, o direito penal oficial, embora se dirigisse tanto aos colonos como aos indígenas, não tinha que respeitar as instituições tradicionais indígenas. Em segundo lugar, o direito penal estava estreitamente ligado a moral e aquando do contacto com a moral dos colonizadores, os nativos poderiam ver as suas concepções transformadas exercendo assim o direito penal uma importante função de influência. Em terceiro lugar, o direito penal era importante porque no direito tradicional e costumeiro dos indígenas, não existiam normas escritas dirigidas a tipos de crime. Todavia, os usos e costumes acerca da constituição da família, dos contratos, da reparação dos delitos eram contemporizados pelo direito penal desde que não se mostrassem imorais, injustos e desumanos.¹⁶

14 Silva Cunha (n 12) 136

15 *ibid* 136-139.

16 *ibid* 205; Sebastião (n 3) 113 -11 4.

2. A VIGÊNCIA DO CÓDIGO PENAL PORTUGUÊS DE 1886

O direito penal aplicável aos indígenas, em 1926, vinha regulado nos art^{os} 12.^o e 13.^o do Estatuto Político Civil e Criminal dos Indígenas de Angola e Moçambique.¹⁷ O art.^o 13.^o previa que enquanto os respectivos códigos do indigenato não fossem publicados em cada colónia, os Tribunais aplicavam as penas previstas no Código Penal Português, atendendo-se ao estado e civilização dos indígenas, seus usos e costumes. Na verdade, em 1926, aos indígenas aplicava-se, de facto, o Código Penal Português, embora se argumentasse que os tipos legais de infracções, o sistema penitenciário e o elenco de medidas preventivas e repressivas, não se adaptassem aos indígenas, porque haviam sido elaborados e respeitavam à idiossincrasia da sociedade portuguesa. Por isso que a sua aplicação a povos cuja cultura era completamente diferente, o tornava ineficaz.¹⁸

Não obstante este ponto de vista, o Código Penal que vigorava em 1929 era o Código Penal Português de 1852 com as alterações introduzidas pelo Código Penal Português de 1886¹⁹. No art 5.^o, o Código identificava de forma clara o princípio *nullum crimen sine lege*. Também no art 18.^o proibia o recurso “à analogia ou indução por paridade, ou maioria de razão, para qualificar qualquer facto como crime sendo sempre necessário que se verifiquem os elementos essencialmente constitutivos do facto criminoso que a lei penal expressamente declarar. Nos art 68.^o e 54.^o os referidos Códigos previam o princípio da legalidade das penas: “não poderá ser aplicada pena que não seja decretada na lei”, *nulla poena sine lege*. A substituição das penas também obedecia ao princípio da legalidade “nenhuma pena poderá ser substituída por outra, salvo nos casos em que a lei autorizar” art 85.^o.

O Código Penal de 1852 foi aprovado pelo Decreto de 10 de Dezembro, do mesmo ano, para “reger como lei nestes reinos e seus domínios”. Já o Código de 1886 nada referiu sobre a sua regência, porque ele se traduziu na reforma penal ordenada pela Carta de Lei de 14 de Junho de 1884, no sentido de ser feita uma nova publicação do Código que acabou por ocorrer apenas em 16 de Setembro de 1886. Esta nova Reforma foi ordenada por Dom Luiz enquanto “Rei de Portugal e dos Algarves” e determinava a todos os súbditos a aprovação da reforma e o cumprimento e execução da referida Lei por todas as autoridades.²⁰

17 Decreto 12-533 (Publicado no Boletim Oficial da Província de Angola I Série n.º 23 de 23 de Outubro de 1926).

18 Silva Cunha (n 12) 205.

19 Decreto 10 Dezembro 1852 (Anotação de António Secco, sexta edição 1881); Decreto 16 Dezembro 1886, (Diário do Governo 20 Setembro 1886, sétima edição 1919, Imprensa da Universidade, Coimbra).

20 Decreto 16 Setembro 1886 (edição oficial, Imprensa Nacional, Lisboa 1886).

É neste contexto que o Decreto 16:473, que introduz alterações formais ao Decreto 12:533 sobre o Estatuto político, civil e criminal dos indígenas, remete para o art.º 13.º do Código Penal Português de 1886, que estabelecia que “as penas a aplicar pelos tribunais tendo na devida atenção o estado e civilização dos indígenas e seus usos e costumes privativos”.²¹ A conjugação das disposições relativas ao Direito Penal e as que regulavam a administração da justiça, não permitiam concluir pela aplicação da totalidade do Código Penal aos Indígenas, mas apenas algumas das disposições, as relativas às penas art.º 55.º a 73, a respectiva duração art.º 74 a 83, a execução das penas art.º 84 a 99 eram aplicáveis. Certo é que a administração da justiça aos indígenas obedecia a um foro privativo independente da organização judiciária portuguesa, embora não se tratasse de uma efectiva jurisdição indígena.

3. A ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA AOS INDÍGENAS

Referimos que as normas relativas à administração da justiça indígena constavam dos art.ºs 14.º a 20.º do Estatuto político, civil e criminal e que obedeciam a um foro privativo, que era independente da organização judiciária portuguesa. Em cada circunscrição administrativa de regime civil ou militar existiam tribunais privativos para indígenas com jurisdição em toda a sua área. É importante dar notícia de que essa jurisdição não tem o conteúdo da jurisdição referida por Pedro Caieiro²² a propósito das Tribos Índias dos Estados Unidos da América. Os tribunais para os indígenas eram constituídos pelos administradores, intendentes ou “chefes” de circunscrição, que funcionavam como presidentes do tribunal, integravam dois vogais com direito de voto deliberativo e dois assessores com função de mera informação. Tanto a função de vogal como a de assessor não era permanente. Os vogais eram nomeados pelo presidente para o julgamento de cada causa, escolhidos *obrigatoriamente* dentre os *chefes administrativos*, entendidos aqui enquanto administradores coloniais, nos termos dos parágrafos 4 e 5 do art.º 13.º do Regulamento do Trabalho Indígena da circunscrição onde o julgamento deveria decorrer ou de circunscrição limítrofe.²³ Os assessores eram escolhidos pelo presidente que o buscava dentre os “chefes indígenas” ou dentre indígenas de reconhecido prestígio no seio da comunidade, conhecedores das tradições jurídicas indígenas locais, parágrafo 2.º do art.º 15.º do Estatuto. Estes chefes indígenas eram autoridades tradicionais propriamente ditas em virtude do conhecimento que tinham dos costumes locais. De resto, os indígenas, em matéria criminal, não

21 Boletim Oficial, primeira Série n 30 de 6 de Fevereiro de 1929.

22 Pedro Caieiro, Fundamento Conteúdo e Limites da Jurisdição Penal do Estado (Coimbra Editora 2010) 47; Sebastião (3) 118-120.

23 Carlos Feijó, *A Coexistência Normativa entre o Estado e as Autoridades Tradicionais na Ordem Jurídica Plural Angolana* (Almedina 2012), 290-291.

integravam a jurisdição. Esta era exercida apenas por agentes da administração colonial de que os indígenas não faziam parte.

Os tribunais privativos dos indígenas tinham competência em matéria cível, comercial e criminal. Eram tribunais cuja competência ficava definida em razão da qualidade dos ofendidos ou dos réus. Competia-lhes julgar crimes contra a propriedade a que correspondesse pena correcional conforme o art.º 58.º do Código Penal Português, de 1886, eram: a pena de prisão correcional, a de desterro, a de suspensão temporária dos direitos políticos, a de multa, a de repreensão. Aos indígenas só não era aplicada a pena de suspensão temporária dos direitos políticos, porque estes não gozavam de direitos políticos.

Quanto aos crimes contra as pessoas e contra a propriedade a que correspondesse pena maior, dispunha o art.º 55.º do Código Penal Português de 1886: As penas maiores segundo o sistema penitenciário são a pena de prisão maior celular por oito anos seguida de degredo por vinte anos, com prisão no lugar do degredo até dois anos, ou sem ela, conforme parecer ao juiz e quer os ofendidos ou co-réus fossem ou não indígenas; a de prisão maior celular por oito anos, seguida de degredo por doze; a de prisão maior celular por seis anos seguida de degredo por dez; a de prisão maior celular por quatro anos seguida de degredo por oito; e a de prisão maior celular de dois a oito anos.

Vigorava, em relação aos indígenas, uma desigualdade de estatuto, pois a sua situação era de transição para a cidadania que, embora não escrita, podia ser lida no conteúdo das disposições do regime estabelecido em Leis Ordinárias²⁴. Este estatuto estabelecia um regime segundo o qual os indígenas deveriam cumprir, de forma progressiva, deveres morais e legais de trabalho, de educação e de aperfeiçoamento, que os levasse a adiantamentos desejáveis dentro do quadro da sua *civilização rudimentar*, de tal modo que gradualmente e com suavidade se operasse a transformação dos seus usos e costumes, a valorização da sua actividade e a sua integração no organismo e na vida da colónia. Estes objectivos e o regime do indigenato foram constitucionalmente legitimados com a publicação do Acto Colonial na Constituição Portuguesa, de 1933, que vigorou até cerca de 1961, que, por sua vez, foi revogado pelo Decreto-Lei 43893 de 6 de Setembro.²⁵ No fundo, o que se procurava era manter os indígenas numa ordem jurídica própria do “estado das suas faculdades e da sua mentalidade de primitivos”. Pode ler-se no preâmbulo do Decreto 12:533²⁶.

As referências feitas no Decreto-Lei 39666, de 20 de Maio de 1954, reafirmaram o Estatuto político, civil e criminal dos Indígenas das províncias

²⁴ Maria Paula Menezes, *O Indígena Africano e o Colono Europeu: A construção da Diferença por Processos Legais* (Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra 2010) 68.

²⁵ Raúl Araújo, *O Presidente da República no Sistema Político de Angola* (Casa das Ideias, Divisão Editorial 2009) 205-206; Luzia Sebastião (n3) 124-125.

²⁶ (Boletim Oficial da Província de Angola 23 Outubro 1926) 635.

da Guiné, Angola e Moçambique e procurou introduzir algumas alterações com a finalidade de uniformizar procedimentos, extinguir regimes locais inadequados e alargar o âmbito das reformas. Este Decreto-Lei, para além de reafirmar o carácter transitório da cidadania indígena, art.º 2.º, 4, reafirmou também que estes se deveriam continuar a reger pelos usos e costumes das respectivas sociedades. Estas e outras disposições que constavam de diplomas da época permitiam depreender que o acesso à cidadania dependia das condições previstas no Capítulo III, art.º 56. Com efeito, em 1954, a qualidade de indígena podia ser afastada se o indivíduo satisfizesse cumulativamente os seguintes requisitos: a) ter mais de 18 anos; b) falar correctamente a língua portuguesa; c) exercer profissão, arte ou ofício de que auferir rendimento necessário para o sustento próprio e das pessoas de família a seu cargo, ou possuir bens suficientes para o mesmo fim; d) ter bom comportamento e ter adquirido a ilustração e os hábitos pressupostos para a integral aplicação do direito público e privado dos cidadãos portugueses; e) não ter sido notado como refractário ao serviço militar nem dado como desertor.

Fazendo-se uma breve comparação ao regime aplicável aos indígenas em 1926, quando se estabelecia que na falta de leis penais aplicáveis aos indígenas e enquanto não fossem publicados os respectivos códigos do indigenato, seria aplicado o Código Penal Português de 1886, o art.º 25.º do Decreto-Lei 39:666, de 1954, estabelecia que na falta de leis especialmente destinadas aos indígenas seriam aplicadas as leis penais comuns, ou seja, as leis penais aplicáveis também aos portugueses da metrópole na sua globalidade.

O Decreto-Lei 43 893 de 13 de Setembro de 1961²⁷ revogou o Decreto-Lei 39 666 de 20 de Maio de 1954 e assim extinguiu o Estatuto do Indígena, o que representou uma igualdade de regime jurídico e, conseqüentemente, do regime criminal aplicável à parte da população da colónia portuguesa em África.

A fundamentação ou as razões da extinção do Estatuto vêm exaustivamente expostas no Decreto-Lei. Importa apenas referir que foi a consequência lógica do “processo de reformas motivadas pelos Movimentos Nacionalistas (...) por um ambiente internacional hostil ao colonialismo e favorável ao exercício pelos povos colonizados, do direito à autodeterminação”.²⁸ Contudo, tratou-se de um regime não só formalmente aplicável aos cidadãos portugueses como também a todas as províncias e que permaneceu até 11 de Novembro de 1975, momento em que, por virtude da independência, Angola deixa de ser “Província Ultramarina Portuguesa” e passa a ser uma República Popular independente.²⁹

27 Boletim Oficial primeira Série 37.

28 Carlos Feijó (n 23) 328.

29 Luzia Sebastião (n 3) 129-130.

II - A VIGÊNCIA DO CÓDIGO PENAL DE 1886 DESDE 1975 A 2010

4. O CÓDIGO PENAL DE 1886 NOS 45 ANOS DE INDEPENDÊNCIA

A Independência da República Popular de Angola, em 11 de Novembro de 1975, deu origem ao fenómeno da sucessão de Estados. Por virtude dessa mudança e, com vista a evitar-se o vazio legislativo na ordem jurídica do novo Estado, que abrangeria todo o sistema jurídico Português, então em vigor na colónia, a Lei Constitucional da República Popular de Angola, de 11 de Novembro de 1975, estabeleceu no art.º 58.º que “As leis e regulamentos actualmente em vigor serão aplicáveis enquanto não forem revogados ou alterados e desde que não contrariem o espírito da presente Lei e o processo revolucionário angolano”. Esta norma permitiu que a nova República recebesse na sua ordem jurídica todos os Diplomas Legais que estivessem cobertos por aquela disposição da Lei Constitucional. Assim, o Código Penal Português de 1886, entrou a vigorar na República Popular de Angola.

Este Código Penal vigorou por mais de um século, desde a sua publicação em Portugal, a 16 de Setembro de 1886, até mais de século e meio em Angola. Tratou-se de um diploma português, que diz respeito aos fundamentos da responsabilidade criminal e respectiva filosofia dominante, à panóplia das consequências jurídicas do crime estabelecidas, o sentido, as finalidades e a estrutura, e aos critérios de determinação da medida concreta da pena (critérios de graduação, agravação e atenuação). As reformas sucessivas que sofreu não foram aplicadas em Angola. Apenas o Decreto 184, de 1972, que entrou em vigor em Angola em 1974, depois do 25 de Abril, veio demonstrar uma clara inclinação para as modernas tendências da política criminal ligada à recuperação dos delinquentes, à redução das penas de prisão e consequente substituição por penas menos severas e aflitivas, que fossem capazes de apoiar a recuperação e a reinserção social dos condenados. Apesar de todos esses ajustamentos ou reformas, a verdade é que o Código Penal de 1886 se mostrou desadaptado do contexto social, económico e político e ao próprio ideário que enforma a sociedade angolana.³⁰

A Independência publicou dezenas de diplomas legais que revogaram áreas significativas da parte especial desse Código Penal de 1886. A título de exemplo, e com fundamento no art.º 7.º da Lei Constitucional de 1975, que estabelecia que “Angola é um Estado laico, havendo uma completa separação entre o Estado e as instituições Religiosas.”, foi revogado todo o Título I, sobre os Crimes Contra a Religião do Reino; também o que para a nova Repú-

³⁰ Orlando Rodrigues, Vasco Grandão Ramos, Luzia Sebastião, Relatório de fundamentação da proposta de Novo Código Penal da República de Angola, in Revista da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto 8 (Dezembro 2007).

blica significava Segurança do Estado levou à revogação de todo o Título II do Código pela Lei n.º 7 de 26 de Maio de 1978 (Lei dos crimes Contra a Segurança do Estado); com incidência em áreas específicas relacionadas com o tipo de economia dominante no novo Estado, a Lei n.º 11 de 15 de Dezembro de 1975 (Lei da Disciplina do Processo Produtivo); Lei n.º 4 de 25 de Fevereiro de 1977 (Sobre a Prevenção e Repressão do Crime de Mercenarismo); Lei n.º 4 de 28 de Janeiro de 1994 (Crimes Militares); Lei n.º 16 de 3 de Setembro de 1994 (Sobre a Actividade Diamantífera); Lei n.º 3 de 6 de Agosto de 1999 (relativa ao Tráfico ilícito de Estupefacientes); e Lei n.º 6 de 3 de Setembro de 1999 (das Infracções contra a Economia). Embora estas alterações tivessem sido feitas, o Código manteve-se, no essencial, igual a si mesmo, tanto na caracterização dogmática como na estrutura formal e na filosofia.

Trinta anos depois da data da independência, os bens jurídicos tutelados pelo Código de 1886 já não coincidiam com os interesses que a comunidade de cidadãos angolanos desejava ver penalmente tutelados. De resto, como bem defendeu Tereza Beleza, em comentário ao Ante-projecto de Código Penal de Cabo-Verde “*O Código Penal de um país há-de, por força, reflectir os valores fundamentais da sociedade que vai aplicar*”.³¹ Na verdade, a nova realidade nos domínios económico, social e cultural em Angola e, de resto, pelo mundo fora, conduziu a uma mudança da realidade criminológica e os caminhos das políticas estaduais para o sector da justiça voltaram-se para essa nova direcção.

No caso de Angola, a Lei 12 de 6 de Maio de 1991 (Lei Constitucional) marcou a viragem para a nova realidade Constitucional. Tratou-se de um marco histórico que representou o ponto de partida para o que Rui Ferreira e Raúl Araújo designaram «ruptura legal com o passado»³². Na verdade, a Lei Constitucional de 1991 introduziu profundas alterações na Lei Constitucional de 1975 (a Constituição da independência), que se traduziram na alteração radical, do ponto de vista constitucional, do sistema político e económico. Tratou-se de uma nova Constituição, já que entre a Lei que até então vigorava, a de 1975, e a que passou a vigorar existiu uma nítida descontinuidade, aprofundada com a Lei n.º 23 de 16 de Setembro de 1992, que criou as premissas constitucionais necessárias à implantação da democracia pluripartidária, à ampliação do reconhecimento e garantias dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, assim como à consagração constitucional dos princípios basilares da economia de mercado.³³

31 Jorge Fonseca, in *Reformas Penais em Cabo Verde* (V. I, Um novo Código Penal para Cabo Verde, Praia 2001) 9.

32 Rui Ferreira, Raúl Araújo, *Angola Direito, Democracia e Cidadania: Coletânea de Legislação*, (V.I, Edições de Angola, Faculdade de Direito 2003 Luanda) 4.

33 Adérito Correia, Bornito de Sousa, *Angola História Constitucional*, (Almedina, Coimbra, 1996) 35-37.

A nova Lei Constitucional veio precisamente dar resposta à essa nova realidade, pois começou por definir a República de Angola como um “Estado democrático de direito que tem como fundamentos a unidade nacional, a dignidade da pessoa humana, o pluralismo de expressão e de organização política e o respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do homem, quer como indivíduo, quer como membro de grupos sociais organizados”, art.º 2.º. Consagrou de forma expressa ou implícita um conjunto de princípios e valores que enformam a ordem jurídica angolana em geral e a jurídico-penal, em particular, princípios e valores com os quais, mais do que qualquer outro ramo de direito, o direito penal tem de se conformar.

Com efeito, entre os dois planos jurídicos, o constitucional e o penal, estabelece-se uma relação muito estreita, que deriva do facto de o direito penal interferir com os valores essenciais da vida do homem inserido em determinada comunidade.³⁴ É da relação que o direito penal estabelece com esses direitos fundamentais, uma vezes protegendo-os, outras limitando-os, umas vezes impondo ou proibindo condutas e estabelecendo, em qualquer caso, penas ou medidas de segurança para aqueles que violem os imperativos penais, que resulta a sua subordinação e dependência próximas face à Constituição do Estado. Acresce que se tornou necessário atender à dinâmica da história e da eticidade humanas, à crescente complexidade do fenómeno criminal e à necessidade de considerar uma doutrina geral do crime mais actualizada do que aquela que o velho Código acolhia, mais consentânea com um pensamento penal angolano e, conseqüentemente, determinada por uma intencionalidade político-criminal diferente da que presidiu à elaboração do Código de 1886, que se caminhou para a elaboração de um Novo Código Penal, Angolano, cuja elaboração e discussão decorreu num período de 13 anos, ou seja de 2007-20³⁵.

5. AS LINHAS DE FORÇA DO CÓDIGO PENAL DE 2020

O Novo Código penal assentou em concepções ético - axiológicas ou correntes de pensamento jurídico penal que, não obstante as divergências, convergem em relação aos seguintes princípios: princípio da legalidade e da jurisdicionalidade ambos historicamente irreversíveis, da afirmação da dimensão axiológica do bem jurídico que constitui o objecto da tutela penal, da fundamentação da pena na culpa ético pessoal do infractor e consideração da política criminal como ultima ratio da política social.³⁶ Esta concepção reconhece no princípio democrático o fundamento legitimador do Estado. Assim, é função do Direito penal

34 Maria Cunha, *Constituição e Crime*, (Porto Editora, Porto 1995) 116; Figueiredo Dias, “Os novos Rumos da política Criminal”, in *Revista da ordem dos Advogados* (ano 43, Lisboa)16.

35 Orlando Rodrigues, Vasco Grandão Ramos, Luzia Sebastião (n 30) 228-229.

36 Américo Taipa de Carvalho, *Condicionalidade Sócio Cultural do Direito Penal* (in *Separata Especial do Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra* 1985) 1125.

a protecção dos valores fundamentais da vida em sociedade, que possibilitam o livre desenvolvimento e realização ética da pessoa humana.³⁷ Acresce que a intervenção penal só é legítima, quando sanções de outra natureza se mostrem insuficientes para a defesa e promoção dos referidos valores, dimensão pragmática ou de eficácia, princípio da subsidiariedade da necessidade ou da intervenção mínima. Só assim, um bem jurídico, que responda a essa dupla exigência pode ser qualificado como bem jurídico penal.³⁸

Importa ainda acentuar, que o critério para se definir que bem jurídico é merecedor de tutela penal é axiológico normativo e busca na Constituição democrática o «esquema de referência e o critério orientador do legislador ordinário na determinação dos valores cuja violação deverá ser criminalizada»³⁹. Por outro lado, é importante ressaltar que em atenção à dignidade da pessoa humana, a quem se dirige a protecção promoção, o princípio da culpa, surge como limitador e fundamento do poder punitivo do Estado. Parte-se de uma culpa, que se fundamenta, já não num determinismo absoluto, livre arbítrio, mas numa liberdade ético-existencial.⁴⁰

A função do Direito penal e da pena, em particular, é a protecção promoção dos valores fundamentais à realização ética da pessoa em sociedade. Assim, é importante saber que dinâmica se deve imputar à pena para que ela cumpra o seu fim, que é, afinal, o de prevenir o crime. Relevante também é a relação que se estabelece entre culpa e prevenção e saber-se, a partir daqui, do ponto de vista de política criminal, que prevenção considerar em primeiro lugar: a prevenção especial ou de ressocialização ou a prevenção geral negativa de intimidação ou dissuasão ou, ainda, a positiva de integração.⁴¹ As considerações feitas constituíram a base das proposições de política criminal que presidiram à elaboração do Novo Código Penal Angolano, o Código de 2020 que entrou em vigor em 11 de Fevereiro de 2021.⁴²

- a) como primeira proposição deve dizer-se que: todo o Direito Penal é, segundo a sua função, um direito de tutela subsidiária de bens jurídicos. Esta proposição radica na ideia de que o Estado é a instância legítima para assegurar as condições necessárias para a vida em comunidade e para a realização de cada pessoa nessa comunidade. Contudo, já não se lhe reconhece legitimidade para promover ou impor a cada cidadão uma qualquer ideologia ou uma qualquer moral. A proposição assenta

37 Jorge Figueiredo Dias, *Liberdade e Culpa em Direito Penal*, (3 edn, Coimbra Editora, 1995).

38 Luzia Sebastião, *Sobre o Tipo de ilícito- Contributo para uma Aproximação à Evolução da Doutrina Penal Contemporânea*, Faculdade de Direito Universidade Agostinho Neto, Luanda 2005) 277.

39 Figueiredo Dias (n 37) 118.

40 Claus Roxin, *Culpabilidade y Prevencion en Derecho Penal*, (Tradução de Muñoz Conde, Reus S.A., Madrid 1981). Américo Taipa de Carvalho (n 36) 1128.

41 Figueiredo Dias (n 34) 5.

42 Lei 38 Diário da República de 11 de Novembro de 2020.

num certo modelo de organização comunitária, em que o Estado deve abster-se de se imiscuir na vida, nos direitos e nas liberdades das pessoas, princípio da intervenção mínima, senão quando absolutamente indispensável, ou seja, como *ultima ratio*, princípio da subsidiariedade. Afinal, esta proposição tem como suporte fundamental o pluralismo democrático e a secularização do direito.⁴³

- b) a segunda proposição vem sustentar que o fundamento, limites e sentido da pena devem arrancar de uma concepção geral preventiva integrada, ligada a uma pena da culpa que deve ser executada no sentido da socialização do delinquent. A pena justifica-se pela necessidade de protecção de bens jurídicos 1, art.º 40.º do Código Penal 2020.
- c) a terceira proposição ressalta que tanto a vertente social como a material da ideia de Estado de direito material conduzem a que a pena, com a extensão o sentido e os fundamentos assinalados, constitua um instrumento liberto em toda a medida possível do efeito estigmatizante. Os princípios da subsidiariedade, proporcionalidade e necessidade deverão informar a aplicação da pena e esta deve constituir a *ultima ratio* de política criminal. Daqui que o Código preveja uma ampla diversificação das penas não privativas de liberdade. Largos limites da pena dias de multa. A pena de multa continua a figurar como sanção penal e vê-se ampliada entre um limite mínimo de dez dias a um máximo de 360 dias, 1, art.º 47.º; suspensão da execução da prisão, com regime de prova, art 50.º; prestação de trabalho a favor da comunidade, art.º 56.º; a pena de admoestação judicial, art.º 58.º; as penas de substituição, art.º 46.º; a dispensa de pena art.º 75.º; uma maior humanização das penas para atender o respeito pela dignidade da pessoa humana e o princípio da pessoalidade das penas. Assim, a aplicação de penas ou medidas de segurança não pode, em caso algum, servir para submeter o condenado a tortura ou tratamentos cruéis, degradantes ou desumanas, 2 art.º 41.º. É esta, em termos gerais e concisos, a evolução que o Código Penal de 2020 trouxe e que representa uma superação do Código penal de 1886.

6. A CONSTITUIÇÃO DE 2010, O DIREITO E O CÓDIGO PENAL DE 2020.

Angola, em virtude do contacto que manteve com a Europa, por via do fenómeno da colonização, vive, ainda hoje, o problema da vigência na sua ordem jurídica de dois sistemas de Direito: o sistema de direito do Estado e o sistema de direito Tradicional. O sistema de direito tradicional é proveniente

⁴³ Luzia Sebastião (n 38) 279.

dos antepassados dos povos, comunidades nativas que viviam no território, aquando da chegada da colonização. Este sistema de direito foi sendo influenciado ao longo da história e correu o risco de “quase” desaparecer, tendo sobrevivido a séculos de desatenção, dado que as autoridades coloniais o toleravam sempre que não se verificassem interferências com o seu próprio domínio. Na verdade, de maneira silenciosa, foi-se mantendo, desenvolvendo e conservando, já que constituía e ainda constitui a maneira de estar e viver daqueles povos e comunidades tradicionais.

Representando uma percentagem significativa da população de Angola, os povos nativos regulam a sua vida com dois sistemas jurídicos, cuja vigência ocorre em simultâneo e em paralelo (interlegalidade). Para determinadas questões é chamado o que denominamos “direito estadual oficial”, para outras é chamado o “direito tradicional “ou costumeiro, que é a forma como as crenças e as práticas reiteradas se impõem.⁴⁴

Surge aqui um primeiro nível de dificuldade: se é verdade que a submissão aos dois sistemas jurídicos pode ser possível e, até em certos casos, desejável, mesmo em matéria penal, o mesmo já não se poderá dizer quando dessa aplicação resulta um conflito de soluções. Qual dos sistemas aplicar? Será que a aplicação de um significará necessariamente a exclusão do outro? Ou haverá uma forma de compatibilização?

Se ao nível de outros ramos de direito, pensarmos no âmbito do direito civil, o direito da família, o direito das sucessões ou os direitos reais, as questões que se levantam podem não suscitar grandes dificuldades. Tal já não acontece, quando o assunto nos remete para o direito penal, ramo de direito que tem como princípio estruturante o princípio da legalidade da intervenção penal, *nullun crimen, nulla poena sine lege*, que, no seu desenvolvimento, conduz ao princípio da reserva de lei escrita. Ora, não ignoramos que o costume é oral, o que, desde logo, nos coloca perante um segundo nível de dificuldade. Como compatibilizar lei escrita com costume oral?

Acresce que, por via daquele princípio, o costume não se afigura fonte de direito penal incriminador, ou seja, não é considerado legítimo para qualificar comportamentos como crime, estabelecer circunstâncias agravantes, reduzir o âmbito das causas de exclusão da culpa, estabelecer penas e medidas de segurança. Por aqui ocorre um terceiro nível de dificuldade. Estas são as preocupações que a vigência do art.º 7.º da Constituição da República de Angola, suscita, para as quais consideramos poder avançar alguma sugestões.

Olhando para a questão da sobrevivência dos dois sistemas de direito, o do Estado e o Tradicional, o caminho que procuramos foi o da convivência. Com efeito, o art.º 7.º da Constituição da República de Angola estabelece: “É
44 Luzia Sebastião (n 3), 319.

reconhecida a validade e a força jurídica do costume que não seja contrário à Constituição nem atente contra a dignidade da pessoa humana”. Com esta disposição, a Constituição reconhece o costume e, com ele, o estatuto, o papel e as funções das instituições do poder tradicional, art.º 223.º. É necessário admitir a coexistência de várias culturas no mesmo território e olhar de uma perspectiva intercultural para se dar prevalência a uma ideia de multiculturalismo constitucional em detrimento de um constitucionalismo monocultural.

Percorremos um caminho para questionar o ordenamento jurídico angolano e constatamos que o Legislador Constituinte angolano, de 2010, ultrapassou a polémica doutrinal e consagrou, definitivamente, o costume como fonte de direito angolano. Este posicionamento do costume, no sistema jurídico angolano, obrigou-nos a uma mudança de paradigma, no sentido de um direito que admita formas diferentes de expressão daquelas que emanam do direito estadual. Para isso, procuramos uma perspectiva pluralista do direito.⁴⁵

Não nos podemos esquecer que as sociedades africanas são estruturadas de modo heterogéneo, porque a vida assenta, desde há séculos, numa diversidade cultural. Acresce que, pelas mais variadas razões, o Estado não exerce ainda a sua influência em todas as vastas áreas do território nacional, incluindo a administração da justiça penal. Razão que explica a existência de diferentes sistemas jurídicos materialmente em vigor nos diferentes espaços comunitários do que se designa “território nacional”, uma verdadeira vigência de várias ordens jurídicas e sistemas de justiça como defendem alguns autores.⁴⁶

Além do que fica dito, as autoridades tradicionais visam a prossecução não do interesse geral ou nacional do Estado, mas apenas dos assuntos próprios daquelas populações que vivem em determinadas terras ancestrais. Por isso, o legislador constituinte reconheceu e determinou a autonomia do “poder tradicional”.⁴⁷ Tratou-se de um reconhecimento que não se aproxima do reconhecimento total, dado que têm que ser respeitados os limites próprios da Constituição e da dignidade da pessoa humana, conforme o já referido art.º 7.º.

Assim, vimo-nos forçados a procurar uma acomodação mútua entre o direito oficial estadual e o direito tradicional, porque a interlegalidade leva a que as maneiras de viver possam ser reguladas tanto pelo direito estadual oficial como pelo direito tradicional consuetudinário. No fundo, o que buscamos

45 Gonçalo Ribeiro, *Features of Legal Pluralism. Lessons from Angola and Mozambique in State and Traditional Law in Angola and Mozambique*, (Edições Almedina 2007) 129-135; Carlos Feijó (n 23) 395.

46 Boaventura Santos, João Trindade, *Conflito e Transformação Social – Uma Paisagem das Justiças em Moçambique, O Estado Heterogéneo e o Pluralismo jurídico* (V 1, Edições Afrontamento 2003) 61-62

47 Carlos Feijó, Cremildo Paca, *Direito Administrativo* (3 edn, aumentada, Mayamba Direito 2013) 236.

foi uma forma de consenso entre as cosmovisões ocidental, estatal oficial e tradicional indígena.

Vejam os ainda como compatibilizar lei escrita com costume oral?

A forma de consenso entre as cosmovisões, torna-se particularmente difícil num domínio como o direito penal, que é, como sabemos, estruturado na base do princípio *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*. Interpretamos a norma do artigo 7.º da Constituição como uma regra de reconhecimento que permitirá identificar um conjunto de outras regras como de natureza penal, que passam a dar conteúdo a um conceito de direito penal translegal com natureza consuetudinária, que tem origem nas decisões que respeitam as práticas reiteradas e ancestrais aceites pela maioria da própria comunidade tradicional a que se pode denominar “direito penal tradicional”.

Não estamos a falar de um direito penal que opera no âmbito do direito penal estatal, embora com o mesmo se possa harmonizar. Esta harmonização poderá passar pelo cumprimento das finalidades do princípio da legalidade da intervenção penal. Significa que o reconhecimento do direito tradicional costumeiro de natureza penal deverá sempre contar com os limites explícitos da própria Constituição e da dignidade da pessoa humana, tal como consta dos artigos 7.º e 223.º da Constituição da República de Angola.

Como considerar a acomodação?

Vários argumentos são apresentados contra a vigência e validade de um costume de natureza penal. Veja-se o princípio da reserva de lei, que constitui uma garantia do cidadão; o facto de a regra de costume que se aplica não ficar reduzida a escrito; o eventual arbítrio judicial que implica; a não sujeição a qualquer controlo de constitucionalidade; incriminações provavelmente insindicações, com princípios básicos de segurança e certeza jurídicas postos em causa. Compreendemos a crítica.

Contudo, em território ancestral angolano, o costume caracteriza-se como “direito não positivo genuíno”, que tem conceitos próprios e significado próprio. Estabelece as suas próprias normas, ou seja, um direito que não deriva da lei, aliás ele é a própria “lei”, por isso, não está ali para preencher lacunas deixadas pela lei. Tem força vinculativa própria, não depende da legislação ordinária do Estado, porque de acordo com os artigos 225.º e 7.º da Constituição Angolana, não há dependência da lei ordinária para aplicar e administrar o direito penal costumeiro, que, por não ser escrito, é geralmente acusado de incerteza, insegurança, caracterizados como cruel porque contrário à dignidade da pessoa humana e, em consequência, à Constituição e ao Estado de direito.

Todavia, tal como o direito estatal deve obediência à Constituição e seus valores, também o direito tradicional há-de respeitar esses limites. Assim, o respeito à vida, à integridade física, à proibição da pena de morte, à proibição da escravatura e dos tratamentos desumanos cruéis e degradantes, às garantias do processo criminal, entre outros direitos liberdades e garantias previstos, deverão também ser seus postulados. A densificação do princípio da dignidade da pessoa humana para efeitos da perspectiva plural, há-de ser encontrada no equilíbrio harmónico entre as comunidades tradicionais e a comunidade nacional no seu todo, reconhecendo-se o poder das autoridades tradicionais e suas estruturas para aplicar consequências jurídicas a determinados comportamentos.

A estes seriam associados com a aceitação que os deveres da cultura tradicional impõem aos seus membros, os deveres genuínos de cooperação, solidariedade e trabalho comunitário⁴⁸. Significa que, respeitados esses mínimos pelas autoridades tradicionais, as normas em vigor próprias da tradição e dos costumes dos povos das comunidades tradicionais devem ser tomadas em consideração e o direito penal tradicional torna-se viável, porque respeita os limites constitucionais previstos.⁴⁹

Entendemos que se fizermos um apelo a um princípio da legalidade da intervenção penal, que constitui o principal obstáculo à aceitação de um direito penal tradicional capaz de fundamentar a responsabilidade penal, qualificando condutas como crime e estabelecendo as respectivas consequências jurídicas, de modo maleável, permeável, pois não teríamos um *nullum crimen nulla poena sine lege*, mas sim um *nullum crimen nula poena sine jus*; *jus* estadual com lei escrita e todos os corolários a ela ligados e um *jus* tradicional costumeiro, também ele com todas as consequências dali derivadas, ambos a respeitar o limite, que é a Constituição e a dignidade da pessoa humana.

Porém, esta é uma realidade que não está ainda reflectida no Código Penal de 2020. Este, no art.º 15.º, ainda trata o costume em sede de erro sobre a ilicitude e isto se considerarmos o n.º 2 deste artigo, que estabelece “tem os mesmos efeitos do erro sobre a ilicitude, o erro sobre um estado de coisas que, a existir afastaria a culpabilidade do agente.” Caberiam aqui as condutas culturalmente motivadas. Por outro lado, há ainda que, ao nível do direito adjectivo, encontrar os mecanismos que permitirão as duas ordens jurídicas actuar e resolver os conflitos que resultem da sua aplicação, sobretudo quando se tratar de conflitos de alta intensidade.

48 Emiliano Jiménez, *Introducción a los Fundamentos del Derecho Penal Indígena* (Titant lo Blanch 2001)32.

49 Luzia Sebastião (n 3) 364-400; Ngunu Tiny, *As políticas de Acomodação – Questões Jurídicas e Constitucionais*, in *State and Traditional Law in Angola and Mozambique* (Edições Almedina 2007) 71-72.

CONCLUSÃO

Em conclusão, podemos dizer que, antes da entrada em vigor do Código Penal Português de 1886, os nativos dos territórios ocupados pelos colonizadores portugueses se regiam pelos seus usos e costumes, pois entendiam aquelas autoridades colonizadoras que a atribuição de direitos políticos deveria variar segundo o regime político e o grau de cultura e civilização de cada povo. Os nativos eram considerados selvagens e, por isso, incapazes de se submeter a qualquer forma de governo, inclusive das leis.

Eram considerados desiguais e, por isso, deveriam ficar submetidos a um regime especial, um estatuto adequado à sua situação. Assim, foi até 1867, altura em que entra em vigor o Código Civil, que estabeleceu os nativos, nas relações entre si, deveriam continuar a reger-se pelos seus usos e costumes, servindo as normas do código apenas como critério para proibir alguns dos usos e costumes, situação que perdurou até 1899, altura em que a legislação portuguesa passou a utilizar o conceito “indígena”, que vinha definido no Decreto de 20 de Setembro de 1894.

Em 1914, a Lei Orgânica da Administração Civil das Províncias Ultramarinas 277 consagrou o Estatuto Civil, político e criminal do indígena, que vigorou até 1926, quando se começa a aplicar o Código Penal de 1886. Este Código permaneceu até 2020, ou seja, quarenta e cinco anos depois da Independência do território que se tornou independente, em 11 de Novembro de 1975, como República Popular de Angola.

As linhas de força do Novo Código Penal assentaram em concepções ético-axiológicas ou correntes de pensamento jurídico penal, que convergiram com relação aos seguintes princípios: Princípio da legalidade, da jurisdicionalidade, da dimensão axiológica do bem jurídico, da fundamentação da pena na culpa e da consideração da política criminal como *ultima ratio* da política social.

Entretanto, em 2010, é aprovada uma nova Constituição, que vem consagrar o costume como fonte de direito e eleva-o à mesma hierarquia que a lei. Esta tomada de posição do legislador constituinte veio provocar uma viragem na concepção do Direito Penal em Angola, devido à existência e vigência de um sistema de direito tradicional que, oriundo dos povos encontrados pelos colonizadores, não desapareceu; antes pelo contrário, tem-se reafirmado.

Importa, agora, encontrar as formas sobre como harmonizar esta convivência e fazê-la constar do Código Penal de 2020, actualizando-o para que reflecta a realidade vigente.

LEGISLAÇÃO

Portaria de 7 de Novembro 1838 in Boletim do Conselho Ultramarino, Legislação Novíssima, VI, 1834, Lisboa 1867

Boletim Oficial 237, 1 (série) 1926

Decreto 12: 533 Boletim Oficial da Província de Angola

Decreto 10 de Dezembro 1852, Anotações de António Secco (sexta edn 1881)

Decreto 16 Dezembro 1886, Diário do Governo 20 de Setembro 1886 (sétima edn 1919, Imprensa da Universidade de Coimbra)

Decreto 16 Setembro 1886 (edn oficial, Imprensa Nacional) Lisboa 1886

Boletim Oficial da Província de Angola 23 de Outubro 1926

Lei 38, 11 de Novembro 2020

BIBLIOGRAFIA

Adérito Correia, Bornito de Sousa, *Angola história Constitucional* (Almedina, Coimbra 1996)

Américo Taipa Carvalho, “Condicionalidade socio cultural do direito Penal”, in *Separata Especial*, Boletim da Faculdade de Direito Universidade de Coimbra 1985)

Boaventura Santos, João Trindade, “Conflito e transformação social- uma paisagem das justiças em Moçambique, o Estado heterogéneo e o pluralismo Jurídico (V. 1, Edições Afrontamento 2003)

Carlos Feijó, *A coexistência normativa entre o Estado e as autoridades Tradicionais na ordem jurídica Angolana* (Almedina 2012)

Carlos Feijó, Cremildo Paca, *Direito Administrativo* (3 ed., aumentada, Mayamba Direito 2013)

Claus Roxin, *Culpabilidade Y Prevención en derecho Penal* (Tradução de Muñoz Conde, Reus S. A. Madrid 1981)

Cristina Silva, *Constitucionalismo e império – a cidadania no ultramar Português* (Almedina 2009)

Emiliano Jiménez, *Introducción a los fundamentos del derecho penal Indígena* (Tirant lo Blanch 2001)

Gonçalo Ribeiro “Features of legal pluralismo. Lessons from Angola and Mozambique” in *State and traditional law in Angola and Mozambique* (Edições Almedina 2007)

Jorge Figueiredo Dias, “Os novos rumos da política Criminal”, in *Revista da ordem dos Advogados* (ano 43, Lisboa)

- Jorge Figueiredo Dias, *Liberdade e culpa em direito Penal* (3 edn, Coimbra Editora 1995)
- Jorge Carlos Fonseca, in *Reformas Penais em Cabo Verde (V. I, Um novo C3digo Penal para Cabo Verde – Estudo sobre o ante projecto, seguido do correspondente articulado, IPC, 2001)*
- Jos3 Silve Cunha, *O sistema Portugu3s de pol3tica ind3gena- Subs3dios para o seu Estudo* (Coimbra Editora 1953)
- Lopo Melo, *Pol3tica ind3gena*, Porto (edn Magalh3es e Moniz 1910)
- Luzia Sebasti3o, *Legalidade penal, costume e pluralismo Jur3dico- a Experi3ncia angolana o (s) direito (s) e o(s) Facto(s)*, (Petrony 2019)
- Luzia Sebasti3o, *Sobre o Tipo de il3cito – contributo para uma aproxima3o 3 evolu3o da doutrina penal Contempor3nea* (Faculdade de Direito, Universidade Agostinho Neto, Luanda 2005)
- Maria Concei3o Cunha, *Constitui3o e Crime*, (Porto Editora, Porto 1995)
- Maria Paula Menezes, *O ind3gena africano e o colono Europeu. A constru3o da diferen3a por processos Legais* (Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra 2010)
- Ngunu Tiny “AS pol3ticas de acomodaa3o- quest3es jur3dicas e Constitucionais”, in *State and Traditional Law in Angola and Mozambique* (Edi3o3s Almedina 2007)
- Orlando Rodrigues, Vasco Grand3o Ramos, Luzia Sebasti3o “Relat3rio de Fundamentaa3o da proposta de Novo C3digo penal da Rep3blica de Angola”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto* (8, Dezembro 2007)
- Pedro Almeida, *Hist3ria do colonialismo portugu3s em 3frica – cronologia s3culo xx* (Imprensa Universit3ria n 5, Editorial Estampa 1979)
- Pedro Caeiro, *Fundamento conte3do e limites da jurisdi3o penal do Estado* (Coimbra Editora 2010)
- Ra3l Ara3jo, *O Presidente da Rep3blica no sistema pol3tico de Angola* (Casa das ideias, divis3o Editorial 2009)
- Rui Ferreira, Ra3l Ara3jo, “Angola, Direito Democracia e cidadania”, (Cole3t3nea de Legisla3o, V. I, Edi3o3s de Angola, Faculdade de Direito 2003)



A Perspectiva Laboral da Responsabilidade Social à luz da Lei dos Contratos Públicos

Márcia Nigiolela

Professora da Faculdade de Direito da Universidade Católica de Angola
Advogada e Sócia Fundadora do Escritório MN Advogados Associados

Sumário: Introdução, 1. A responsabilidade social das empresas – enquadramento, 1.1. Delimitação – perspectiva laboral, 2. Contratação pública sustentável versus responsabilidade social das empresas, 3. Consagração da responsabilidade social na lei dos contratos públicos, 3.1. Boas práticas de governo societário, 3.2. Caderno de encargos, 3.3. Critério de adjudicação, 3.4. Execução do contrato – o caso específico da empreitada de obras públicas, Conclusões e Bibliografia

INTRODUÇÃO

O incentivo da responsabilidade social das empresas, por via da contratação pública, é uma tendência global que pretende congrega à satisfação das necessidades coletivas, o investimento no capital humano das empresas, o cumprimento de normas que salvaguardem o ambiente bem como a participação das empresas na vida das comunidades em que estejam inseridas. Assim, à semelhança dos legisladores de outras partes do mundo, em Angola, o legislador inclui exigências relativas à responsabilidade social das empresas, (doravante, RSE) dirigidas aos operadores económicos que pretendam contratar com o Estado. Estas exigências são feitas no contexto da Lei dos Contratos Públicos (doravante, LCP), que entrou em vigor em Janeiro de 2021¹.

Em comparação com a lei revogada, a LCP manifesta, de forma mais expressiva, a consagração da necessidade de comportamentos sociais responsáveis para os operadores económicos, como critério para contratar com o Estado.

¹ Lei n.º 41/20 de 23 de Dezembro, que revogou a Lei n.º 9/16 de 16 de Junho.

Não obstante a mudança referida, ela apresenta aspectos que podem constituir limitações no alcance de tal desiderato.

A perspectiva que adoptamos é analítica e crítica. Na primeira, identificamos a consagração da RSE no regime jurídico dos contratos públicos e, na segunda, procuramos referir os aspectos que podem limitar o estímulo à RSE dos operadores económicos, bem como referir os aspectos em que a RSE pretendida está desadequada ao cumprimento da legislação laboral em vigor.

1. A RESPONSABILIDADE SOCIAL DAS EMPRESAS – ENQUADRAMENTO

Refere Catarina Serra que “*a expressão Responsabilidade Social das Empresas designa uma específica atitude das empresas face a certos valores sociais, como os direitos humanos e o ambiente*”². Para o nosso trabalho, escolhemos ter por referência o conceito adoptado pelo livro verde da comissão europeia.

Segundo o livro verde da comissão europeia³, a responsabilidade social das empresas (RSE) deve ser entendida como a integração voluntária de preocupações sociais e ambientais das empresas nas suas operações e na sua interacção com as pessoas interessadas. Nos termos do mesmo documento, a RSE tem duas dimensões; a saber: uma dimensão interna, que implica as práticas socialmente responsáveis (trabalhadores) e as práticas ambientalmente responsáveis (relacionam-se com a gestão dos recursos naturais explorados no processo de produção) e uma dimensão externa, que se prende na interacção da empresa com a comunidade local.

1.1. Delimitação – perspectiva laboral

A nossa abordagem pretende abranger, essencialmente, a dimensão interna na perspectiva dos trabalhadores. Sob esta ideia directória, e continuando com a referência do livro verde, na perspectiva que abrange os trabalhadores, alude-se que o comportamento socialmente responsável das empresas tem a ver com o cumprimento das obrigações legais, o investimento no capital humano, o aumento do emprego, a prática de recrutamento não discriminatório, a saúde e a segurança do trabalho. Não vamos, portanto, desenvolver a perspectiva interna relativa ao ambiente e, por outro lado, tomaremos a expressão RSE para, doravante, referirmo-nos à perspectiva laboral da mesma.

2 SERRA, Catarina (2005), Responsabilidade Social das empresas- Sinais de um instituto jurídico iminente, Questões laborais, ano XII-2005, p. 45.

3 Livro verde sobre promoção de um quadro europeu para a responsabilidade social das empresas, publicado em Bruxelas, 18.7. 2001.disponível em www.europarl.europa.eu

2. CONTRATAÇÃO PÚBLICA SUSTENTÁVEL *VERSUS* RESPONSABILIDADE SOCIAL DAS EMPRESAS

A contratação pública sustentável é assumida ao nível internacional como um critério que deve ser considerado nas despesas públicas, por forma a melhor racionalizar os recursos públicos⁴.

Os conceitos de RSE e contratação pública sustentável assumem-se como coincidentes em aspectos estruturantes, de tal forma que encerram materialmente as mesmas preocupações⁵. Refira-se, a título exemplificativo, que tanto ao nível da RSE como ao nível da contratação pública sustentável, espera-se que resultem no aumento de empregos. Se, por um lado, o conceito de RSE pretende incentivar que as empresas e os actores económicos tenham preocupações sociais nos seus processos de recrutamento e gestão, a contratação pública sustentável visa, por outro, incentivar a que a despesa pública seja promotora de práticas socialmente responsáveis por parte das empresas contratantes⁶.

3. CONSAGRAÇÃO DA RESPONSABILIDADE SOCIAL NA NOVA LEI DOS CONTRATOS PÚBLICOS

Antes de nos pronunciarmos sobre a consagração da responsabilidade social das empresas (RSE) na LCP, somos a referir que Angola aderiu à Convenção

4 O conceito de contratação pública sustentável está ligado à consideração de critérios ambientais, sociais e económico-financeiros nas várias fases da contratação. Rafael Lima Daudt D'Oliveira defende que a contratação pública sustentável ocorreu formalmente (na Europa) em 2004 com a edição das directivas 2004/18/EC e 2004/17/CE; D'Oliveira, Rafael Lima Daudt (2014), *Contratação pública sustentável no direito europeu e português: reflexões sobre a sua evolução e a Directiva 2014/24/EU*, Revista de contratos públicos, p. 104. Sobre a utilização estratégica dos contratos públicos, art.º 9.º do TFUE. Em sentido diverso, defendendo que as diretivas anteriores a 2004 já previam os contratos públicos como instrumentos de políticas sociais, cfr. RODRIGUES, Nuno Cunha (2013), *A contratação pública como instrumento de política económica*, Almedina, p. 283.

Defendendo que as directivas de 2004 tornam evidente a ligação entre políticas ambientais e a contratação pública, CARVALHO, Raquel (2015), "Contratação pública eecoinovação". In OTERO, Paulo, GOMES, Carla Amado, e SERRÃO, Tiago (Eds.), *Estudos em Homenagem a Rui Machete*. Coimbra: Almedina, p. 882.

Sobre a consagração da necessidade de os Estados considerarem a contratação pública como meio de alcance da sustentabilidade, considerando n.º 2 da Directiva 2014/24/UE do parlamento e do Conselho europeu de 26 de Fevereiro de 2014 relativa aos contratos públicos e que revoga a Directiva 2004/18/CE. Sobre o princípio da sustentabilidade e suas dimensões, cfr. GÓES, Winnicius Pereira (2014), *A contratualização de políticas públicas sociais*, Revista de contratos públicos, janeiro-abril, p.183.

5 No mesmo sentido em relação ao desenvolvimento sustentável, Catarina Serra (2005) op cit., p.46, entende que, apesar de o conceito de RSE ter ganhado independência em relação ao conceito de desenvolvimento sustentável, continua a existir um nexo material entre eles.

6 No mesmo sentido, RODRIGUES, Nuno Cunha (2017), *A utilização de critérios sociais no Código dos contratos públicos*, comentários à revisão do código dos contratos públicos, AAFDL, p.559.

n.º 94 da OIT⁷, sobre cláusulas de trabalho em contratos de órgãos públicos. O facto de Angola se ter vinculado internacionalmente à integração de cláusulas laborais, em contratos públicos, torna imediatamente possível⁸ que as entidades públicas contratantes imponham aos operadores económicos a menção de situações laborais que se reconduzam à RSE tais como: condições de trabalho, horários de trabalho e salários. Portanto, não obstante a referência expressa à RSE, na LCP de Angola, entendemos que a aplicação da convenção referida resulta, para Angola, na integração das preocupações de sustentabilidade laboral nos contratos públicos, desde a data em que Angola se vinculou à mesma.

Embora façamos esta incursão introdutória, não nos desprendemos da nossa pretensão, que é analisar a RSE no contexto da LCP⁹. Pretendemos identificar a consagração desta realidade, bem como a garantia de aplicabilidade efectiva, enquanto critério de decisão das entidades públicas contratantes.

Para o efeito, referir-nos-emos a quatro aspectos da contratação pública que sugerem a abordagem do tema, nomeadamente: os princípios de boas práticas de governo societário; o caderno de encargos; os critérios de adjudicação; e a execução do contrato, no caso concreto, de empreitada de obras públicas¹⁰. Iniciemos a nossa análise.

3.1. Boas práticas de governo societário

A LCP prevê a RSE, no n.º 1 do art.º 4.º, cujo conteúdo é:

“Os operadores económicos que participam no processo de formação e ou execução dos contratos sujeitos à presente lei, devem observar os princípios e regras de governo societário, designadamente, a prestação regular de informação, contabilidade organizada, sistemas de controlo interno e a responsabilidade social, laboral e ambiental¹¹.”

O legislador da lei dos contratos públicos referiu expressamente a responsabilidade laboral ao lado da responsabilidade social. Embora, teoricamente,

7 Angola aderiu à Convenção n.º 94 da OIT, no dia 04.06.1976. Dispõe o art.º 2.º: “Os contratos aos quais se aplica a presente convenção conterão cláusulas garantindo aos trabalhadores interessados salários, inclusive os abonos, um horário de trabalho, e outras condições de trabalho que não sejam menos favoráveis do que as condições estabelecidas para um trabalho da mesma natureza, na profissão ou indústria interessada da mesma região”.

8 Dispõe o artº 2 do artº 13º da CRA que “os tratados e os acordos internacionais regularmente aprovados ou ratificados vigoram na ordem jurídica angolana após a sua publicação oficial e entrada em vigor na ordem jurídica internacional e enquanto vincularem internacionalmente o Estado angolano”.

9 Lei n.º 41/ 20 de 23 de Dezembro, com entrada em vigor a 23 de Janeiro de 2021. Este diploma revoga a Lei n.º 9/16 de 16 de Junho, após quatro anos de vigência.

10 Embora não seja o objeto de estudo do presente trabalho, importa referir que a LCP prevê o incentivo da RSE por via dos contratos reservados, cujo principal objetivo é a integração social e profissional de pessoas com deficiências. Vide art.º 176.º da LCP.

11 Corresponde ao mesmo artigo da lei em vigor com a alteração referida.

esta última absorva a primeira, o legislador autonomizou a responsabilidade laboral. Tal facto leva-nos a concluir pela preocupação inequívoca do legislador em relação ao cumprimento da RSE na perspectiva laboral, por um lado, e, por outro, em relação à necessidade de tornar a contratação pública um veículo para que se alcance tal responsabilidade. Entretanto, o conteúdo do disposto no n.º 2 do art.º 4.º parece inconsistente em relação à pretensão enunciada no n.º 1 do mesmo artigo, uma vez que não exige comprovativo de cumprimento da RSE aos contratos com duração de até três anos¹².

Dispõe o n.º 2 do art.º 4.º:

“Nos contratos que se destinem a ter um período de vigência superior a três anos, os candidatos ou concorrentes devem comprovar, documentalmente, no respectivo procedimento, a adopção de práticas de bom governo societário [responsabilidade social, laboral, ambiental]¹³ compatíveis com os padrões recomendados em Angola pelas instituições de referência, bem como a publicação de relatório anual de boas práticas de governo societário ou documento equivalente.”

Decorre do conteúdo do n.º 2 do art.º 4.º que o alcance da RSE sofre uma retracção no n.º 2 do mesmo artigo, na medida em que a comprovação da prática socialmente responsável apenas será exigível nas situações em que os contratos públicos tenham a vigência superior a 3 anos.

Não se percebe a razão de ser desta norma. Entendemos que é justamente nos empregos de curta duração em que há maior precariedade no trabalho, por isso, o legislador da LCP parece-nos inconsistente em relação ao incentivo da RSE por via da contratação pública, porquanto liberou os operadores económicos da exigência da RSE, justamente nas situações laborais que se antevêm mais precárias¹⁴.

12 Recorrentemente, escasseiam os contratos com vigência superior a dois anos, sendo que ao nível orçamental, via de regra, os contratos têm uma vigência atrelada ao exercício económico (um ano), salvo possibilidade de prorrogação do mesmo atendendo a pretensão da Entidade Pública Contratante. Por outro lado, a exigência estabelecida pelo legislador, nos termos do artigo 41.º da LCP, quase que afugenta as entidades a levarem a cabo despesas relativas a contratos que dêem lugar a encargos orçamentais em mais de um ano económico.

13 O acréscimo introduzido é nosso.

14 Atente-se para o facto de que a precarização da relação laboral em Angola é sustentada pela Lei geral do trabalho (LGT) nos n.º 1 e n.º 2 do art.º 17.º, visto que prevê a possibilidade de as empresas contratarem trabalhadores por tempo determinado, sem qualquer fundamentação, num período de cinco anos para as grandes empresas e até 10 anos para as médias, pequenas e microempresas. Se considerarmos outros aspetos exigíveis no âmbito da responsabilidade social das empresas, refira-se, por exemplo, ao investimento em formação do capital humano, estamos em crer que a formação fica comprometida na medida em que a duração dos contratos é limitada (em regra). Pelo facto de não existir um limite mínimo de tempo de duração dos contratos a termo resolutivo, as empresas tendem a celebrar contratos de muito curta duração, por exemplo, de 3 (três) meses. Não obstante a alteração na legislação laboral que se avizinha, o quadro legal previsto na proposta de Lei Geral do Trabalho fundamenta a possibilidade de recurso a contratos por tempo

Portanto, embora possa ser considerado um avanço a consagração expressa da responsabilidade laboral, o legislador perdeu a oportunidade de excluir um obstáculo à exigência de cumprimento da RSE por parte de todos os operadores económicos¹⁵. Impunha-se a alteração legislativa deste artigo¹⁶, porquanto a RSE nos contratos públicos de duração inferiores a três anos não será estimulada. Pense-se, por exemplo, na questão dos salários condignos, na necessidade de formação contínua dos trabalhadores e na proibição de tratamento discriminatório. Todos estes aspectos poderão ser de difícil concretização dos operadores económicos enquanto não for um critério a ser considerado para contratar com o Estado.

3.2. Caderno de encargos

Raquel Carvalho refere, a propósito da consideração de aspectos ambientais na contratação pública, que um dos domínios relevantes são as peças do procedimento¹⁷. A mesma consideração é válida para a concretização de aspectos sociais na contratação pública¹⁸. Embora não haja consagração legal expressa, entendemos, salvo melhor opinião em sentido contrário, que não existe impedimento legal que se fixe considerações de ordem social no âmbito do caderno de encargos.

Entretanto, quando tal consideração de ordem social for estabelecida ao nível do caderno de encargos deverá ser tomada como sendo um dever dirigido ao operador económico que vier a sagrar-se vencedor ao nível do procedimento.

Circunstância diferente seria a adopção ao nível do programa do procedimento enquanto critério de avaliação, devendo ser estruturado os níveis de atractividade, bem como as pontuações respectivas. O operador económico estará vinculado, ao nível de considerações de ordem social, aquela que licitou,

determinado até 5 anos nas seguintes situações: Lançamento de actividades novas de duração incerta, início de laboração reestruturação ou ampliação das actividades duma entidade empregadora ou centro de trabalho”. Por via desta norma, a precarização dos contratos de trabalho em início de laboração da actividade ainda será uma realidade, pelo menos, por cinco anos.

15 Atente que a redacção desde artigo está desarmonizada com a convenção n.º 94.º da OIT, à qual Angola aderiu em 1976, que impõe aspetos ligados à RSE nos contratos públicos. As consequências decorrentes desta desarmonia serão tratadas no ponto 3.4 a propósito da execução do contrato de empreitada.

16 A redacção do n.º 2 do art.º 4.º resulta da anterior Lei dos contratos públicos (LCP), sem qualquer alteração do conteúdo deste artigo.

17 CARVALHO, Raquel (2015), op cit , p.814.

18 Defendo a prossecução de objetivos de sustentabilidade por via das especificações contidas no caderno de encargos, cf.. SILVA, Carolina Ferreira (2014), Políticas ambientais e sociais e concorrência na contratação pública: Uma leitura em face do caleidoscópio ambiental e social reforçado pela diretiva 2014/24/eu e pelo Ante-projeto do Código dos Contratos Públicos, Revista dos Contratos Públicos, p.188.

devido, finalmente, o conteúdo da sua proposta ser atendida para efeitos de estruturação do clausulado do contrato.

Portanto, dispõe o n.º 1 do art.º 47.º da LCP que o caderno de encargos é a peça do procedimento que contém as cláusulas jurídicas relativas à matéria de natureza técnica e financeira, que devem constar do contrato a celebrar. Entendemos que este é um espaço, por excelência, em que a entidade pública contratante tem a possibilidade de incentivar a RSE impondo deveres direcionados aos operadores económicos, sem prejuízo de poder fazê-lo enquanto critério de avaliação no programa do procedimento.

3.3. Critério de adjudicação

A adjudicação¹⁹ é, nos termos na alínea b) do art.º 5.º da LCP, “o acto pelo qual o órgão competente para a decisão de contratar aceita a única proposta apresentada ou escolhe uma de entre as várias propostas apresentadas”.

Segundo Raquel Carvalho, “o critério de adjudicação tem a maior relevância enquanto parâmetro utilizado para escolher a melhor proposta face ao interesse público a prosseguir”²⁰.

Uma clara inovação é assinalada pela LCP nos critérios de adjudicação. Sob a epígrafe “avaliação das propostas e critérios de adjudicação”, o n.º 2 do art.º 82.º introduz o número de novos empregos a criar como conteúdo da proposta economicamente mais vantajosa²¹. Parece-nos que este é o aspecto da alteração mais significativo em que a responsabilidade social é concretizada por via da contratação pública. Entretanto, a avaliação global dos concorrentes poderá ser determinada pelo critério de novos empregos a serem criados, dependendo, claramente, do coeficiente de ponderação ou peso que for atribuído a este critério, ao nível do programa do concurso²². Outro factor que permite constatar

19 Sobre a adjudicação e a celebração do contrato, cfr. ESTORNINHO, Maria João, Curso dos contratos públicos (2012) – por uma contratação pública sustentável, Almedina, p. 403.

20 Sobre a relevância do critério de adjudicação, CARVALHO, Raquel (2019), Direito da contratação pública, Universidade católica do Porto, p. 216. No mesmo sentido, RODRIGUES, Nuno Cunha (2017), A utilização de critérios sociais no Código dos contratos públicos – Comentários à revisão do código dos contratos públicos, AAFDL, p. 561.

21 A Lei anterior dos contratos públicos não fazia nenhuma referência à criação de empregos como um critério de adjudicação, de tal forma que este não é um elemento à sua consideração para a adjudicação de contratos. Entretanto, é preciso assinalar-se que, ao nível do art.º 46.º da lei do investimento privado (Lei n.º 10/18 de 26 de Junho), o Estado angolano impôs responsabilidades sociais às empresas, nomeadamente no que se refere às condições salariais adequadas, à não discriminação e à necessidade de formação contínua.

22 Na estruturação dos modelos de avaliação de avaliação dependerá dos coeficientes dependerão, enquanto modo de atribuição da importância relativa dos critérios ou subcritérios. É necessário verificar em concreto o modelo de avaliação para perceber a importância relativa que o decisor atribui aos critérios de avaliação relativos a RSE. Em conclusão, a anunciada RSE pode não ser concretizada, ou concretizada em menor amplitude, dependendo do peso que for atribuído ao seu respectivo critério.

o impulso à responsabilidade social,²³ por via da contratação pública, é ter havido uma referência expressa às características sociais como um elemento do conteúdo da proposta economicamente mais vantajosa²⁴.

Embora a LCP preveja um conteúdo da proposta economicamente mais vantajosa, que concretiza a exigência de RSE no âmbito da contratação pública, a verdade é que existe outro critério alternativo de adjudicação. Dispõe, a este respeito, o n.º 2 do artº 82.º que o critério de adjudicação pode ser o:

- a) da proposta economicamente mais vantajosa;
- b) do preço mais baixo.

Decorre da redação da norma referida não haver nenhuma preferência pela proposta economicamente mais vantajosa em relação ao preço mais baixo. Caberá à EPC a opção de escolha por um ou outro critério. Partindo desta conclusão, entendemos que a anunciada concretização da responsabilidade social das empresas na contratação pública poderá estar mitigada por ausência de um imperativo que faça privilegiar a contratação pelo critério da proposta economicamente mais vantajosa²⁵.

Adoptando-se ao nível do programa do concurso ou do caderno de encargos a RSE poderia revelar-se um impulsionador para redimensionamento das condições sociais de certos segmentos sociais em Angola. Pense-se, por exemplo, nas localidades de Angola mais periféricas, mais afetadas pela pobreza onde se agudiza a falta de oportunidades de emprego para a população socialmente ativa. Seria um caminho para a redistribuição dos rendimentos nacionais num contexto social tão assimétrico entre regiões.

3.4. Execução do contrato – o caso específico da empreitada de obras públicas

No âmbito da execução do contrato de empreitada, estabelece o n.º 1 do art.º 235.º da LCP o seguinte:

23 Dispõe i. alínea a) do art.º 82.º: “O critério de adjudicação pode ser: a) O da proposta economicamente mais vantajosa, que pode ter em conta, factores objectivos, tais como: i. Qualidade, designadamente valor técnico, acessibilidade, concepção para todos os utilizadores, características sociais, ambientais e inovadoras e condições de fornecimento”. Entretanto, a consagração legal da exigência de observância das características sociais por parte das empresas pode estar esvaziada de sentido se considerarmos que a LCP não prevê nenhuma exigência de certificação para efeitos de aferição das características exigidas. Mencione-se, por exemplo, a questão dos rótulos. Os rótulos sociais teriam um papel fundamental na concretização da observância das características sociais exigidas pela entidade pública contratante.

24 A LCP revogada era omissa quanto à referência da criação de emprego ou qualquer indicação de critério social na proposta economicamente mais vantajosa, vide art.º 84.º da Lei n.º 16 de Junho de 2016.

25 Sobre a manutenção dos dois critérios de adjudicação na contratação pública europeia, por via da Diretiva nº 2014/24, CARVALHO, Raquel (2019), op cit. p. 215.

“O empregador deve pagar os salários aos seus trabalhadores, nos termos do disposto na Lei Geral do Trabalho (LGT), podendo, contudo, proceder a esse pagamento em intervalos diferentes quando as circunstâncias locais o imponham, depois de previamente informados os trabalhadores e o fiscal da obra.”

No que se refere ao período de pagamento dos salários, o n.º 1 do art.º 169.º dispõe: “A obrigação de pagar salário vence por períodos certos e iguais que salvo o disposto nos números seguintes, são o mês, a quinzena ou a semana e deve ser satisfeita ao último dia útil do período a que se refere, durante as horas normais de trabalho”²⁶.

A referência ao pagamento dos salários aos trabalhadores em intervalos diferentes aos estabelecidos na LGT leva-nos à conclusão de que o mesmo poderá ocorrer no período superior a um mês. Neste último caso, portanto, teremos o pagamento do salário diferente do estabelecido pela LGT.

O conteúdo do n.º 1 do art.º 235.º da LCP consubstancia-se numa contradição relativamente à pretensão de estímulo e concretização da RSE na contratação pública. Atente-se no facto de que aquela se concretiza, entre outras exigências, pelo cumprimento da legislação laboral. Ora, o disposto da norma referida, sob a epígrafe “pagamento dos salários”, vem justamente legitimar o incumprimento da legislação laboral em relação ao pagamento pontual do salário. Dispõe a alínea c) do art.º 41.º da Lei Geral do Trabalho (LGT): “São deveres do empregador: (...) c) pagar pontualmente o trabalhador o salário justo e adequado ao trabalho realizado (...)”²⁷.

Em nenhuma situação, a LGT prevê a possibilidade de o salário ser pago num período superior a um mês como consagra a LCP. Assim, o legislador da LCP não só está a contrariar o propósito que parece pretender prosseguir, que é o da concretização da responsabilidade social, como está também a incentivar, por via desta norma, a violação da legislação laboral²⁸.

Importa referir que a LCP estabelece o pagamento do salário em período superior ao previsto na LGT em termos excepcionais, ou, usando os termos da lei, “quando as circunstâncias locais imponham”. O legislador não define o

26 Os termos salário, retribuição, remuneração, vencimento são sinónimos, o legislador laboral angolano utiliza de forma indistinta a expressão remuneração e salário.

Nos termos da lei, a remuneração compreende o salário base e todas as demais prestações e complementos pagos directa ou indirectamente em dinheiro ou em espécie, seja qual for a denominação e forma de cálculo, art.º155.º da LGT em vigor. O mesmo conceito consta da proposta de Lei Geral do Trabalho, em discussão, à data que escrevemos, na Assembleia Nacional

27 O conteúdo desta norma foi transportado para a proposta de LGT, pelo que, mantém-se esta exigência da parte do empregador no direito a constituir.

28 Esta norma aumentará a litigiosidade laboral em sede dos tribunais por via do instituto do despedimento indirecto que prevê o não pagamento pontual do salário como fundamento para o trabalhador evocar o despedimento indirecto, com consequências indemnizatórias para a entidade empregadora. Vide n.º 2 do art.º 226.º da LGT.

que se deve entender por circunstâncias locais. A formulação desta exigência em termos genéricos, ao mesmo tempo que permite a concretização por parte do aplicador, permite uma margem de discricionariedade e incerteza pouco compatível com a segurança e protecção pretendidas nas relações laborais²⁹. Impunha-se, deste modo, ao legislador referências do que se deve entender por circunstâncias locais.

Outra constatação relevante é o facto de o pagamento dos salários, em violação à LGT, ser feito mediante “simples”³⁰ informação prévia aos trabalhadores. Resulta da norma que o pagamento do salário, em tempo superior ao que é estabelecido pela legislação laboral, é imposto aos trabalhadores, sendo que estes não têm a possibilidade de consentir ou sequer negociar. Os mesmos estão numa situação de sujeição em relação à comunicação da entidade empregadora. Não há uma definição do tempo de antecedência exigido para referida comunicação. Nos termos do que consta do disposto no art.º 235.º, mesmo que a comunicação aos trabalhadores seja feita no dia anterior ao que seria expectável o pagamento, a comunicação ter-se-á como prévia e em conformidade com a norma.

Nota digna de realce resulta do facto de Angola ter aderido à Convenção n.º 94 da OIT³¹. Como ficou referido, dispõe o art.º 2.º:

“Os contratos aos quais se aplica a presente convenção conterão cláusulas garantindo aos trabalhadores interessados salários, inclusive os abonos, um horário de trabalho, e outras condições de trabalho que não sejam menos favoráveis do que as condições estabelecidas para um trabalho da mesma natureza, na profissão ou indústria interessada da mesma região.”

A Convenção impõe aos Estados partes que os contratos públicos não estabeleçam aos trabalhadores condições laborais menos favoráveis do que as estabelecidas para um trabalho da mesma natureza. Ora, o que se pode constatar é justamente a violação desta imposição por parte da LCP, porque os trabalhadores que tenham a sua relação laboral no âmbito da execução de um contrato público terão condições menos favoráveis, na perspectiva de o pagamento do seu salário poder ser em tempo superior ao estabelecido na LGT, contrariamente à generalidade³² dos outros trabalhadores. Este facto

29 Nas palavras certas de Pedro Romano Martinez, a existência de retribuição é um pressuposto do contrato(...) Cfr. Martinez, Pedro Romano, O princípio da irredutibilidade da retribuição, PDT, 2021, número II, Almedina, p.265.”Atente-se aos termos da definição do contrato de trabalho pelo legislador angolano,” é aquele pelo qual um trabalhador se obriga a colocar a sua actividade profissional à disposição dum empregador, dentro do âmbito da organização e sob direcção e autoridade deste, tendo como contrapartida uma remuneração.

30 A expressão em parêntesis é nossa.

31 Informação referida na nota de rodapé n.º 6.

32 O princípio da igualdade está previsto no artº 24.º da CRA. Refere Moreira Lopes que o princípio da Igualdade como proibição de livre arbítrio implica a proibição de distinções arbitrárias

relewa do ponto de vista da análise da iminente violação do princípio da igualdade, mas também da evidente violação da norma constitucional que exige a conformidade das leis aos tratados internacionais de que Angola faça parte. Em relação a esta sonante necessidade de conformidade com tais diplomas, dispõe o n.º 2 do art.º 26.º da CRA:

“Os preceitos constitucionais e legais relativos aos direitos fundamentais devem ser interpretados e integrados de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos e os tratados internacionais sobre a matéria, ratificados pela República de Angola.”³³

Por força desta norma, há uma imposição dirigida ao legislador ordinário no sentido de conformar o conteúdo das leis ordinárias aos tratados a que o Estado angolano se vincule. Não obstante a flagrante violação do n.º 1 do art.º 235.º da LCP ao art.º 2.º da Convenção 94 da OIT, os tribunais angolanos, em caso de conflito laboral resultante desta norma, deverão optar pela aplicação da Convenção, cujo conteúdo foi concretizado na LGT, excluindo-se a aplicação do disposto no n.º 1 do art.º 235.º da LCP. Portanto, por todo o argumento exposto, somos a indicar o n.º 1 do art.º 235.º da LCP para efeitos de alteração legislativa.

CONCLUSÕES

O legislador da LCP manifestou, de forma mais vigorosa, a sua pretensão em estimular a responsabilidade social das empresas por via da consagração da responsabilidade social como critério de apreciação da entidade pública contratante ou como dever direcionado aos operadores económicos.

A alteração significativa, no que se refere à consagração da RSE, circunscreve-se ao facto de se ter consagrado, de forma expressa, o critério do número de empregos criados como integrando o conteúdo da proposta economicamente mais vantajosa, podendo a mesma pretensão ser considerada como dever jurídico no caderno de encargos.

No âmbito da execução dos contratos de empreitada, há uma contradição entre a pretensão da concretização da responsabilidade social por via da con-

desprovidas de justificação racional ou de fundamento material suficiente. Cfr LOPES, Moreira (2020), Introdução ao direito da contratação pública angolano, Literacia, p.159.

³³ Sobre a natureza de direito fundamental do direito ao salário, cfr, MARTINEZ, Pedro Romano (2010), Trabalho e Direitos fundamentais-compatibilização entre segurança no emprego e a liberdade empresarial, Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, Coimbra Editora, p. 273.

O n.º 2 do art.º 76.º da CRA integra a remuneração no elenco dos direitos fundamentais dos trabalhadores.

tratação pública e o disposto no n.º 1 do art.º 235.º, que permite aos operadores económicos violarem a legislação laboral.

O disposto no n.º 1 do art.º 235º viola a obrigação estabelecida na CRA de que as leis ordinárias devem estar conformadas com os tratados internacionais a que Angola esteja vinculada. Impõe-se a conformidade desta norma à CRA.

BIBLIOGRAFIA

- CARVALHO Raquel (2019), Direito da contratação pública, Universidade católica Porto.
- CARVALHO, Raquel (2015), “Contratação pública e ecoinovação”. In OTERO, Paulo, GOMES, Carla Amado, e SERRÃO, Tiago (Eds.), Estudos em Homenagem a Rui Machete. Coimbra: Almedina, pp. 881-904.
- D’OLIVEIRA, Rafael Lima Daudt (2014), Contratação pública sustentável no direito europeu e português: reflexões sobre a sua evolução e a Directiva 2014/24/EU, Revista de contratos públicos, maio- agosto, pp. 103-153.
- ESTORNINHO, Maria João, Curso dos contratos públicos (2012) – por uma contratação pública sustentável, Almedina.
- GÓES, Winnicius Pereira (2014), A contratualização de políticas públicas sociais, Revista de contratos públicos, janeiro-abril, pp.171-214.
- RODRIGUES, Nuno Cunha (2017), A utilização de critérios sociais no Código dos contratos públicos, comentários à revisão do código dos contratos públicos, AAFDL.
- RODRIGUES, Nuno Cunha (2013), A contratação pública como instrumento de política económica, Almedina.
- SERRA, Catarina (2005), Responsabilidade Social das empresas- Sinais de um instituto jurídico iminente, Questões laborais, ano XII-2005, pp. 43-76.
- SILVA, Carolina Ferreira (2014), Políticas ambientais e sociais e concorrência na contratação pública: Uma leitura em face do caleidoscópico ambiental e social reforçado pela diretiva 2014/24/eu e pelo anteprojeto do Código dos Contratos Públicos, Revista dos contratos públicos, pp. 169-202.
- MARTINEZ, Pedro Romano (2010), Trabalho e Direitos fundamentais-compatibilização entre segurança no emprego e a liberdade empresarial, Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, Coimbra Editora, pp 241-285.
- LOPES, Moreira (2020), Introdução ao Direito da contratação pública angolano, literacia.



Os Novos Caminhos do Direito Sancionatório Público Angolano à luz da Constituição. Direito Penal e Direito Contraordenacional

Mário Ferreira Monte

Professor Catedrático

Investigador Integrado do Research Centre for Justice and Governance (JusGov) da Escola de Direito da Universidade do Minho

Coordenador da Rede Internacional de Investigação em Direito da Lusofonia (REDIL)

1. O direito sancionatório público

O direito sancionatório público¹ é o conjunto de regimes jurídicos que o Estado utiliza na função sancionatória. Estas normas nem sempre têm natureza penal. Algumas vezes, as sanções aplicáveis não são penais, porque os ilícitos não são criminais. Continuam a ser normas sancionadoras – porque preveem sanções para comportamentos ilícitos –, mas têm outra natureza – para-penal ou extrapenal.

Em Angola, o direito sancionatório público é formado pelo direito penal (material e processual), pelo direito das contraordenações e pelo direito disciplinar público, ao que, por ora, ainda acresce o direito das contravenções (ou transgressões)².

1 Sobre o direito sancionatório público, e sobre a consideração do direito das contraordenações no âmbito desse sistema, veja-se Mário MONTE, *Lineamentos de Direito das Contraordenações*, Braga: AEDUM, 2019 (reimpressão) : 14, 36 e ss., 115.

2 Aqui, vamos tratar as contravenções e as transgressões como infrações da mesma espécie: quase-ilícitos penais ou mesmo não penais, sancionados com multa (e às vezes, como nos dá conta António Pinduka MARQUES, 2017: 9, em Angola, com pena de prisão – nas contravenções). Mas como este Autor explica, 2017: 13, podemos descartar algumas diferenças entre contravenções e transgressões que, no entanto, no que aqui importa, não são relevantes. Também sobre as diferenças entre contravenções e transgressões, a partir da realidade angolana, veja-se Celestino QUEMBA, 2016: 44. Salientamos duas diferenças assinaladas pelo Autor: a contravenção teria

A relação entre estes regimes sancionatórios explica-se, desde logo, pelo princípio da subsidiariedade penal – que obriga a que as normas jurídico-penais só existam e intervenham quando outros instrumentos normativos se revelem insuficientes ou inadequados –, mas também pela especialidade material e formal – as infrações, pela sua natureza e pelos interesses em causa, requerem respostas específicas e adequadas nos termos legais.

Os vasos comunicantes entre estes regimes são significativos. De tal modo que, normalmente, o direito penal se apresenta como subsidiário dos restantes ramos do direito sancionatório público. Há princípios que são comuns – *v.g.*, legalidade, *ne bis in idem*, estadualidade, responsabilidade individual e intransmissível, proibição de excesso, entre outros. Porém, os regimes jurídicos são de carácter sancionador, são públicos, mas são autónomos. Aliás, se assim não fosse, não se justificaria a sua existência.

2. Delimitação. Uma palavra ao direito disciplinar

Neste contributo, vamos ter em conta, sobretudo, o direito penal e o direito das contraordenações. Em Angola, ambos receberam consagração nova muito recentemente: o Código Penal foi aprovado pela Lei n.º 38/20, de 11 de novembro, bem como o Código de Processo Penal, aprovado pela Lei 39/20, de 11 de novembro; o Regime Geral das Contraordenações, foi aprovado pela Lei n.º 19/22 de 7 de julho. A *novidade* é neste caso a principal razão da delimitação deste trabalho. Tanto as contravenções ou as transgressões como os ilícitos disciplinares são igualmente importantes. E se é certo que relativamente às primeiras, faremos algumas alusões convocadas pela análise comparativa do direito penal e do direito das contraordenações, quanto ao direito disciplinar, *brevitatis causa*, não é tão premente aqui aprofundar.

Sempre se dirá, no entanto, que o direito disciplinar é um conjunto de normas jurídicas que se destina a estabelecer os comportamentos juridicamente censuráveis no âmbito de uma relação laboral ou de serviço público, ligando-lhes sanções disciplinares. Tem, por isso, duas dimensões: a publicística e a privatística. A primeira aplica-se no âmbito das relações de serviço público, ao passo que a segunda se dirige às relações contratuais privadas. Importa-nos sobretudo a primeira, até para ver como se distingue do direito penal.

natureza penal, ao passo que a transgressão teria natureza administrativa; a contração seria punida com prisão ou multa, enquanto a transgressão seria punida com multa administrativa. A verdade é que, para os efeitos tratados no presente texto, estas diferenças não são substancialmente relevantes. Estas infrações, independentemente das designações, não se confundem com os factos típicos ilícitos de natureza criminal, embora tenham um tratamento quase penal ou pelo menos utilizem sanções penais (a prisão e a multa, num caso, e a multa, ainda que se lhe acrescente a designativo “administrativa”, no outro).

E, neste pressuposto, dir-se-á que o que distingue o ilícito disciplinar do ilícito penal e do ilícito contraordenacional é que aquele, ao contrário destes, implica a violação de deveres gerais ou especiais, numa palavra, funcionais, do infrator, e só reflexamente podem ser protegidos bens jurídicos (não penais). É a violação de deveres funcionais que justifica o direito disciplinar. Enquanto no direito penal estão em causa condutas que violam bens jurídicos com dignidade penal e necessidade de pena, ainda que em alguns casos, sobretudo do direito penal secundário e nos crimes *específicos*³, também sejam relevantes certos deveres, e no direito das contraordenações estão em jogo condutas proibidas ou omitidas que violam bens jurídicos sem dignidade penal e/ou necessidade de pena, no direito disciplinar (público) estão em crise comportamentos (de serviço público) que violam deveres funcionais⁴. Estes deveres funcionais, tanto gerais como específicos, são indispensáveis à relação de serviço público que lhes subjaz, e de onde se espera o seu cumprimento íntegro e confiável⁵. Por isso, a sua violação desencadeia uma infração.

São, portanto, três os critérios que presidem à aplicação do direito disciplinar público: a) o da tutela de deveres funcionais e só reflexamente de bens jurídicos não penais; b) o da desnecessidade de intervenção penal, pelo princípio da subsidiariedade penal; c) o da tutela de interesses internos (da relação de serviço público)⁶.

Isto tem consequências.

A primeira, é a de que às infrações disciplinares aplicam-se sanções disciplinares que podem ser muito diversas, mas que, classicamente, vão desde a repreensão escrita, passando, por ordem crescente de gravidade, pela multa, pela suspensão, pelo despedimento disciplinar ou pela demissão e pela cessação da comissão de serviço e outras, consoante os regimes jurídicos específicos.

3 Quanto à autoria, o crime pode ser comum, quando o tipo admite que o facto possa ser cometido por qualquer pessoa (normalmente são todos aqueles em que o tipo se inicia pela expressão “Quem...”, como sucede, por ex., no art. 147.º do Código Penal angolano, e não existe qualquer outra qualidade ou condição para o realizar). Mas o crime também pode ser *específico próprio* quando o tipo exige que o facto tenha de ser praticado por um determinado agente portador de determinadas qualidades ou sobre quem recaia um determinado dever, como sucede, por ex., no art. 348.º do CP angolano; ou pode ser *específico impróprio* quando essas qualidades não fundamentam a incriminação, mas são motivo de agravamento do tipo, como sucede, por ex., no art. 367.º CP angolano e têm normalmente um tipo comum a preceder (por ex.: em relação ao art. 367.º CP angolano, o tipo do art. 228.º do mesmo Código).

4 Chama a atenção Figueiredo DIAS, 2007: 171 e s., que é certa a distinção entre ilícito penal e disciplinar, na base da qual, aquele protegeria bens jurídicos e este, deveres, mas não pode esquecer-se que «em definitivo nem o ilícito disciplinar - no seu estado de compreensão actual - deve considerar-se estranho à função de tutela de bens jurídicos (se bem que não jurídico-penais); nem, muito menos, o ilícito penal é exclusivamente fundado no desvalor de resultado, antes sim abrange também o desvalor de acção, o qual se analisa primordialmente, em muitos casos - sobretudo nos chamados “crimes específicos” -, na violação de um dever». Naturalmente que estamos de acordo, mas convém dizer que os deveres que são tutelados pelo direito disciplinar são deveres funcionais, e esta é uma característica que o diferencia do direito penal, mesmo nos casos em que este também tutela deveres.

5 Figueiredo DIAS, 2007: 169, fala mesmo de “relação de dever”.

6 Figueiredo DIAS, 2007: 169, até lhe chama “ilícito interno”.

Outra consequência é a de que vem a ser possível que um mesmo facto gere responsabilidade penal e disciplinar, sem violação do princípio “*ne bis in idem*”, uma vez que o direito penal protege bens jurídicos e o direito disciplinar tutela deveres funcionais.

Não sendo despicienda nem fácil a distinção, o certo é que a coabitação destes dois regimes no âmbito do direito sancionatório público não oferece particulares dificuldades.

O mesmo não podemos dizer para a distinção entre ilícitos penais e contraordenacionais, e menos ainda quando nesta distinção temos de analisar a localização e função das contravenções ou transgressões. Razão pela qual não a podemos deixar de fazer, até porque, na história do direito sancionatório público angolano, o direito das contraordenações surge pela primeira vez em 2022. É, portanto, um problema novo, mas de grande relevância prática.

3. Princípios constitucionais de direito e processo penal

Para se distinguir os dois ilícitos e dessa distinção se extraírem as respetivas implicações, é importante começar por recordar os princípios constitucionais do direito penal (e também, de algum modo, do processo penal), angolano, o que o mesmo é dizer, as suas linhas-mestras. Não os vamos enunciar todos. Mas com a alusão dos mais relevantes, estaremos habilitados a ir depois ao direito das contraordenações, em jeito comparativo.

A Constituição de Angola, em matéria penal, pode considerar-se como humanista e democrática, assente no princípio da dignidade da pessoa humana. Há um conjunto de normas constitucionais que se referem diretamente ao direito penal (material e processual). Destacamos, pela sua importância, os seguintes artigos: 1.º (República de Angola), com destaque para o princípio da dignidade da pessoa humana; 2.º (Estado Democrático de Direito); 26.º (Âmbito dos direitos fundamentais); 27.º (Regime dos direitos, liberdades e garantias); 28.º (Força jurídica [dos direitos fundamentais]); 30.º (Direito à vida); 31.º (Direito à integridade pessoal); 32.º (Direito à identidade, à privacidade e à intimidade); 33.º (Inviolabilidade do domicílio); 34.º (Inviolabilidade da correspondência e das comunicações); 36.º (Direito à liberdade física e à segurança pessoal); 56.º (Garantia geral do Estado); 57.º (Restrição de direitos, liberdades e garantias); 58.º (Limitação ou suspensão dos direitos, liberdade e garantias); 59.º (Proibição da pena de morte); 60.º (Proibição de tortura e de tratamentos degradantes); 61.º (Crimes hediondos e violentos); 63.º (Irreversibilidade das amnistias); 63.º (Direitos dos detidos e presos); 64.º (Privação de liberdade); 65.º (Aplicação da lei criminal); 66.º (Limites das penas e medidas de segurança); 67.º (Garantias do processo criminal);

68.º (*Habeas corpus*); 69.º (*Habeas data*); 70.º (Extradição e expulsão); 72.º (Direito a julgamento justo e conforme); 119.º (Competência como Chefe de Estado [do Presidente da República, para indultar ou comutar penas]); 127.º (Responsabilidade criminal [do Presidente da República]); 129.º (Destituição do Presidente da república [por vários crimes]); 140.º (Responsabilidade criminal [de membros do Governo]); 157.º (Imunidades [dos deputados]); 150.º (Imunidades [em matéria penal, dos deputados]); 164.º (Reserva absoluta de competência legislativa [em matéria penal]); 179.º (Magistrados judiciais [responsabilidade penal e imunidades]); 186.º (Competência [do Ministério Público, em matéria penal]); 188.º (Imunidades [e responsabilidade penal do Ministério Público]); 189.º (Procuradoria-Geral da República).

São exemplos de normas que enformam o direito positivo infraconstitucional, mas que também servem de limites negativos à interpretação e aplicação das normas penais.

Decorre deste conjunto de normas, direta ou indiretamente, um não menos importante conjunto de princípios. E, assim sendo, podemos dizer que no direito penal angolano temos os seguintes princípios gerais:

- a) *Princípio da dignidade da pessoa humana (humanidade)*. Resulta do artigo 1.º da CRA. Sendo Angola uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana, são inadmissíveis imposições ou proibições que atentem contra a dignidade da pessoa humana. Quaisquer soluções, por mais eficazes que possam parecer, mas que constituam um sacrifício insuportável do ponto de vista axiológico, atentam contra a dignidade da pessoa humana. Certo que as penas, em geral, já constituem um sacrifício. Mas são-no em função da necessidade de proteção de bens jurídicos, da necessidade de ressocializar o agente e sempre que se afigurem necessárias e suportáveis à luz da dignidade da pessoa humana. Quando assim não forem, devem ser dispensadas. Por isso é que a pena de prisão deve ser cumprida com todas as condições de respeito pela dignidade do recluso. Porque a própria privação da liberdade, por si só, já implica um sacrifício da sua *dignitas*, embora necessário e adequado. Não tem, por isso, de ir acompanhado de maus-tratos, ou de quaisquer outros tratamentos que ofendam a dignidade da pessoa humana;
- b) *Princípio da estadualidade (ou estatalidade)*. Em direito penal é o Estado que detém o “poder” de punir. Não há lugar a resoluções privadas de conflitos penais. Pelo menos, se houver espaços de consenso, de acordo, serão concedidos legalmente pelo Estado e, sendo supervisionados por

este, ainda configuram uma manifestação do seu “*ius puniendi*”. No âmbito mais processual, mas igualmente penal, este princípio costuma designar-se *por monopólio estadual de jurisdição penal*, a significar que são os tribunais, os órgãos do Estado que cuidam dos processos penais. Mas o princípio da estadualidade também significa que os conflitos penais que sucedam em território angolano ou que ponham em causa interesses que a lei penal angolana considere deverem ser tratados pelos tribunais angolanos, de acordo com a lei penal nacional, serão sujeitos à jurisdição penal angolana. É neste sentido que costuma falar-se, no âmbito da aplicação espacial da lei penal, de *princípio da territorialidade*. Significa que a todos os factos realizados no espaço do território nacional aplicam-se as normas penais angolanas. Este princípio estende-se aos factos praticados a bordo de aeronaves e navios angolanos. Mas tem importantes extensões. Também se aplica a factos realizados fora do território nacional, desde que em causa estejam interesses que a lei repute valiosos para justificar essa extensão;

- c) *Princípio da legalidade*. Significa que não pode haver uma condenação criminal sobre um facto que não esteja previamente estabelecido como tal em lei. É uma garantia do cidadão contra eventuais abusos de quem tenha o direito de punir. Mas não impede que as leis penais mais favoráveis possam ser aplicáveis retroativamente, como o limite do caso julgado, sendo o contrário igualmente verdade: leis mais desfavoráveis não são aplicáveis a factos passados.
- d) *Princípio da autonomia*. O direito penal não serve para sancionar comportamentos proibidos por outras normas, sejam elas jurídicas ou morais. O direito penal é gerador autónomo da ilicitude. Mesmo nos casos em que os tipos remetem para outras normas, ainda assim, a intervenção penal, em função da necessidade de proteção de bens jurídicos, implica que o ilícito penal seja criado autonomamente. Naturalmente que o direito penal pode até tutelar interesses que coincidam com outras normas de conduta não jurídicas, como seria o caso da moral. Mas se isso acontece é por mera coincidência. O direito penal não serve para tutelar interesses que não consubstanciem verdadeiros bens jurídicos dignos e necessitados de tutela penal;
- e) *Princípio da subsidiariedade*. A tutela penal é subsidiária em relação a outros instrumentos de proteção dos próprios bens jurídicos. Mesmo que esses bens jurídicos tenham apetência de tutela penal, esta só

se verifica se estiverem cumpridos dois requisitos: dignidade penal do bem jurídico (critério axiológico) e necessidade dessa intervenção (critério pragmático). Além disso, mesmo que estes dois critérios se verifiquem, há que indagar se essa intervenção penal é eficaz. Não sendo, isto é, comportando mais custos axiológicos do que benefícios, atenta a sua função e as suas finalidades, é de ponderar a exclusão da intervenção jurídico-penal. Por isso, a ingerência do direito penal é sempre subsidiária e fragmentária. Logo, podemos acrescentar que o direito penal atua sob imposição do *princípio da intervenção penal mínima*. Só deve intervir onde as condições de manutenção dos bens jurídicos se tornem insuportáveis, as condições de convivência comunitária se tornem incomportáveis. Por isso costuma dizer-se que o direito penal é a *ultima ratio* do sistema jurídico na promoção e tutela dos bens jurídicos;

- f) *Princípio da tutela penal dos bens jurídico-constitucionais*. Os bens jurídicos que têm inscrição expressa no texto da Constituição – ou que resultam da Constituição, muitas vezes por interpretação da mesma, embora não enunciados em jeito de catálogo – devem ser tutelados pelo direito penal. Quando a Constituição expressamente determine que o direito penal deva intervir, tais imposições devem ser cumpridas pelo legislador infraconstitucional. Mas também, e aqui é que importa sublinhar o princípio – exceto se, considerados os critérios a dignidade e da necessidade penal e o da eficácia, se se verificar que a atuação do direito penal é dispensável –, em regra o direito penal deve intervir na proteção de bens jurídicos enunciados na Constituição, mesmo que não exista uma imposição de incriminação. Essa equação político-criminal há de ser feita tendo em conta que, à superioridade dos bens constitucionais, não pode corresponder uma desproteção injustificada. Mas também é certo que o direito penal pode proteger outros bens jurídicos que, embora não expressamente previstos na Constituição, nela encontrem reflexo;
- g) *Princípio da culpa e da perigosidade*. Ninguém pode ser punido por um facto se o não tiver realizado de modo culposo. A culpa é pressuposto da pena. Também ninguém pode ser sujeito a uma medida de segurança, se não tiver realizado o facto em estado de perigosidade. Este é o princípio que nos leva a afirmar que a culpa e a perigosidade são pressupostos da pena e da medida de segurança. Mas a culpa há de ser igualmente limite da pena: não pode haver pena mais grave do

que a gravidade da culpa. E não pode haver medida de segurança mais restritiva do que a perigosidade revelada no facto. Certo, no entanto, é que nem a culpa, nem a perigosidade são fundamento da pena ou da medida de segurança. O fundamento é a liberdade, a livre realização da pessoa humana, é a convivência comunitária, a necessidade de o direito penal, com as sanções criminais, contribuir para essa realização;

- h) *Princípio da responsabilidade individual e da intransmissibilidade pessoal.* A responsabilidade penal é sempre individual (no sentido de “pessoal” ou, até, “pessoalíssima”). Mesmo nos casos em que o facto é realizado em comparticipação, a responsabilidade de cada pessoa é apurada de modo individual. Por isso, o direito penal prevê vários tipos de autoria e graus diversos de responsabilidade. Deste modo, a responsabilidade penal é intransmissível, bem como as penas que a elas corresponderem. Nem mesmo no domínio das pessoas coletivas este princípio sofre exceções. Embora, por regra, só as pessoas singulares sejam passíveis de responsabilidade penal, quando as normas penais admitem a responsabilidade penal das pessoas coletivas ou a responsabilidade penal por atuação em nome de outrem, esta responsabilidade continua a ser individual (aplicável apenas à pessoa, singular ou coletiva, que tiver cometido o facto) e intransmissível. Deste modo, qualquer solução de transmissibilidade de penas, mesmo que se trate de penas pecuniárias, como é o caso da pena de multa, é, em princípio, inconstitucional;
- i) *Princípio da proibição de excesso.* Trata-se, em rigor, do princípio da proporcionalidade das sanções criminais. No sentido de que a pena há de ser proporcional à gravidade do facto. Porém, este princípio, assim enunciado, sem mais, poderia levar a consequências graves. Quando concebemos o princípio da proporcionalidade como proibição de excesso, o que vem a estar em jogo é este axioma: a um facto mais grave deve corresponder uma pena mais grave; todavia a pena não pode ultrapassar os limites axiológicos que o sistema penal coloca na aplicação das sanções. Esses limites são a culpa e, dentro desta, as necessidades de prevenção geral positiva e de ressocialização, o que leva, necessariamente a que a pena não tenha de ser proporcional à culpa, embora deva ter a culpa por pressuposto e por limite;
- j) *Princípio da ressocialização.* Significa que o sistema penal privilegia, tanto na conceção típica das sanções, como na aplicação dessas sanções, como nas suas finalidades, a ressocialização dos agentes. Naturalmente que na prática isto nem sempre assim acontece. A própria

execução da pena de prisão evidencia que a ressocialização não passa de uma pretensão. E isso viola o princípio. Tudo o que compromete a realização prática do princípio deve ser corrigido;

- k) *Princípio “ne bis in idem”*. De acordo com o art. 65.º, nº 5, da CRA, «[n]inguém deve ser julgado mais do que uma vez pelo mesmo facto». Trata-se de uma proibição de duplo julgamento pelo mesmo facto. Porém, aqui, “facto” terá de ser visto na sua tipificação. Em termos sancionatórios, pode suceder a cumulação de responsabilidade penal e disciplinar derivada de um mesmo facto. Por que o facto pode ser considerado como ilícito penal e como ilícito disciplinar, sem que haja violação daquele princípio. Isso só acontece porque se aceita que as normas penais e as normas disciplinares protegem interesses diferentes. As normas penais protegem bens jurídicos, ao passo que as normas disciplinares protegem deveres funcionais (ainda que reflexamente também tutelem bens jurídicos).

Como se vê, os princípios que caracterizam o direito penal dão-lhe um cunho que explica a sua função: a de proteger subsidiariamente bens jurídicos dignos e necessitados de tutela penal, e de contribuir para a ressocialização do agente do facto. O que não servir este propósito, mas ainda assim tiver de ser tutelado com normas sancionatórias, deve seguir outro regime sancionatório.

Foi assim que entendeu o legislador angolano ao aprovar agora o Regime Geral das Contraordenações. Por um lado, considerou que isso era o que decorria da Constituição – e considerou bem, porque as contraordenações estão previstas na Constituição angolana, pelo menos em duas normas: art. 165, n.º al. t); e 231, n.º 3. Por outro lado, porque entendeu, e muito bem, que a Lei das transgressões administrativas não permitia distinguir as figuras da multa e da coima, com todas as consequências práticas daí decorrentes. Estes dois considerandos estão na exposição de motivos da Lei n.º 19/22, de 7 de julho. São premissas muito relevantes.

A primeira, porque não haver um regime das contraordenações em Angola, quando a Constituição faz referência à sua existência, poderia até comportar uma inconstitucionalidade por omissão. E certamente que, para suprir essa ausência, nunca se poderia lançar mão de uma solução que não é contraordenacional. As vulgarmente conhecidas transgressões ou contravenções não se confundem com as contraordenações. Ao se optar por um regime jurídico de contraordenações está a escolher-se um regime sancionatório que é des-criminalizador em toda a sua linha: não só na escolha das infrações, como também na seleção das sanções. Donde, a aplicação da multa às transgressões

é a aplicação de uma sanção penal a uma infração de natureza não penal. Se se entendesse que a transgressão é de natureza penal, então deveria ser considerada crime e, nesse caso, aplicar-se-lhe multa. Mas não. À uma, a transgressão não é crime; à outra, a multa não pode ser aplicada a infrações de natureza não penal.

Por isso, andou muito bem o legislador ao convocar o texto da Constituição, para legitimar a aprovação do Regime Geral das Contraordenações – como que suprimindo uma omissão que, se se aceitava antes de se aprovar o novo Código Penal, deixou de fazer sentido depois da sua aprovação –, e ao trazer o exemplo da Lei das Transgressões Administrativas, para deixar clara uma distinção que deve ser sublinhada: multa e coima são sanções diferentes, como diferentes devem ser as infrações respetivas⁷. Logo, se a multa existe para os crimes, naturalmente que para outras infrações, de natureza não penal, deve aplicar-se a coima. Daí o direito das contraordenações que o legislador angolano em bom tempo aprovou⁸.

4. O direito das contraordenações

Vamos agora ver as principais notas que caracterizam o direito das contraordenações angolano. Ao mesmo tempo, vamos tentar distinguir do direito penal. E finalmente regressaremos à (im)pertinência da manutenção das contravenções e das transgressões.

É consabido que existem critérios para fazer a distinção entre crimes e contraordenações: o critério *formal* (assente na lei, quando esta estipula que o que vem a ser punido com coima é contraordenação) e o critério material, que se subdivide em *quantitativo* (que assenta no grau de gravidade dos ilícitos) e *qualitativo* (que encontra fundamento, ora na ressonância axiológica do ilícito penal e não do contraordenacional, ora na relevância bem jurídico do ilícito penal e não tanto do ilícito contraordenacional)⁹.

Para nós, não é suficiente um critério formal, porque este pressupõe a resposta a uma pergunta que não dá: o que é suscetível de ser punido com coima?

Temos de fazer uma distinção material que será essencialmente qualitativa, assente na relevância ética da *conduta* que fundamenta o ilícito¹⁰ – como é o

7 Sobre a distinção entre multa e coima, apesar das semelhanças, veja-se Celestino QUEMBA, 2016: 38.

8 Pretensão que já era ansiada pela doutrina angolana, de que é exemplo António Pinduka MARQUES, 2017: 17, antes da institucionalização do direito das contraordenações no direito infra-constitucional angolano.

9 Sobre estes critérios, entre outros, Mário MONTE, 2019: 57 e ss.

10 Aqui em concordância com Figueiredo DIAS, 2007: 161, porque o que é distinto é a conduta que subjaz ao ilícito e não propriamente o ilícito, que mais não é que a consequência daquela conduta. Importa ressaltar que também no direito penal existem alguns ilícitos em que as normas que impõem ou proíbem comportamentos podem ser relevantes. Isto acontece com mais expressão no direito penal secundário, mas também pode suceder no direito penal de justiça, sobretudo nos casos de crimes específicos. Mas, contrariamente ao que se passa no direito das contraorde-

caso dos crimes – e na proibição ou imposição legais, ao lado de bens jurídicos destinados à mera ordenação social – como é o caso das contraordenações. Há, contudo, situações excepcionais que, pela sua duvidosa relevância ou por não ser axiológico-juridicamente vantajoso tratar no âmbito do direito penal – têm dignidade penal, mas não necessitam de uma pena –, devem ser protegidas pelo direito das contraordenações – e aqui é sobretudo um critério quantitativo que opera; do mesmo modo que algumas, por serem consideradas não isoladamente, mas englobadas num universo de condutas repetidamente levadas a cabo, pelo seu potencial lesivo, acabam por justificar a sua proteção penal – situações em que o critério quantitativo potencia uma distinção qualitativa. São situações que passam por determinações de política criminal (juízo político-criminal de necessidade penal à luz da subsidiariedade penal).

Pelo exposto, defendemos uma distinção essencialmente qualitativa – assente na relevância ética da conduta que subjaz ao ilícito penal – mas mitigada em alguns casos por elementos quantitativos – impostos pelo princípio da subsidiariedade penal e justificados assim por um critério pragmático, político-criminalmente fundamentado, de (des)necessidade de pena, e que consequentemente assesta ao direito das contraordenações a tutela de comportamentos proibidos ou impostos por normas, que fundamentam o ilícito, sem que seja impossível, a cada passo, descortinar a *posteriori* um bem jurídico passível de proteção¹¹.

Assim vistas as coisas, duas ideias devem ser sublinhadas para o direito das contraordenações: a) por um lado, o regime jurídico deve ser tendencialmente único; b) por outro, a distinção que se faça com o ilícito penal, ainda que em algumas condutas seja só por razões de política criminal no sentido da desnecessidade de pena, não pode esta vicissitude ser indiferente ao regime geral da contraordenação. É que mesmo que em alguns casos a conduta, pelo bem jurídico afetado, não tenha dignidade penal, a verdade é que, como ensina Costa Andrade¹², quando uma determinada conduta é elevada à categoria de juridicamente proibida, passa a ter “irrecusável carga ética”. Por isso, não faria sentido estabelecer distintos regimes jurídicos para as contraordenações atendendo apenas às condutas e não já ao ilícito em si. Não faria sentido criar regimes diferentes consoante estivesse na base um bem jurídico digno de tutela penal, mas desnecessitado dessa tutela, ou um bem jurídico sem dignidade penal e sem necessidade de pena. Situações especiais, excepcionais, merecem, dentro da acomodação que a dogmática permite, soluções mitigadas,

nações, aquelas condutas, ainda que acompanhadas de deveres, acabam por ofender bens jurídicos dignos e necessitados de tutela penal. Para mais desenvolvimentos, Mário MONTE, 2019: 75 e s.

11 Sobre a nossa posição, com desenvolvimentos e consequências práticas, veja-se Mário MONTE, 2019: 81 e ss.

12 Costa ANDRADE, 1998: 99, em concordância com JESCHECK.

singulares, mas não necessariamente a criação de um regime distinto. De um modo geral o ilícito de mera ordenação social há de ser sempre do mesmo tipo, sc., com a mesma relevância jurídica, quer na sua base tenha ou não condutas eticamente relevantes. O que importa é que o ilícito, independentemente da conduta, vem a ter relevância ética.

Naturalmente que se não há lugar a distintos regimes dentro do direito das contraordenações, isso não significa que os ilícitos contraordenacionais, dentro do que são os princípios respetivos, não possam apresentar distintas abordagens em função da maior ou menor gravidade. Isso é sempre o que se passa em qualquer regime sancionatório. Como natural e claro fica que os ilícitos penal e contraordenacional são diferentes e devem ser tratados como tal.

Sabendo que são diferentes, há consequências evidentes: o regime jurídico é diferente, as sanções são distintas e o processo é igualmente diferente.

A contraordenação é tipicamente punida com a coima¹³, claramente inspirada na *Geldbue* alemã¹⁴. Assim se distingue do crime¹⁵, apesar de se perceber «que se mantém a proximidade material (pelo menos) entre crimes e contra-ordenações»¹⁶. Proximidade no sentido de falarmos de sanções impostas por uma entidade externa – o Estado, através dos tribunais, num caso, e as entidades administrativas, no outro – como reação a uma infração. Mas proximidade que se não confunde com mesmidade.

A coima não pode ter as finalidades que têm as sanções penais¹⁷. Pelo conteúdo material do ilícito, a sanção contraordenacional não pode dirigir-se à personalidade do agente e à sua atitude interna – consequência da diferente natureza e da distinta função da culpa na contraordenação –, servindo apenas como mera admonição, como especial advertência ou reprimenda, diretamente relacionada com a inobservância de certas proibições ou imposições legais¹⁸.

Uma palavra, breve, para dizer que, além da coima, pode haver lugar à admoestação¹⁹, como sanção substitutiva da coima. E a admoestação bem pode ser aplicada em muitas situações em que a entidade administrativa, movida, não por um impulso punitivo, mas antes reeducador, ajude os destinatários

13 Nesse sentido, MITSCH, 2005: 155. Para mais desenvolvimentos, Mário MONTE, 2019: 85 e ss.

14 Sobre a *Geldbue*, com desenvolvimento, veja-se MITSCH, 2005: 155 e ss., e BOHNERT, 2010: 38 e ss.

15 Posição de Figueiredo DIAS, 2007: 165, com quem concordamos. Igualmente Leones DANTAS, 2011: 78, é claro nesse sentido: «Um dos elementos de caracterização do Direito das Contra-ordenações encontra-se na especificidade da sanção que utiliza para a realização dos seus objetivos globais».

16 Lobo MOUTINHO, 2008: 36.

17 Com opinião contrária, no entanto, Tiago AZEVEDO, 2011: 68, 100, 133, entre outros.

18 E nisto estamos de acordo com Eduardo CORREIA, 1998: 9, Figueiredo DIAS, 1998b: 30, e mais recentemente, 2007: 166, e Castro e SOUSA, 1985: 107 e 147.

19 Está prevista no artigo 59.º do RGCO. Sobre a admoestação nas contraordenações e sua distinção com a admoestação penal, a partir do direito português, veja-se Mário MONTE, 2020: 1913 e ss. Veja-se igualmente Mário MONTE, 2017: 263 e ss.

a despertar para a importância do respeito pelas normas jurídicas, sobretudo quando se trata de uma primeira vez e os requisitos da admoestação estão verificados. E, finalmente, pode haver lugar a sanções acessórias²⁰. E aqui valem duas palavras que nos parecem muito importantes. Por um lado, as sanções acessórias estão sempre dependentes da aplicação da sanção principal, que é a coima. Mas têm, às vezes, efeitos muito mais impactantes na vida do destinatário do que a própria coima. Sobretudo porque a sanção acessória, em muitos casos, constitui uma restrição de direitos com maiores prejuízos para arguido do que a própria coima. De modo que as sanções acessórias estão sujeitas aos mesmos critérios essenciais que a coima, na sua determinação – gravidade e culpa²¹ –, ao que acrescem os requisitos específicos de cada uma, mencionados no RGCO (artigos 26.º e seguintes). Por outro lado, em caso de concurso de infrações (crime e contraordenação), nos termos do art.º 25.º, o arguido é punido apenas pelo crime, mas continua a ser aplicável a sanção acessória prevista no RGCO.

A aplicação da contraordenação segue um processo próprio, instruído por uma entidade administrativa, que tem o poder de decidir a aplicação da sanção, sem prejuízo de impugnação (judicial) da decisão condenatória. Há, portanto, especificidades processuais²² no ilícito de mera ordenação social que passam pela existência de um processo contraordenacional diferente do penal, e em todo o caso claramente diferente do processo administrativo. Decerto que esta nota não é de menor importância, sobretudo se tivermos a noção de que o processo, seja ele contraordenacional ou penal, é um meio de tutela efetivo e não um conjunto de atos tabeliônicos.

No processo contraordenacional, a entidade administrativa realiza a investigação e toma a decisão. De modo que, quando não condena, na verdade também não absolve, mas arquiva (art.º 62.º, n.º 2 do RGCO)²³. Não existe uma divisão de competências, ditada pelo princípio da acusação, obedecendo a uma estrutura acusatória, como sucede no processo penal. Trata-se de um processo *sui generis*, de tipo inquisitório, mas sancionador e, por isso, contraordenacional em sentido próprio, cuja competência cabe por inteiro à

20 Tal como está previsto no artigo 26.º do RGCO.

21 Na verdade, o artigo 26.º, n.º 1, do RGCO angolano reproduz no essencial o 23.º, n.º 1, no que é aplicável às sanções acessórias, apenas excluindo o benefício económico da infração, mas depois, nos requisitos específicos das sanções acessórias, acrescenta outros.

22 Como afirma Leones DANTAS, 2011: 39, «[u]m dos segmentos em que a autonomia do Direito das Contra-ordenações se afirma face ao Direito Penal é o do regime processual que, apesar das ligações que mantém com o processo penal, se distancia do mesmo, quer na estrutura do processo, quer no regime de múltiplos actos processuais». De indispensável leitura, sobre o processo contraordenacional, é Leones DANTAS, *Direito Processual das Contraordenações*, Coimbra: Almedina, 2023, passim.

23 Para o direito português, que tem idêntica solução, assim se pronuncia Lobo MOUTINHO, 2008: 38.

entidade administrativa, que investiga e decide. Esta competência é exercida com poucos limites.

Quer porque tratamos de direito sancionatório público²⁴, quer pela possibilidade de impugnação, quer ainda pelos limites quanto à capacidade de investigação e decisão das entidades administrativas, faz todo o sentido que os princípios do processo penal sejam subsidiários do direito processual contraordenacional (artigo 66.º, n.º 2, do RGCO)²⁵. Discutível é saber que papel podem ter as normas do procedimento administrativo e do contencioso administrativo em matéria superação de lacunas no processo contraordenacional – daremos atenção a esta questão mais adiante.

Importante é notar que o direito das contraordenações é autónomo em todas as suas dimensões. Certo que a relação do direito das contraordenações com o direito penal é muito forte. Muitos dos princípios que enunciámos antes para o direito penal e para o processo penal, também valem para o direito das contraordenações. Mas, como já estamos a constatar, há diferenças que tendem a um direito autónomo. Embora mantendo uma autonomia de sentido, dogmática e teleológica, a verdade é que ambos são direito sancionatório público. Pelo que, em tudo quanto seja compatível, os princípios do direito penal aplicam-se às contraordenações. De tal sorte que, se dúvidas existissem, o direito penal é direito subsidiário do direito das contraordenações para as questões materiais, nos termos do artigo 66.º, n.º 1, do RGCO.

Não faltam, no entanto, propostas no sentido de encostar o direito das contraordenações aos quadros do direito administrativo²⁶. Salvo o devido respeito, isto não faz qualquer sentido²⁷. O direito das contraordenações tem como função tutelar bens jurídicos, não penais – não carentes de pena –, e não de autotutela da atividade administrativa²⁸. Não compreender isto é que inquina todo o raciocínio. A diferença entre uma função e outra é significa-

24 Já o dissemos anteriormente – Mário Monte, 2019, 36, sublinhando o que refere o Tribunal Constitucional português no acórdão n.º 244/99: “Direito de mera ordenação social é um ramo do direito sancionatório público, com uma ‘conexão’ ao direito penal e ao direito processual penal”. Esta ideia é também sublinhada por outros Autores, entre os quais se destaca PAULO ALBUQUERQUE, op. cit. (2011), p. 29.

25 No mesmo sentido, Leones DANTAS, 2023: 31.

26 Há Autores, como, por exemplo, FREITAS DO AMARAL, 2008: 215 e ss., que levantam essa questão.

27 Sobre as razões da nossa divergência, com mais pormenor, Mário MONTE, 2019: 31 e ss.

28 Para nós, aquilo que alguns Autores, afinal, reconhecem quando confrontam o ilícito contraordenacional com as medidas administrativas não sancionatórias. Veja-se o que nos diz Vítor GOMES, 2008: 9 (negrito é nosso): «O encerramento de um estabelecimento que funcione sem a necessária licença administrativa, a ordem de demolição de obras não legalizáveis ou de reposição do terreno no estado em que se encontrava, nos termos art. 106.º do RJUE, não constituem uma sanção administrativa. Têm igualmente por pressuposto uma atuação ou situação ilegal, mas são medidas repristinatórias. A sua finalidade é pôr termo à actuação ilegal, materializando o exercício dos poderes de auto-tutela administrativa. Em consequência, não dependem da observância das regras e princípios próprios do direito sancionatório, no aspecto substantivo ou processual».

tiva. Entre outras razões, salta de imediato uma: a matéria em causa não é administrativa, mas sancionatória.

Poderíamos convocar várias razões que demonstram que a pretensão de subordinar as questões emergentes do direito das contraordenações ao direito administrativo não é realista. Mas podemos aqui resumir essas razões num argumento: no direito das contraordenações, não se trata de tutelar pretensões da Administração ou de fazer cumprir decisões da Administração, mas de proteger, em primeira linha, os cidadãos, através da tutela de bens jurídicos, punindo comportamentos proibidos ou impostos ainda que para isso seja necessário respeitar as garantias dos arguidos. É esta ideia que justifica que o direito das contraordenações não seja uma parte do direito administrativo, nem com este comunique diretamente. Mas também, apesar de ser direito sancionatório público e ter o direito penal como direito subsidiário, dele não deve depender. Numa palavra: o direito das contraordenações é um ramo autónomo, que faz parte do direito sancionatório público, que não se subjeta ao direito penal e muito menos aos quadros do direito administrativo, mas que, por ser sancionatório, deve ter o direito penal e o direito processual penal como subsidiários. Questão, portanto, é a de saber como podem normas do procedimento administrativo ou do contencioso administrativo serem chamadas a ajudar no processo contraordenacional. Tentaremos uma resposta no final deste trabalho.

5. Algumas questões emergentes do direito das contraordenações angolano

Se é certo que o direito das contraordenações angolano, vertido no Regime Geral, segue as linhas típicas do direito contraordenacional que podemos encontrar em outros países – sirva de exemplo o direito das contraordenações alemão ou o português –, o que de resto também sucede, como se sabe, com os princípios e regras, sobretudo da parte geral dos códigos penais, também é verdade que o regime jurídico angolano tem algumas especificidades que importa sublinhar.

A primeira, inscrita no art. 4.º, assenta no facto de os “órgãos da Administração do Estado, Central e Local, Directa e Indirecta, Administração Autónoma e Independente” poderem “definir o catálogo de modalidades de Contraordenações e regulamentar as condutas que, atendendo à especificidade de cada região, localidade ou sector de actividade sejam consideradas como tal”, incluindo o “poder de fixar o valor das coimas aplicáveis às Contraordenações, conforme sejam puníveis pelos Órgãos do Estado, ou pelas Autarquias Locais, dentro das molduras” do Regime Geral. Este poder de legislar em matéria de

tipificação contraordenacional e de fixação das sanções à administração em geral, incluindo a local, constitui uma especificidade do Regime Geral angolano – por comparação, por exemplo, como Regime jurídico português, em que só a Assembleia da República ou o Governo central podem legislar sobre os tipos contraordenacionais e sanções –, especificidade que se compreende atendendo à dimensão do território de Angola, mas que implicará um esforço de articulação, de harmonia de regimes especiais, sob pena de virem a surgir vários regimes especiais, diferentes, para o mesmo tipo de situações, que não seria recomendável para a unidade da ordem jurídica nacional. Certamente que os órgãos da administração farão a gestão harmoniosa deste poder para evitar uma profusão e diversidade de regimes especiais que pudesse dificultar a própria apreensão por parte dos cidadãos.

Outra especificidade está no artigo 10.º, n.º 3, do Regime Geral, na medida em que prevê que o comportamento contraordenacional “é punido nos termos da responsabilidade objectiva”. O que está claro no artigo 9.º, n.º 2, é que as pessoas são responsáveis quando atuam “com culpa ou mera culpa”. E no artigo 10.º, “só é punível o facto praticado com dolo ou com negligência”. Portanto, parece claro que a responsabilidade objectiva, como sucede no direito civil, quando esta não assenta na culpa, está excluída. E, assim sendo, o que fará sentido é que o legislador pretenda que o comportamento seja objectivamente imputável. Diríamos, pois, que da leitura das várias normas, o comportamento deve ser objectiva e subjetivamente imputável. Mas que estaria excluída a responsabilidade objectiva propriamente dita. Quer dizer: não pode haver responsabilidade contraordenacional sem pelo menos haver culpa.

Outra nota, de relevo, está no artigo 12.º, na medida em que “os pais e tutores são responsáveis pelos factos praticados pelos inimputáveis”. Como se sabe, em direito penal, esta hipótese não existe. A responsabilidade é individual e não se transmite. Porém, o legislador angolano considerou recomendável responsabilizar os pais e tutores pelos factos contraordenacionais praticados pelos menores de 16 anos. O que tem uma implicação muito relevante: os pais e tutores devem vigiar com muito cuidado a atuação dos menores de 16 anos, em matéria de contraordenações, não só no sentido geral que esta vigilância pressupõe, mas porque serão eles os responsáveis pelos factos praticados pelos menores. De alguma forma, o legislador assumiu a autonomia do direito das contraordenações em matéria de responsabilidade, e introduziu esta norma especial.

Outra nota resulta do artigo 48.º onde está a proibição de “aplicação de medidas de coação de natureza pessoal nos procedimentos contra-ordenacionais”. Trata-se de uma proibição mais abrangente do que, por exemplo,

a contida no art. 42.º do Regime Geral das Contraordenações português, que se resume à proibição da prisão preventiva. É que o artigo 42.º do RGCO português, tem como epígrafe “meios de coação”, mas depois, à exceção da prisão preventiva, o que determina é a proibição de certos meios de obtenção de prova (intromissão na correspondência, ou nos meios de telecomunicação ou a utilização de provas que impliquem a violação do segredo profissional, bem como – no n.º 2 – as provas que colidam com a reserva da vida privada, ou que envolvam exames corporais e a prova de sangue). Ora, esta mistura de medidas de coação e meios de obtenção de prova, completamente escusada, não existe no Regime Geral das Contraordenações angolano. O artigo 48.º do RGCO angolano, no n.º 1, determina a proibição de medidas de coação pessoais e, no n.º 2, a proibição de meios de obtenção de prova que envolvam “ingerência na vida privada, intromissão no domicílio, na violação da correspondência ou nas telecomunicações”. Desta feita, não só distingue corretamente medidas de coação de meios de obtenção de prova, como proíbe a utilização de todas as medidas de coação pessoais, e não apenas da prisão preventiva. Trata-se, portanto, de uma opção que restringe o uso de medidas de coação em processo contraordenacional. Muito provavelmente o legislador angolano teve em conta a natureza das infrações contraordenacionais e considerou que não seria proporcional, adequada e necessária uma restrição de direitos para a realização dos objetivos processuais nas contraordenações.

Uma outra especificidade tem que ver com a declaração do direito subsidiário no Regime Geral das Contraordenações. O artigo 66.º prevê dois tipos de aplicação subsidiária: a material e a processual. Quanto à resolução de lacunas no direito material, o RGCO opta por considerar subsidiária a aplicação das “normas do Procedimento Administrativo, do Contencioso Administrativo e do Código Penal”. Quanto às lacunas processuais, declara como subsidiariamente aplicáveis “devidamente adaptados, os princípios e normas que regulam o processo penal”. Este é o modo como entendemos o artigo 66.º, n.ºs 1 e 2. Ou seja, onde se refere a “fixação do regime substantivo das Contra-ordenações”, o legislador estará a referir-se ao regime material, deixando no n.º 2 a solução da questão das normas processuais. Sendo assim, parece natural a aplicação subsidiária do Código Penal, o mesmo não podendo dizer-se para as normas do Procedimento Administrativo e do Contencioso Administrativo. A menos que destas últimas apenas se aproveitasse o que fosse de natureza substantivo, o que de algum modo seria redutor, não parece de grande préstimo o recurso a normas de carácter essencialmente processual para resolver lacunas de natureza substantiva (material). E, uma vez mais, lembramos a questão da autonomia do direito das contraordenações, por um lado, mas a clara inserção deste direito

no direito sancionat3rio p3blico, por outro. Ora, as afinidades materiais s3o claramente afirmadas com o direito penal. Note-se que ambos protegem bens jur3dicos, embora no direito das contraordena33es por regra, e no direito penal, por exce333o, tamb3m estejam em causa normas proibitivas ou impositivas de comportamentos que atingem tais bens jur3dicos. Estas circunst3ncias, n3o deixando de garantir autonomia teleol3gica ao direito das contraordena33es – s3o assim se justifica a sua exist3ncia –, no entanto, quando em causa est3o lacunas de natureza material, 3 ao direito material que se deve buscar solu333o. J3 para as quest33es processuais, fazendo todo o sentido a alus3o aos princ3pios do processo penal aplic3veis, pela mesma raz3o que acab3mos de enunciar para as quest33es materiais, no entanto, atendendo a que a impugna33o das decis3es sancionat3rias contraordenacionais, no termos do n.º 4, do art. 66.º, 3 regulada pelo contencioso administrativo, nada repugnaria que, depois dos princ3pios do processo penal aplic3veis, as normas do Procedimento Administrativo e do Contencioso Administrativo fossem de aplica33o subsidi3ria. Nesse caso, a alus3o a estas normas, no n.º 1, do art. 66.º, teria feito mais sentido no n.º 2, a seguir aos princ3pios que regulam o processo penal.

Finalmente, e ainda a t3tulo de exemplo, uma 3ltima especificidade do Regime Geral das Contraordena33es angolano, j3 enunciada, 3 a de a impugna33o judicial dever reger-se pela “legisla33o que regula o Contencioso Administrativo”. De uma coisa n3o temos d3vidas: o Regime Geral das Contraordena33es angolano assumiu a impugna33o das decis3es contraordenacionais. E esta foi sem d3vida uma excelente op333o. Note-se que o processo contraordenacional 3, sem margem para d3vidas – tal como na Alemanha ou em Portugal –, um processo de estrutura inquisit3ria: a entidade que autua, que investiga, que acusa e que decide 3 sempre a mesma entidade; n3o h3 distin333o entre quem acusa e quem decide, tal como n3o h3 acusa33o. Nada de estranho. Pelo contr3rio. Tudo se compreende se percebermos que estamos no direito das contraordena33es, que 3 diferente e aut3nomo do processo penal, e que se projeta em especificidades da san333o e do processo. Mas seria estranho que n3o se previsse a possibilidade de impugna33o para outras entidades, nomeadamente judiciais. 3 que, embora a Constitui33o da Rep3blica de Angola n3o o imponha, outra leitura n3o poderia ser feita do texto da Constitui33o. Veja-se que n3o 3 por acaso que no art. 231.º da CRA, ao determinar, no n.º 1, que a “declara33o de inconstitucionalidade com for3a obrigat3ria geral produz efeitos desde a entrada em vigor da norma declarada inconstitucional e determina a repristina33o da norma que haja revogado”, logo, no n.º 3, imp3e que “[f]icam ressalvados os casos julgados, salvo disposi333o em contr3rio do Tribunal Constitucional quando a norma respeitar a mat3ria penal, disciplinar ou de il3cito de mera

ordenação social e for de conteúdo menos favorável ao arguido”. Isto significa muito claramente que a Constituição assume que o direito penal, o direito das contraordenações e o direito disciplinar são direito sancionatório público e, como tal, devem ser tratados do mesmo modo quando em causa podem estar vicissitudes que podem prejudicar o arguido. Portanto, seria estranho que o direito de defesa e de recurso, que está expressamente previsto para o direito penal, não valesse igualmente para as contraordenações ou para os ilícitos disciplinares. E se assim deve ser, havendo um processo que decorre todo ele sob domínio das entidades administrativas, um efetivo direito de defesa só poderá suceder por via judicial. Portanto, o que nos parece que o artigo 66.º, n.º 4, prevê é que em termos de regulação do procedimento impugnatório, se devem seguir as regras do contencioso administrativo e não que esteja subtraída a impugnação judicial. Em termos concretos, e sem querer entrar numa área que não é claramente a dos nossos modestos conhecimentos, o que daqui resulta é que o arguido poderá impugnar a decisão administrativa, que numa primeira fase e de acordo com o Contencioso Administrativo, até poderá ser apreciado por instância administrativa superior, mas que, se necessário, poderá implicar a intervenção judicial nos termos que a lei do contencioso administrativo previr. Outro modo de ver as coisas constituiria um enfraquecimento do direito de defesa do arguido que não parece ter sido a pretensão do legislador e que dificilmente se compaginaria com o espírito da Constituição angolana.

Como se vê, o Regime Geral das Contraordenações angolano, seguindo as linhas gerais típicas daquilo que autonomamente se pode designar como direito das contraordenações ou direito de mera ordenação social, introduz algumas especificidades que correspondem às exigências espaço-temporais da sociedade angolana e que, em nosso modo de ver, não só não descaracterizam aquele direito, como o concretizam tendo em conta a realidade a que se destina.

6. E como será a relação entre contravenções e contraordenações em Angola?

Como é sabido, o direito sancionatório angolano, mais propriamente no Código Penal, continua a prever a figura da contravenção²⁹. A questão que se pode e deve colocar é a de saber se a contravenção deve ser mantida, ao lado da contraordenação ou se, porventura, a consagração desta última não significará a supressão daquela.

²⁹ Para uma ideia do conceito de contravenção, veja-se, por todos, Germano Marques da SILVA, 1983:1282 e s.

Já houve quem entendesse até que ambas poderiam abranger a mesma realidade e que, afinal, a opção por uma ou outra até seria opção por melhor designação, e não propriamente por coisa diferente. Com efeito, reportando-se ao direito português, Miguel Machado³⁰ reflete sobre se a tradução do alemão *Ordnungswidrigkeiten* não estará isenta de interpelações, e até chega a entender que “pertinente seria a [a ideia] de que se viesse a utilizar (...) a locução, libertada ou esvaziada de sentido como categorização penal, de *contração*”. O tempo, contudo, veio a infirmar esta pretensão. Na verdade, as contrações no direito português perduraram até quase o final do século passado, mas a expressão “contraordenação” consolidou-se, assim como a de coima – embora esta, sobretudo no senso comum, sempre tivesse rivalizado com a multa e com ela se tivesse confundido, muito por efeito da longa tradição de aplicar multas às transgressões estradais –, de tal modo que hoje não faz sentido questionar a definição. É por isso, consensual utilizar o termo contraordenação para nos referirmos à infração que vem a ser o objeto do Direito de mera ordenação social, como é também comumente utilizada a expressão direito das contraordenações ou direito de mera ordenação social para nos referirmos ao conjunto de normas jurídicas que disciplina a aplicação de coimas às contraordenações.

Mas não só. A opção pelas contraordenações impôs-se em Portugal para superar uma confusão que não se poderia manter: sancionar infrações não penais com uma sanção penal: a multa. Na verdade, antes da introdução do direito de mera ordenação social já existia, a par do ilícito penal, a contração, situação que se manteve ainda depois do aparecimento do ilícito de mera ordenação social, de tal forma que durante algum tempo coexistiam as três figuras. Tal situação desencadeou algumas críticas por parte da doutrina, sendo de salientar a posição assumida por Figueiredo Dias que na análise que fez, advogando a abolição das contrações, chegou mesmo a recomendar ao legislador que no futuro não se devia criar “*nem mais uma contração*”³¹. O processo desenvolvido a partir de 1982 foi, *cum grano salis*, o de transformar as contrações mais graves em crimes – a pequena criminalidade – e as menos graves em ilícitos de mera ordenação social. Hoje, por isso, apenas existem ilícitos penais e ilícitos de mera ordenação social³². A desnecessidade de se manter uma figura que em praticamente tudo se propunha sancionar

30 Miguel MACHADO, 1992: 298 e s.

31 Figueiredo DIAS, “O movimento...”, p. 25.

32 Nesse sentido, refletindo ainda alguma confusão que era natural numa época em que se começava a falar do tema, mas que apontava para a chamada “descontravencionalização”, veja-se o Acórdão do Tribunal da Relação de Évora, de 7 de janeiro de 1986, in *BMJ*, 355-447. Igualmente, a chamar a atenção para o facto de não poder existir uma conversão automática de contrações em contraordenações, veja-se o Acórdão da Relação de Lisboa, de 6 de janeiro de 1996 – cfr. Simas SANTOS/Lopes de SOUSA, 2011: 78.

infrações que poderiam ser sancionadas com coimas, embora utilizando a multa, que seria uma sanção penal, levou em Portugal a abolir completamente as contravenções.

E em Angola?

No ordenamento jurídico angolano, o novo Código Penal, no artigo 7.º da Lei que o aprova, determinou o seguinte: “Mantêm-se em vigor as normas de direito substantivo relativas às contravenções”. Mas no n.º 2 já introduziu uma norma muito significativa para a questão que tratamos agora: “As contravenções a que sejam aplicáveis, alternativa ou cumulativamente, penas de prisão e multa passam a ser puníveis apenas com multa”. Esta desgradação da contravenção em infração punível apenas com multa e aquela necessidade de salvaguardar a manutenção das normas contravencionais, leva-nos a crer que o legislador angolano preparou a entrada que viria a acontecer, cerca de dois anos depois, do direito das contraordenações.

Que razões poderiam existir para manter as contravenções a par com as contraordenações?

A contravenção, punível apenas com multa, tecnicamente não é mais do que uma infração não penal, punível com uma sanção penal. Porque se se tratasse de uma infração penal, de duas, uma: ou seria pequena criminalidade, e nesse caso, não haveria necessidade de se lhe chamar “contravenção”, uma vez que sempre existiu pequena criminalidade no direito penal, punível com pena de multa, sem necessidade de se lhe apor um designativo diferente; ou seria uma infração não penal, e nesse caso, seria completamente inadequado aplicar-se-lhe uma sanção penal (pena de multa)³³.

Se até à entrada em vigor do Regime Geral das contraordenações, até se compreendia a manutenção das contravenções, ao lado dos crimes, quer por razões históricas, quer para sancionar infrações não penais, mas ainda assim carentes de uma tutela sancionatória pública, já a sua manutenção, especialmente depois da entrada em vigor do direito das contraordenações, é pelo menos questionável³⁴.

Por isso, o legislador esteve bem em manter as contravenções quando aprovou o Código Penal, uma vez que ainda não existiam contraordenações, mas para

33 Também em sentido crítico, António Pinduka MARQUES, 2017: 9: “Vários são os países que têm as contraordenações ou ilícitos de mera ordenação social já institucionalizados e fizeram-no com o propósito de, também e para além do acima já frisado, dirimir questões antagónicas como a existência de ilícitos de diferentes espécies dentro do mesmo género, ou seja, transgressões, contravenções e crimes, como infrações penais, dando a ideia de ilícitos de primeira e de segunda ou de maior ou menor quantia, e não havendo, face a essa diferenciação no âmbito do género penal ou interna, uma consonância ou correspondência no que toca as sanções, pois já tivemos e temos na nossa realidade crimes sancionados apenas com multas bem como já tivemos contravenções rodoviárias sancionadas com penas de prisão”.

34 Sobre as diversas vantagens que haveria em transformar muitas das transgressões ou contravenções em contraordenações, em Angola, veja-se António Pinduka MARQUES, 2017: 10 e ss.

ser consequente deveria agora encetar um movimento de transformação das contravenções (ou transgressões) em crimes ou contraordenações, consoante os casos³⁵. É natural que durante algum tempo convivam as três figuras. Mas se é certo que a Constituição de Angola prevê os crimes, as contraordenações e os ilícitos disciplinares, mas não prevê outras figuras, nomeadamente as contravenções³⁶, e se agora temos um novo Código Penal e um Regime Geral das Contraordenações, é natural que a partir de agora as contravenções vão cedendo lugar, ora aos crimes, ora às contraordenações³⁷.

De resto, isso já começou a suceder, uma vez que, na aprovação do Regime Geral das contraordenações, o legislador reconheceu a inadequação da Lei das transgressões administrativas.

7. Conclusão

A adoção do Regime Geral das Contraordenações em Angola, além de cumprir o estipulado na Constituição em matéria sancionatória – que prevê a existência de um direito sancionatório público assente nos ilícitos penal, contraordenacional e disciplinar –, veio trazer uma efetiva e distinta via para sancionar infrações não penais nem disciplinares, com total autonomia de sentido, dogmática e teleológica. Mesmo que o direito das contraordenações tenha no direito penal e no direito processual penal uma forte influência, devendo os princípios de justiça penal inspirar largamente a configuração e aplicação das contraordenações, ao ponto de serem direito subsidiário na superação de lacunas legais, não pode aquele deixar de ter uma larga margem de autonomia nas soluções que preconiza e que o caracterizam. Na verdade, ainda que também proteja bens jurídicos, estes não têm dignidade penal nem necessitam de pena, ou se têm aquela dignidade, não necessitam de pena. Por isso, pretender sancionar comportamentos proibidos ou impostos por lei, que não carecem da tutela penal, com penas – como de certo modo sucede com a utilização das contravenções ou transgressões –, implica alguma confusão que não contribui para a eficácia do sistema sancionatório público.

O legislador angolano esteve bem em aprovar o Regime Geral das Contraordenações, seguindo no geral outras soluções já existentes, como é o caso da alemã e da portuguesa – isso nada tem de errado, quando essas experiências

35 Nesse sentido, claramente, António Pinduka MARQUES, 2017: 8. Em sentido crítico da opção do Código Penal vai Celestino QUEMBA, 2016: 50, referindo-se ao anteprojeto do CP que, todavia, viria a dar origem, nesta parte, ao próprio Código Penal. Compreendemos os argumentos de Celestino QUEMBA. Porém, entendemos que a previsão das contravenções na aprovação do CP se justificava pela ausência de um regime jurídico de contraordenações, que só viria a ser aprovado em 2022. A partir de 2022, realmente não faz sentido manter as contravenções.

36 Este argumento, da inexistência de contravenções ou transgressões na CRA, ao invés dos crimes e das contraordenações, é convocado por Celestino QUEMBA, 2016: 49, e bem.

37 Nesse sentido, claramente, António Pinduka MARQUES, 2017: 16.

são bem-sucedidas –, sem deixar de assestar-lhe especificidades que vão ao encontro das necessidades da sociedade angolana.

Trata-se do primeiro passo. Agora vem um desafio ainda maior: o de ir transformando as contravenções e transgressões em contraordenações – às vezes, em crimes –, e de ir criando os chamados regimes especiais de contraordenações. Este desafio é tanto maior quanto, podendo contar com a contribuição das entidades administrativas, nacionais, regionais e locais, não deve cair numa certa diversidade de soluções que ponha em causa a unidade da ordem jurídica contraordenacional angolana. Seguramente que a prudência que tem caracterizado a aprovação de normas sancionatórias vai continuar a ser convocada nesse exercício.

BIBLIOGRAFIA

- AMARAL, Freitas do, “O poder sancionador da administração pública”, in *Estudos Comemorativos dos 10 anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*, Vol. I, Almedina, 2008;
- ANDRADE, COSTA, “Contributo para o conceito de contraordenação (A experiência alemã)”, in AA.VV., *Direito Penal Económico e Europeu. Textos Doutrinários*, I, Coimbra, 1998;
- AZEVEDO, TIAGO, *Da Subsidiariedade no Direito das Contra-ordenações: Problemas, Críticas e Sugestões Práticas*, Coimbra: Coimbra Editora, 2011;
- BOHNERT, *Ordnungswidrigkeitenrecht*, 4.^a edição, München, 2010;
- CORREIA, EDUARDO, “Direito penal e direito de mera ordenação social, in AA.VV., *Direito Penal Económico e Europeu. Textos Doutrinários*, I, Coimbra: Coimbra Editora, 1998;
- DANTAS, LEONES, *Direito das Contra-ordenações. Questões Gerais*, 2.^a edição, Braga: AEDUM, 2011;
- DIAS, FIGUEIREDO, “O movimento da descriminalização e o ilícito de mera ordenação social”, in AA.VV., *Direito Penal Económico e Europeu. Textos Doutrinários*, I, Coimbra: Coimbra Editora, 1998;
- DIAS, FIGUEIREDO, “Para uma dogmática do Direito penal secundário”, in AA.VV., *Direito Penal Económico e Europeu. Textos Doutrinários*, I, Coimbra: Coimbra Editora, 1998 b;
- DIAS, FIGUEIREDO, *Direito Penal. Parte Geral. Tomo I. Questões Fundamentais. A Doutrina Geral do Crime*, 2.^a edição, Coimbra, 2007;
- GINA, FRANCISCO, *O Direito das Contra-ordenações: Características Gerais de Natureza Substantiva em Face dos Ordenamentos Jurídicos de Portugal e de Angola*,

- Braga: EDUM, 2017 (disponível em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/51688/1/Francisco%20Manuel%20Gina.pdf>);
- GOMES, VITOR, “As sanções administrativas na fronteira das jurisdições. Aspectos jurisprudenciais”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 71, Setembro/Outubro, 2008;
- MACHADO, MIGUEL, “Anteprojecto de Revisão do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro (Lei-Quadro do Ilícito de Mera Ordenação Social), nos limites da Lei n.º 4/89, de 3 de Março”, in *RPCC*, 2, 1992;
- MARQUES, ANTÓNIO PINDUKA, “A institucionalização das contraordenações no ordenamento jurídico angolano. Da tramitação das transgressões e contravenções (rodoviárias) às contraordenações”, in *JURIS*, 2(2), 2017 (disponível em <https://doi.org/10.34632/juris.2017.9226>)
- MITSCH, *Recht der Ordnungswidrigkeiten*, 2.ª edição, Berlim/Heidelberg, 2005;
- MONTE, MÁRIO, “As sanções nos crimes e nas contraordenações: tão iguais e tão diferentes... Reflexões à margem do acórdão de fixação de jurisprudência de 26.09.2018”, in *Homenagem ao Professor Doutor Germano Marques da Silva*, Lisboa: Universidade católica Editora, 2020;
- MONTE, MÁRIO, “Para lá da coima: as sanções substitutivas do regime jurídico das contraordenações”, in *Revista Scientia Iuridica*, Tomo LXVI, n.º 344, Maio/Agosto 2017;
- MONTE, MÁRIO, *Lineamentos de Direito das Contraordenações*, Braga: AEDUM, 2019 (reimpressão);
- MOUTINHO, LOBO, *Direito das Contra-ordenações. Ensinar e Investigar*, Lisboa, 2008;
- QUEMBA, CELESTINO, “Contraordenações, contravenções e transgressões administrativas: um olhar ao Ordenamento Jurídico Angolano” in *JURIS*, 1 (1), 2016 (disponível em <https://doi.org/10.34632/juris.2016.9136>)
- SANTOS, SIMAS/SOUSA, LOPES DE: *Contra-ordenações. Anotações ao Regime Geral*, 6.ª edição, Lisboa, 2011;
- SILVA, GERMANO MARQUES DA, “Contravenção”, in *Polis - Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*, I, 1983;
- SOUSA, CASTRO E, *As pessoas Colectivas em Face do Direito Criminal e do Chamado “Direito de Mera Ordenação Social”*, Coimbra: Coimbra editora, 1985.

NOTA

Texto redigido segundo as normas do Acordo Ortográfico (AO) de 1990.



Autarquias Locais em Perspectiva (Enquadramento, Inserção Histórica e os Desafios do Tribunal Constitucional)

Mauro Alexandre dos Santos Quitumbo
Director do Gabinete dos Partidos Políticos do Tribunal Constitucional

INTRODUÇÃO

O presente artigo é o resultado de uma cuidada investigação sobre a problemática da descentralização territorial, da qual resultam as autarquias locais—pessoas colectivas públicas pertencentes à Administração Autónoma, e surge à propósito das comemorações de mais um aniversário da institucionalização do Tribunal Constitucional, a assinalar-se no próximo dia 25 de Junho de 2023.

Com este artigo pretendemos dar a nossa contribuição acerca da necessária e urgente reflexão em torno do processo de institucionalização das autarquias locais e os desafios que se colocam ao Tribunal Constitucional.

Por esta razão, a nossa pauta reflexiva entronca à volta do papel do Tribunal Constitucional na organização dos processos eleitorais e os princípios que o informam; revisita os meandros históricos do processo de construção da autonomia local em Angola; contextualiza as reformas em curso assentes no reforço da desconcentração administrativa; conceptualiza e problematiza o princípio da autonomia local e, como não podia deixar de ser, damos uma particular importância aos elementos que concretizam a participação cidadã no quadro de uma democracia participativa.

CAPÍTULO I – O TRIBUNAL CONSTITUCIONAL E A ORGANIZAÇÃO DOS PROCESSOS ELEITORAIS – BREVE APONTAMENTO

A organização dos processos eleitorais é antes de mais um processo de fiscalização da constitucionalidade das normas integrantes e aplicáveis. Isto é, a verificação da sua conformidade com os princípios e normas da Constituição da República.

Segundo Jorge Miranda, os princípios constitucionais do direito eleitoral podem ser distinguidos em princípios que se projectam em direitos dos eleitores e princípios relativos aos procedimentos eleitorais.¹

No quadro do nosso trabalho, interessa-nos fundamentalmente a elucidação à volta dos princípios sobre direitos dos eleitores, porquanto, em sede de eleições autárquicas, os direitos de participação cidadã e, por conseguinte, de reforço da democracia participativa devem merecer destaque, como, de resto, colocamos em evidência no ponto II.4 do nosso artigo.

São, entre outros, princípios constitucionais sobre direitos dos eleitores – e, naturalmente, susceptíveis de fiscalização da sua constitucionalidade em sede dos processos eleitorais – os seguintes:

- Princípio da universalidade;
- Princípio da igualdade;
- Princípio da liberdade (o sufrágio exige liberdade, pelo que é secreto);
- Princípio da individualidade (a titularidade do sufrágio é da pessoa individual; é de todos e de cada um dos cidadãos);
- Princípio da pessoalidade (o sufrágio é exercido pessoalmente, sem se admitir forma alguma de representação);
- Princípio da permanência (uma vez adquirida a capacidade eleitoral activa ou passiva, o cidadão não perde essa qualidade, salvo vicissitudes expressamente contempladas na Constituição e na lei);
- Princípio da unicidade (cada eleitor tem um voto e só vota uma vez em cada eleição).

O Tribunal Constitucional, no exercício do poder jurisdicional que a Constituição e a lei lhe confere, tem competências de natureza jurídico-constitucional, eleitoral, e político-partidária, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 181.º da CRA.

Em cumprimento da referida disposição, o Tribunal Constitucional julga em última instância, enquanto tribunal eleitoral e nos termos das alíneas f), i), j), k) e l) do artigo 16.º da Lei Orgânica do Tribunal Constitucional (LOTIC), as seguintes matérias:

¹ MIRANDA, Jorge, *Direito Eleitoral*, Almedina, 2021, Pp. 111-112

- i. A regularidade e a validade das eleições, julgando os recursos interpostos de eventuais irregularidades da votação ou do apuramento dos votos, nos termos previstos na Lei Eleitoral.
- ii. A legalidade na formação de partidos políticos e de coligações de partidos políticos, bem como na sua extinção, nos termos da Lei dos Partidos Políticos;
- iii. As acções de impugnação das eleições e de deliberações de órgãos de partidos políticos que, nos termos da lei, sejam recorríveis;
- iv. Verificação e declaração de elegibilidade dos candidatos a Presidente da República e a Deputado à Assembleia Nacional, nos termos da Lei Eleitoral;
- v. Os recursos interpostos dos actos do registo eleitoral.

Neste sentido, o Tribunal Constitucional tem exercido jurisdição em todas as questões jurídico-eleitorais, incluindo na fase pré-eleitoral. O acervo de Acórdãos, quer ligados à fase de apreciação e validação das candidaturas às eleições, quer os ligados ao contencioso eleitoral, são a confirmação prática do papel do Tribunal Constitucional no exercício das suas competências em matéria eleitoral.

A concretização da abordagem eleitoral por parte do Tribunal Constitucional, em termos de estrutura e modo como se desenvolve o processo eleitoral angolano, tem, a nível da legislação ordinária, na Lei n.º 36/11, de 21 de Dezembro, Orgânica sobre as Eleições Gerais, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 30/21, de 30 de Novembro, a sua bússola.

Sendo certo que em Angola a organização dos processos eleitorais configura um ecletismo, que se consubstancia na partilha de responsabilidades entre vários órgãos, a responsabilidade constitucional e infraconstitucional conferida ao Tribunal Constitucional, eleva esta Corte a um grau de importância em toda a cadeia organizativa e de validação dos processos eleitorais que a transforma num dos principais órgãos garante dos mais nobres interesses propulsores de estabilidade eleitoral e pós-eleitoral.

Basta revisitar a norma da Lei Orgânica sobre as Eleições Gerais (LOEG) que atribui ao Tribunal Constitucional a competência para a apreciação da regularidade e da validade das eleições, em última instância. O Tribunal Constitucional é, nesta medida, a última *ratio* (interna) para os concorrentes fazerem valer as suas pretensões em sede dos processos eleitorais.

Com isso, todo ordenamento jurídico-constitucional e infraconstitucional do nosso País coloca o Tribunal Constitucional na vanguarda do Estado democrático

e de direito, porquanto quando se afirma que as eleições precisam ser livres², justas³ e transparentes⁴ (numa só palavra, credíveis) está-se, por um lado, a problematizar-se a fonte de legitimação dos poderes públicos e do exercício do poder político, e, por outro lado, a tratar-se dos requisitos fundamentais para a caracterização de um Estado democrático e de direito.

Por eleições credíveis deve-se entender que os processos eleitorais granjeiam do apoio considerável e da confiança dos cidadãos e da comunidade internacional ou regional e os seus resultados são mutuamente aceitáveis pelas entidades que participam activamente no processo⁵.

Na realidade de boa parte dos países africanos os processos eleitorais constituem ainda hoje um momento de sublime preocupação. Embora se esteja a viver no continente, nas últimas décadas, a “febre da democracia”, a verdade é que este processo de democratização do continente tem sido condicionado por muitos monopólios, que em função dos seus interesses não hesitam em organizar “distúrbios” eleitorais ou pós-eleitorais para defender os seus interesses, sacrificando os interesses e nalguns casos a vida das populações mais carenciadas. É neste sentido que uma leitura rigorosa do contexto e apreciação de todas as envolventes, não só jurídicas, mas também políticas e sociais, por parte do Tribunal Constitucional, é fundamental a fim de evitar instabilidade política.

Veja-se o caso do nosso País que, desde o término do processo eleitoral de 2022, vive um estranho e cada vez mais veemente apelo de uma tomada de

- 2 Eleições livres significa o respeito pelos direitos humanos fundamentais durante os processos eleitorais, incluindo a liberdade de opinião e de expressão dos principais intervenientes; a liberdade de reunião e de associação; e a liberdade de acesso à informação e o direito de transmitir e receber mensagens políticas pelos cidadãos; a observância dos princípios de sufrágio universal adulto e equitativo; e que os eleitores exercem livremente o seu direito em segredo e submetem as suas reclamações sem indevidas restrições e repercussões (PRINCÍPIOS E DIRECTRIZES DA SADC QUE REGEM ELEIÇÕES DEMOCRÁTICAS, Revisto em 2015 - Documento Adoptado a 20 de Julho de 2015, em Pretória, República da África do Sul).
- 3 Eleições Justas significa que os ‘processos eleitorais são conduzidos em conformidade com as regras e normas estabelecidas e administradas por um Órgão de Administração Eleitoral (EMB) imparcial, apartidário, profissional e competente; numa atmosfera caracterizada pelo respeito do estado de direito; protecção dos direitos legítimos dos cidadãos, através da lei eleitoral e da constituição e das oportunidades fundamentadas de os eleitores transmitirem e receberem informação eleitoral; definidas pelo acesso equitativo aos recursos financeiros e materiais para todos os partidos políticos e candidatos independentes, em conformidade com a legislação nacional vigente; e num clima isento de violência, de intimidação ou de discriminação baseada na raça, género, etnia, religião ou outras considerações estipuladas nestes Princípios e Directrizes da SADC sobre Eleições Democráticas (Princípios e directrizes da SADC que regem eleições democráticas, Revisto em 2015 - Documento Adoptado a 20 de Julho de 2015, em Pretória, República da África do Sul).
- 4 Eleições transparentes significa que as eleições foram organizadas de forma livre, aberta, visível e desobstruída (Princípios e directrizes da SADC que regem eleições democráticas, Revisto em 2015 - Documento Adoptado a 20 de Julho de 2015, em Pretória, República da África do Sul).
- 5 Princípios e directrizes da SADC que regem eleições democráticas, Revisto em 2015 - Documento Adoptado a 20 de Julho de 2015, em Pretória, República da África do Sul.

consciência com vista a desobediência civil, tendo na base a técnica gandhista da não-colaboração, mas também da não violência, isto é, a recusa do trabalho e o boicote económico. Estes são, do nosso ponto de vista, sinais claros da existência de movimentos bem organizados e firmemente unidos que visam subverter a ordem constitucional.

Esta contextualização deixa claro que, na África de hoje, onde Angola também se inclui, embora, oficialmente, os processos eleitorais terminem com o anúncio dos resultados eleitorais definitivos e o empossamento dos órgãos constitucionais, dado o elevado grau de suspeição sobre os mesmos, há riscos reputacionais que, a despeito de não serem mensuráveis, têm um impacto muito acentuado sobre a credibilidade das instituições – onde se enquadra, naturalmente, o Tribunal Constitucional. Aliás, não é inocente as vezes que o Tribunal Constitucional é o epicentro das suspeições levantadas por grupos organizados. Estes, procuram com frequência minar a autoridade do poder judicial com ataques calculados – vimo-lo acontecer no processo eleitoral recentemente terminado – pelo que o Tribunal Constitucional não teve outra opção senão enviar uma mensagem clara (através de pontuais esclarecimentos públicos que visaram desconstruir determinadas narrativas segundo as quais o Tribunal “faz parte da cabala”) para garantir o Estado de direito e a confiança da sociedade na Corte.

CAPÍTULO II - AS AUTARQUIAS LOCAIS E A CONSTRUÇÃO DA AUTONOMIA LOCAL EM ANGOLA

2.1. Revisitando a história

Com o objectivo de contribuir de forma instrutiva e educativa, impõe-se uma inserção à realidade histórica e sócio-política do nosso país, de modo a descortinar a sua relevância para o processo de institucionalização efectiva das autarquias locais.

No contexto angolano compreende-se melhor a problemática da descentralização territorial, da qual resultam as autarquias locais, fazendo um recuo à década de 1990.

A Lei de Revisão Constitucional de Angola de 1992 já consagrava, singelamente, no seu Capítulo VII a existência do poder local, com toda a promiscuidade terminológica que se lhe deve atribuir, pois tratava num mesmo Capítulo duas matérias que, juridicamente, são distintas, tanto pela sua natureza, como pelos fins que prosseguem.

O artigo 145.º da referida Lei Magna, dispunha que a organização do Estado a nível local compreende a existência de autarquias locais e de órgãos administrativos locais. Um prosseguindo interesses próprios das respectivas

populações (n.º 1 do artigo 146.º) e outros realizando atribuições específicas da administração estatal (n.º 1 do artigo 147.º).

Ora, as autarquias locais são pessoas colectivas públicas territoriais distintas do Estado, porquanto actuam com autonomia, diferentemente dos órgãos administrativos locais, que são meras extensão ou prolongamento do poder central, sem qualquer autonomia no exercício das suas funções: as primeiras são formas de administração local e a segunda são manifestações da administração local. Assim, mal ensinava a carta magna, com essa abordagem promíscua das duas matérias no mesmo Capítulo, com a agravante de as atribuir uma designação comum de “poder local”.

O poder local, no plano jurídico, funda-se nos princípios da autonomia local e da descentralização administrativa⁶. Os órgãos administrativos locais fundam-se no princípio da desconcentração administrativa e actuam sob dependência directa do poder central.

Quando falamos em desconcentração administrativa de competências, nos reportamos ao prolongamento do poder administrativo do Estado (do centro para a periferia), isto é, à Administração Local do Estado. Trata-se dos órgãos e serviços locais com competência limitada a certas áreas⁷. Em Angola, os Governos Provinciais, as Administrações Municipais e Comunais etc.

Se quisermos conceituar, diremos que a desconcentração administrativa é o sistema em que o poder de decisão se reparte entre o superior e um ou vários órgãos subalternos, e tem como pano de fundo a organização vertical dos serviços públicos⁸.

Críticas à parte, com a Lei Constitucional de 1992 foram lançadas as premissas legais do poder local autónomo em Angola.

Ainda assim, naquela altura as autarquias locais não conheceram a luz do dia. Por que razão?

Em Maio de 1991, no âmbito dos acordos de paz rubricados em Bicesse (Estoril) nos arredores da capital de Portugal, entre o Governo de Angola e a UNITA, sob mediação do Governo português e tendo como observadores representantes dos Governos dos Estados Unidos da América e da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, são efectuadas profundas reformas no sistema político angolano até então vigente.

Entre as reformas destaca-se a aprovação da Lei n.º 12/91, de 6 de Maio – que aprova as alterações à Lei Constitucional da República Popular de Angola (1975) – que visa fundamentalmente:

6 FEIJÓ, Carlos; PACA, Cremildo, *Direito Administrativo*, 3.ª Edição, Mayamba Editora, Luanda, Abril, 2013, p. 233

7 AMARAL, Diogo Freitas, *Curso de Direito Administrativo* Vol. I, 3.ª Edição, Almedina, Coimbra, Janeiro, 2014, p. 226

8 AMARAL, Diogo Freitas, ob. cit. Pp. 833-834

- a) Consagrar o pluripartidarismo e a despartidarização das forças armadas;
- b) Conferir dignidade constitucional às importantes transformações que vão sendo introduzidas na área económica.

Como consequência da consagração constitucional da democracia multipartidária e da assinatura dos acordos de paz de Bicesse, realizam-se em Setembro de 1992, pela primeira vez na história de Angola, eleições multipartidárias para a escolha do Presidente da República e dos Deputados ao Parlamento a constituir. Está-se em presença da abertura democrática, isto é, de um processo de transição do sistema político anterior de partido único, para um sistema concorrencial. Um sistema em que várias forças políticas concorrem para alcançar o poder.

Entretanto, às eleições segue-se o desentendimento entre as principais forças políticas, abrindo-se uma grave crise pós-eleitoral e o reacender do conflito armado.

Quer se goste quer não do argumento (facto), o conflito armado concorre grandemente para os adiamentos sucessivos da materialização das reformas importantes e necessárias ao sistema político e ao Estado, de um modo geral. Do conflito armado “resultaram situações de facto que impedem o imediato e efectivo cumprimento de algumas normas constitucionais, mormente no que se refere à periodicidade do sufrágio universal, para a designação dos titulares electivos dos órgãos de soberania” (Vide preâmbulo da Lei n.º 18/96, de 14 de Novembro).

A guerra em Angola envolve dois exércitos organizados, apoiados por forças armadas ou mercenários estrangeiros. Importa-se e utiliza-se armamento de origem diversa, com o objectivo de provocar a morte e destruição. Mais do que uma guerra para destruir, a guerra angolana é uma guerra para matar⁹.

Portanto, nos anos imediatos as eleições de 1992, “Angola vive a maior crise política e social da sua história como país independente. A amplitude dessa crise (...) condiciona toda a vida social, política, económica, cultural e humana do país” (Vide Resolução n.º 2/93, de 12 de Fevereiro).

Este período de transição do Estado angolano vai de 1991 a 2002 (ano em que se assina o Memorando de Entendimento entre o Governo da República de Angola e a UNITA, pondo-se fim definitivo a guerra civil), e pode ser caracterizado como de ruptura constitucional com o sistema político monopartidário e de um sistema partidário tendencialmente centrado na actividade política e militar dos dois principais partidos políticos: MPLA e UNITA¹⁰.

9 CARVALHO, Paulo, *Angola: quanto tempo falta para amanhã? Reflexões sobre as Crises Política, Económica e Social*, Celta Editora, Oeiras, Março, 2002, p. 25

10 CARVALHO, Paulo; KAJIBANGA, Victor; ANDRADE, Mário Pinto, *Poder Político e Sistema de Governo em Angola*, Fundação Friedrich Ebert, Luanda, Junho, 2006, p. 6

Os últimos acontecimentos que se registam, neste período, acabam por introduzir algumas alterações no relacionamento político, não sendo, contudo, suficientes para acabar com a instabilidade política que o país vive nesta altura, pois a luta armada prossegue, com uma profunda divisão do território entre o poder instituído e o braço armado da UNITA, que impossibilita o controlo por parte do Estado do território nacional.

Com o fim da guerra, as primeiras atenções ficam viradas para a efectivação da paz e reconciliação nacional.

Daí que, havendo tantas prioridades na agenda política do país, no âmbito da efectivação da paz e reconciliação nacional, entre as quais relevam a necessidade de estabilidade política e de reconstrução nacional, não havia espaço sequer para se falar na institucionalização do poder local autárquico.

É assim que, nos anos subsequentes, mais do que a questão do poder local (que nem sequer entra para a agenda política), as preocupações centram-se, naturalmente, na reinserção social dos desmobilizados; na retoma da normalidade constitucional, o que passava pela realização das eleições legislativas e presidenciais; no processo constituinte – discussão dos vários modelos; na recuperação da economia; na construção de infra-estruturas essenciais ao desenvolvimento, como a construção de estradas, pontes, caminhos de ferros etc.

O processo de institucionalização das autarquias locais só entra, verdadeiramente, na agenda política com a aprovação da Constituição n.º 2010/10, e mais propriamente, depois das eleições gerais de 2012.

A Constituição da República de Angola de 2010 veio dar um avanço substancial em direcção à efectiva institucionalização das autarquias locais.

A problemática da institucionalização das autarquias locais, depois da aprovação da Constituição de 2010 e com maior ênfase, depois da realização das eleições gerais de 2012, não mais saiu da agenda política, principalmente dos partidos políticos na oposição, que se apercebem que a melhor via para chegarem ao poder é através do poder local autónomo.

2.2. Directrizes do poder local autónomo

O legislador constituinte conceituou o princípio da autonomia local no n.º 1 do artigo 214.º como “o direito e a capacidade efectiva de as autarquias locais gerirem e regulamentarem, nos termos da Constituição e da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, os assuntos públicos locais”.

Segundo Freitas do Amaral, a autonomia local deve ser concebida como espaço de livre decisão das autarquias sobre assuntos do seu interesse próprio, assim como de liberdade e direito de decisão não subordinada a outrem;

ou como garantia do pluralismo dos poderes pÙblicos; e finalmente como forma de limitaçaõ do poder polÍtico, sendo indissociável do Estado de Direito Democrático¹¹.

Para esse autor, “*só há poder local quando as autarquias locais são verdadeira-mente autônomas e têm um amplo grau de autonomia administrativa e financeira: isto é, quando forem suficientemente largas as suas atribuições e competências, quando dotadas dos meios humanos e técnicos necessários, bem como dos recursos materiais suficientes, para as prosseguir e exercer, e quando não forem excessivamente controladas pela tutela administrativa e financeira do poder central*”¹².

Não temos quaisquer reservas em relação à importância absolutamente extraordinária do princípio da autonomia local para o poder local (autárquico), nem do valor teórico que encerra a noção de autonomia defendida pelo autor, mas devemos assinalar que esta posição do autor só pode corresponder à realidade de países com uma larga e grande tradição a este nível, pois em relação a países onde a transição ou implementação do poder local é recente, as coisas não se processam desta maneira, razão pela qual, não sufragamos integralmente a noção.

Na Europa, mercê da tradição sedimentada de poder local, há uma devolução de poderes para as autarquias; e em Angola há lugar à criação do poder local autárquico.

Por outro lado, a transferência de atribuições e competências dos órgãos administrativos do Estado para a administração autárquica, é um fenómeno intrinsecamente ligado à consolidação da democracia.

Como a democracia deve ser entendida como um processo de democratização, e, por conseguinte, que se vai consolidando e aprofundando-se faseadamente, a transferência de atribuições e competência do Estado para as autarquias locais é, igualmente, paulatina e conseqüentemente se vai multiplicando no tempo. Ou seja, e no caso concreto do nosso país, as atribuições e competências das autarquias locais, no momento da sua institucionalização, nunca serão, nem se aconselha que sejam suficientemente largas. Todavia, é de evitar uma des-centralização soft; tão branda que pudesse levar à inaceitável situação de uma Administração Municipal desconcentrada ter mais atribuições e competências do que uma autarquia local.

Assim melhor se percebe que a autonomia local é um princípio basilar e transversal a toda a estrutura constitucional do poder local autárquico, mas que o mesmo deve ser devidamente contextualizado.

Não se pode falar em autarquias locais sem antes descortinar este importante princípio. Daí que não está “*na disponibilidade do legislador a opção entre*

11 AMARAL, Diogo Freitas, ob. cit. Pp. 490 – 491

12 AMARAL, Diogo Freitas, ob. cit. p. 488

a existência ou não de uma administração autónoma territorial. O seu propósito é o de proteger a autonomia local, enquanto dimensão irrecusável da organização administrativa, e não um mero direito das autarquias locais à afirmação da sua existência ou reivindicação de transferências de mais competências”¹³. É por isso que, nos termos da alínea k) do artigo 236.º da CRA, a autonomia local constitui um limite material de revisão da constituição – reforma da Constituição voltada para a sua auto-regeneração – o que pressupõe a impossibilidade de o mesmo vir a ser alterado, salvo no caso de um processo revolucionário que deite abaixo as “massuicas” (pedras basilares) em que assenta toda estrutura jurídica do nosso país.

*“Os limites materiais dizem respeito a um conjunto de matérias que pela sua natureza ou por determinação constitucional são consideradas essenciais e como tal não podem ser objecto de alteração”*¹⁴.

Por estas razões, tem sido questionado se a inexistência de autarquias locais em Angola até aos dias de hoje significa que estamos já perante um Estado incompleto, ou se já não estamos numa situação de inconstitucionalidade por omissão (?), uma vez que Angola é um Estado Constitucional. Entre especialistas angolanos há mesmo quem defenda que a inexistência de autarquias locais configura uma situação de injustiça constitucional e de recuo republicano.

Da nossa parte, entendemos que é urgente institucionalizar as autarquias locais no País, não apenas em razão do comando constitucional, mas sobretudo porque Angola reclama o experimento deste modelo de gestão mais inclusivo, dinâmico e participativo. É absolutamente fundamental que as autarquias locais sejam implementadas ainda no decurso deste mandato governamental (2022-2027), devendo o tema ser tratado com frontalidade, não fugindo à crítica aos órgãos do Estado.

Componente fundamental do conceito constitucional de autonomia local é a ideia de gestão e regulamentação dos assuntos públicos locais, do qual decorre que os interesses locais devem ser assegurados pelas autarquias locais, deixando-se implícito que *“todas as tarefas que podem ser realizadas pelas autarquias locais não devem ser exercidas pelo Estado”*¹⁵. Nisto se traduz o princípio da subsidiariedade.

13 PINTO, Eliana; NORA, Joana Costa; XAVIER, Joana Lobo; GARCIA, Ana de Oliveira; GARCIA, Alberto Álvaro, *Direito Administrativo das Autarquias Locais*, 1.ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, Julho, 2010, p. 11

14 SILVA, Maria Manuela Magalhães; ALVES, Dora Resende, *Noções de Direito Constitucional e Ciência Política*, Rei dos Livros, Lisboa, Janeiro, 2000, p. 109.

15 PINTO, Eliana; NORA, Joana Costa; XAVIER, Joana Lobo; GARCIA, Ana de Oliveira; GARCIA, Alberto Álvaro, ob. cit. p. 14

Portanto, o Estado angolano, na esteira deste princípio, obriga-se a manter consigo apenas as competências que as autarquias não se mostrarem capazes de realizar ou não realizariam com a mesma eficácia e eficiência.

Existe assim, na fruição da autonomia local uma determinação para a “*consagração de um sistema de separação vertical de poderes entre o Estado e as autarquias locais, impondo ao legislador ordinário a definição das específicas áreas ou sectores de actuação das autarquias locais*”¹⁶. A separação vertical de poderes faz uma ordenação de cima para baixa, em sentido jurídico-formal e se consubstancia na “*devolução de poderes e atribuições à entidades intraestaduais*”¹⁷.

Mas o que torna o princípio da autonomia local um baluarte do poder local autárquico é o seu vector financeiro, ou seja, quando se manifesta na sua vertente de autonomia financeira, na medida em que, o fomento do desenvolvimento local passa sobretudo pela capacidade de as autarquias locais afirmarem a sua autonomia financeira e, por conseguinte, de geração de receitas e riquezas locais.

A autonomia financeira comporta, segundo Elisa Rangel Nunes¹⁸ três importantes significados para o funcionamento das autarquias locais:

- a) Autonomia financeira significa a capacidade de disposição por parte das autarquias locais de receitas suficientes para a realização das tarefas respeitantes à prossecução das suas atribuições e competências;
- b) Autonomia financeira impõe que as autarquias locais disponham de liberdade para determinar o destino das suas receitas e para realizar despesas próprias, afectando livremente as receitas às despesas;
- c) Autonomia financeira implica que as autarquias locais disponham de autonomia no domínio do planeamento financeiro e da contabilidade autárquica, isto é, disponham de poder para elaborar, aprovar e alterar os orçamentos próprios e os planos de actividades, bem como, para elaborar e aprovar os respectivos balanços e contas.

Portanto, a autonomia financeira é um elemento essencial da autonomia local, uma vez que “*na sua ausência não se pode afirmar que se encontram reunidas as condições ou pressupostos duma efectiva autonomia das comunidades locais*”¹⁹. É,

16 PINTO, Eliana; NORA, Joana Costa; XAVIER, Joana Lobo; GARCIA, Ana de Oliveira; GARCIA, Alberto Álvaro, ob. cit. p. 13

17 PINTO, Eliana; NORA, Joana Costa; XAVIER, Joana Lobo; GARCIA, Ana de Oliveira; GARCIA, Alberto Álvaro, ob. cit. p. 13, p. 14

18 NUNES, Elisa Rangel, *Lições de Finanças Públicas e de Direito Financeiro*, Anistia Edições, Luanda, 2007, p. 490 cit. Jorge Casalta Nabais, in “O Quadro Jurídico das Finanças Locais em Portugal”, in Revista “FISCO” n.º 82/83, Set – Out/97, Ano IX, p. 9

19 NUNES, Elisa Rangel, *Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Anistia Edições, Luanda, 2007, p. 489

igualmente, crucial perceber que para materialização dessa autonomia deve haver capacidade local de geração de receitas próprias.

Tudo passa pela capacidade dos próprios municípios afirmarem a sua capacidade financeira, isto é, a “*capacidade autónoma de arrecadar receitas e de as afectar a projectos, em benefício das respectivas populações, sem interferência directa ou indirecta do poder central*”²⁰. Por aqui passa grande parte da independência orçamental das autarquias locais.

Por tudo quanto foi exposto, fica bem patente que o princípio da autonomia local é uma garantia constitucional. Daí atribuir-se, no artigo 216.º da CRA, às autarquias locais o direito de recorrerem judicialmente, com o propósito de assegurarem o livre exercício das suas atribuições.

Não menos importante é compreender que no contexto angolano, marcado por um longo histórico de poder centralizado, a institucionalização efectiva das autarquias locais deve ser entendida como um processo de construção da autonomia local, na medida em que, não há tradição, nem cultura política de resolução dos problemas a partir de actores locais. Isso impõe que o Estado faça um acompanhamento de perto, não nos repugnando, por exemplo, que na fase embrionária de institucionalização das autarquias locais, o Estado defina orçamentos-tipos para estas, bem como defina diferentes mecanismos de ratificação para certos instrumentos de gestão das autarquias locais.

Os vários exemplos que a história recente de Angola nos proporciona, aconselham que não devemos avançar para o processo de autarquização do país numa velocidade cruzeiro (embora também não devemos retardar ainda mais).

Em todo este processo, é fundamental que os órgãos competentes do Estado pela implantação das autarquias locais não percam de vista as pessoas, pois elas são a consequência última da governação, o que pressupõe que devem ser aproveitadas – como factor de autonomização – as sinergias e engenharias locais, isto é, as valências locais e formas alternativas que as comunidades locais encontram para a sua sobrevivência quotidiana. A ideia propalada de que ao se instituir autarquias nalguns municípios, numa fase inicial, é legalizar a discriminação ou criar cidadãos de primeira e cidadãos de segunda é perigosa, pois indicia um ambiente de predisposição para a etnização ou tribalismo, fazendo renascer os mesmos erros do passado – não é politicamente salutar nem aconselhável a indiginização do discurso

Todos somos angolanos, já não há indígenas, indígenas em evolução, assimilados ou destribilizados. Simplesmente, o projecto de autarquização do país, como qualquer projecto comporta riscos. A apetência de autarquizar o país todo ao mesmo tempo eleva as probabilidades de falharmos e certa-

20 NUNES, Elisa Rangel, Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro, Anistia Edições, Luanda, 2007, p. 489

mente o impacto desse falhanço seria extremamente penalizador para o povo angolano. Por esta razão, mais importante do que autarquizar todo território do país ao mesmo tempo, é definir-se, uma estratégia de implementação das autarquias locais que potencie as sinergias e engenharias locais, na lógica de se encontrarem soluções locais para os problemas locais, independentemente de se tratar ou não de uma autarquia, isto é, independentemente de o Município vir ou não a ser, numa primeira fase, uma autarquia local.

2.3. As reformas institucionais a caminho das autarquias locais

A Constituição angolana de 2010 serviu, de facto, para consolidar, no plano jurídico, o poder local autónomo. Com ela, a estratégia governamental de um processo de desconcentração e descentralização que se articulam foi cada vez mais reforçada.

As reformas institucionais ganharam novo dinamismo a partir de 2014, no âmbito da criação de uma Comissão de Reestruturação do Governo da Província de Luanda (Vide Despacho Presidencial n.º 181/14, de 16 de Setembro), ao ser anunciado pelas autoridades, o início de um processo de desconcentração administrativa profunda – consubstanciada numa maior desconcentração administrativa dos poderes do Governo Provincial de Luanda para as Administrações Municipais – que *“visa a prestação de um serviço público mais eficiente às populações e a criação de um dispositivo normativo piloto das melhores soluções para a futura Administração Autárquica”* (vide preâmbulo do Decreto Presidencial n.º 293/14, de 21 de Outubro – estabelece a organização e o funcionamento dos órgãos da Administração Local do Estado da Província de Luanda).

Na senda deste processo de reestruturação da província de Luanda, também apelidado de desconcentração administrativa profunda, foi anunciado um novo modelo de gestão para esta província. Este novo modelo traduzia-se basicamente no seguinte:

- Os municípios da província de Luanda ficariam equiparados às províncias, podendo executar despesas até ao mesmo limite definido por lei para o Governador Provincial;
- As Administrações Municipais da província de Luanda passariam a ter um programa de desenvolvimento e um programa municipal de investimento público.

A ideia subjacente à desconcentração administrativa profunda não mais era, senão, o exasperar ou aprofundamento da desconcentração administrativa dos poderes de entes centrais e locais superiores do Estado para entes locais do Estado de nível mais inferior.

A desconcentração administrativa profunda é um conceito que pode ser reconduzido ao maior grau de desconcentração: a desconcentração absoluta.

Nesta “a desconcentração é tão intensa e levada tão longe que os órgãos por ela atingidos se transformam de órgãos subalternos em órgãos independentes”²¹. Em teoria, a desconcentração administrativa profunda faz cessar a hierarquia e dá lugar as autarquias locais, ou, no mínimo, inspira soluções para a institucionalização das autarquias.

A desconcentração administrativa profunda visa aumentar a eficácia e eficiência da Administração Estadual na prestação de serviços básicas às populações. É neste sentido que se desconcentram competências para os órgãos inferiores, mais próximos das populações e, na maioria dos casos, melhores conhecedores dos problemas e necessidades dos cidadãos.

O início desse processo de reformas ao nível da administração local do Estado e assentes na desconcentração administrativa profunda, pode ser visto como uma tentativa de ruptura com o sistema fortemente centralizado – sistema centralizado é aquele em que o poder político e administrativo é exercido exclusivamente pelo poder central e em que as diversas colectividades que o compõem não possuem qualquer autonomia própria²² – sob aparência de desconcentração administrativa que, na prática, era uma forma de centralização. Ou seja, existe em Angola, em termos práticos, apenas a pessoa colectiva pública Estado, que reparte competências com órgãos da Administração Central e Local do próprio Estado, mas que não têm nenhum poder decisório, limitando-se (os órgãos subalternos) a reproduzir ou concretizar o que lhes é orientado pelo centro do poder.

A província de Luanda foi escolhida para o ensaio de todo este processo de reformas, tendo sido, para o seu respaldo legal, aprovado o Decreto Presidencial n.º 293/14, de 21 de Outubro, nos termos do qual se atribuiu, por exemplo, às Administrações Municipais, competências para elaborar orçamento, planos e programa económico do município, bem como, elaborar a proposta de Programa de Desenvolvimento Municipal (vide alíneas a) e b) do n.º 1 do art.º 26.º).

Porém, as reformas legais não se mostravam suficientes, estando condicionadas por um conjunto de condições ou requisitos mínimos para que pudessem se constituir numa via expressa em direcção às autarquias locais, designadamente:

- Que o Executivo central estivesse comprometido com o processo e apoiasse os governos locais. Ou seja, tinha de haver, antes de tudo, vontade política genuína;

21 AMARAL, Diogo Freitas, ob. cit. p. 837

22 ARAÚJO, Raul Carlos Vasquez; NUNES, Elisa Rangel, Constituição da República de Angola Anotada, Tomo I, Luanda, 2014, p. 208

- Existência de uma capacidade adequada a nível local, sobretudo, em termos de recursos humanos capazes de executar as novas atribuições a serem transferidas às autarquias locais;
- Existência de recursos financeiros suficientes para apoiar o processo;
- Criação de infra-estruturas de funcionamento para as futuras autarquias locais;
- Uma sociedade civil forte e organizada, que esteja realmente interessada em garantir que o governo local seja eficaz.

As reformas iniciadas em 2014 conheceram um forte revés com as mudanças operadas a nível dos órgãos de direcção da província de Luanda. À nomeação de um novo Governador Provincial em 2016, segue-se à aprovação de um novo Diploma legal sobre a organização e funcionamento da província, que trouxe consigo uma recentralização de poderes (vide Decreto Presidencial n.º 77/16, de 14 de Abril).

Por seu turno, com a mudança operada na liderança da chefia do Estado e do Executivo, depois das eleições de Agosto de 2017, é dado um novo impulso às reformas conducentes ao reforço da desconcentração administrativa.

Os pronunciamentos do novo Titular do Poder Executivo deixam antever que durante o seu mandato a Administração Local do Estado ganharia uma importância decisiva, como meio através do qual deveria ser feito o combate à pobreza, com vista a sua redução, às assimetrias regionais e, mais ambiciosamente, se buscaria o desenvolvimento local (vide à título de exemplo, a mensagem sobre o “Estado da Nação”, pronunciada pelo Presidente da República, na Assembleia Nacional, aos 16 de Outubro de 2017).

A nova dinâmica governativa para os órgãos da Administração Local do Estado, que contemplam no seu âmbito a necessidade de aprofundamento e reforço da desconcentração administrativa, com a transferência de competências do centro para a periferia, isto é, dos órgãos centrais para os órgãos locais do Estado, apontam no sentido de que, cada vez mais, os Departamentos Ministeriais fiquem com a coordenação metodológica, gestão e elaboração de estudos, capacitação técnica e formação contínua dos quadros, acompanhamento etc., numa só palavra, com a definição das políticas; e os órgãos da Administração Local do Estado fiquem com a parte da administração (gestão, exploração, concessão, licenciamento e fiscalização das actividades dos agentes económicos e produtivos) propriamente dita. Com isso, começa-se a lançar as bases que visam afirmar e potenciar a consagração de um sistema de separação vertical de poderes entre os órgãos centrais e locais do Estado.

O novo impulso reformista, em termos de reforço da desconcentração administrativa, está respaldado nos seguintes Diplomas legais:

- Decreto Presidencial n.º 208/17, de 22 de Setembro, que regulamenta os princípios e as normas de organização e de funcionamento dos órgãos da Administração Local do Estado;
- Decreto Presidencial n.º 20/18, de 29 de Janeiro, sobre o regime geral da delimitação e desconcentração de competências e coordenação da actuação territorial entre a administração central e a administração local do estado;
- Decreto Presidencial n.º 40/18, de 9 de Fevereiro, que estabelece o regime de financiamento dos órgãos da administração local do Estado;
- Decreto Presidencial n.º 47/18, de 14 de Fevereiro, que estabelece o regime aplicável às taxas, licenças e outras receitas cobradas pelos órgãos da administração local do Estado e cria o fundo de equilíbrio municipal;
- Decreto Presidencial n.º 36/18, de 9 de Fevereiro, que aprova o regulamento do Conselho de Governação Local.

Estes Diplomas legais têm em comum a manifesta intenção de se reforçar e clarificar o espaço de intervenção dos órgãos da administração local do Estado, mormente dos Municípios, por um lado, e, por outro, melhorar a organização do sistema de gestão das finanças, a nível local, bem como estabelecer critérios claros e objectivos de retorno da receita arrecadada à respectiva unidade arrecadadora, e, em consequência, assegurar uma maior participação dos entes locais na formulação e execução das políticas de governação a nível local.

Sem prejuízo de todas as intenções reformistas espelhadas na legislação supracitada, importante dimensão do estabelecimento de soluções que podem funcionar como antecâmara da descentralização administrativa, é a atribuição aos órgãos da Administração Local do Estado da competência para supervisionar e coordenar a arrecadação de recursos financeiros e de outras receitas devidas ao Estado, de modo a garantir a eficiência e autossustentabilidade de determinados serviços.

Entre os avanços e recuos que marcaram as reformas iniciadas em 2014, uma nota de registo digna de relevância prende-se com a aprovação da Lei n.º 15/17, de 8 de Agosto (Lei Orgânica do Poder Local), pois, no nosso entendimento, é a prova de que o processo de descentralização, sobretudo autárquica, entrou para uma etapa irreversível, tendo conhecido a sua continuidade em 2018, com o processo de discussão pública das propostas de leis sobre as autarquias locais, vulgo “pacote legislativo autárquico”.

O Pacote Legislativo Autárquico é um conjunto de leis sobre o processo de criação das autarquias locais, os seus órgãos, as suas atribuições, o modo da sua eleição, as fontes das suas receitas, bem como a fiscalização das suas actividades por parte do Governo Central/Poder Executivo.

Fazem parte do “Pacote Legislativo Autárquico” as seguintes Leis:

- 1) Lei n.º 27/19, de 25 de Setembro, Lei Orgânica sobre a Organização e Funcionamento das Autarquias Locais
- 2) Lei n.º 3/20, de 27 de Janeiro, Lei Orgânica sobre as Eleições Autárquicas
3. Lei n.º 21/19, de 20 de Setembro, Lei da Tutela Administrativa sobre as Autarquias Locais
- 3) Lei n.º 22/20, de 10 de Julho, Lei da Transferência de Atribuições e Competências do Estado para as Autarquias Locais
- 4) Lei n.º 13/20, de 14 de Maio, Lei do Regime Financeiro das Autarquias Locais
- 5) Lei n.º 25/20, de 20 de Julho, Lei Orgânica que Aprova o Estatuto dos Eleitos Locais
- 6) Lei n.º 30/20, de 28 de Julho, Lei sobre o Regime Geral da Cooperação Inter-autárquica
- 7) Lei n.º 36/20, de 12 de Outubro, Lei dos Símbolos das Autarquias Locais
- 8) Lei n.º 12/20, de 14 de Maio, Lei do Regime das Taxas das Autarquias Locais

Pendente, para aprovação final, continua a proposta de Lei sobre a Institucionalização das Autarquias Locais.

Na sua formatação inicial esta proposta tinha como enfoque problemático os critérios de selecção dos municípios em que, de modo faseado, seriam implantadas as autarquias locais; procurava igualmente definir a atribuição da competência para a selecção dos municípios em que, de modo faseado, serão implantadas as autarquias locais.

Com base no figurino inicial desta proposta, seriam seleccionados tanto municípios com grandes como municípios com pequenos níveis de desenvolvimento; urbanos e rurais, alguns com muitos e outros com poucos habitantes, bem como os de forte e fraca capacidade de arrecadação de receitas. Portanto, cada critério comportaria variáveis diferentes, ou seja, seriam utilizados critérios mistos, de modo a obter-se amostras e apreender lições (para as fases subsequentes) de como funcionariam as autarquias nos diferentes municípios.

Com a revisão constitucional operada pela Lei n.º 18/21, de 16 de Agosto, a institucionalização efectiva das Autarquias Locais passou a ser definida por lei, deixando-se cair o gradualismo como critério e princípio de ponto de partida. No fundo, o legislador constituinte tratou de assegurar mais abertura para a discussão da lei de institucionalização das autarquias locais, por um lado, e, por outro, procurou evitar condicionar as opções em torno do modelo a ser seguido.

Conexos e de grande relevância para todo quadro legal de institucionalização efectiva das autarquias locais perfilham os seguintes Diplomas legais:

- 1) Lei n.º 14/16, de 12 de Setembro, Lei de bases da toponímia

- 2) Lei n.º 18/16, de 17 de Outubro, Lei da Divisão Político-Administrativa
- 3) Lei n.º 6/16, de 1 de Junho, Lei sobre a Comunicação da Fixação e Alteração de Residência dos cidadãos
- 4) Lei n.º 7/16, de 1 de Junho, Lei Orgânica sobre a Organização e Funcionamento das Comissões de Moradores
- 5) Lei n.º 13/16, de 12 de Setembro, Lei de Bases da Organização Administrativa do Território

2.4. O processo de discussão pública do pacote legislativo autárquico: a minha visão

As autarquias locais são um fenómeno novo para toda sociedade angolana e dizem respeito a todos os angolanos. É um projecto nacional e que reclama, nessa medida, a participação de todos. A sua institucionalização efectiva é, sem sombra de dúvidas, uma meta comum. Por isso, era imperioso ouvir todos e explicar a todos, porque todos contam.

Precisamente por isso e com vista a materialização desse grande objectivo, foi construída uma metodologia de auscultação com o intuito de desenvolver o pensamento reflexivo em grupo, ou seja, uma reflexão conjunta assente na organização de grupos focais.

Segundo **Rosaline Barbour**, entende-se por grupo focal qualquer discussão de grupo, contanto que o moderador esteja activamente atento e encorajando as interações do grupo²³.

Ainda segundo a mesma autora, o estímulo activo à interacção do grupo está relacionado a conduzir a discussão do grupo focal e garantir que os participantes conversem entre si em vez de somente interagir com o moderador²⁴. Foi o que ocorreu no processo de auscultação pública, marcado por uma grande envolvimento entre os participantes e entre estes e os moderadores.

Factor fundamental para o sucesso desta metodologia foi a capacidade dos moderadores (facilitadores) desenvolverem a escuta activa, isto é, se predisporem, física, mental e emocionalmente a ouvir atentamente todos os participantes e, conseqüentemente, registarem todas as contribuições. Deve haver retroalimentação. Não pode haver lugar a monólogos, nem tão-pouco à condução da discussão virada para respostas induzidas, tendo como fito justificar determinadas opções. Uma vez que as autarquias locais encerram uma complexidade de problemas de natureza diversa, o debate deve ser igualmente diversificado e contemplar diversos saberes.

Embora tenha havido um esforço para ouvir sensibilidades de diferentes ramos do saber e a população em geral, pareceu-nos evidente e mal a tendência

²³ BARBOUR, Rosaline, Grupos Focais, 1999, p. 20

²⁴ BARBOUR, Rosaline, Grupos Focais, 2008, p. 21

excessivamente jurídica e economicista como foram conduzidos os debates, descurando-se um enquadramento de ciências sociais da problemática, no âmbito de ciências como a antropologia, sociologia ou ciência política.

É de reconhecer que subjacente a todo o trabalho em grupo esteve o método participativo ou democrático. Auditórios lotados e participativos como no Andulo, província do Bié, ou Kilamba Kiaxi e Cazenga, municípios da província de Luanda demonstraram bem que nem tudo se aprende nos livros. Portanto, exercitar a democracia participativa é fundamental neste tipo de processos.

De resto, o n.º 1 do artigo 2.º da CRA define a República de Angola como um Estado democrático de direito, assente na soberania popular; sendo a democracia representativa e participativa.

Por outro lado, decorre do n.º 1 do artigo 213.º da CRA que o legislador constituinte deu forma democrática à organização das autarquias locais, surgindo com isso a “*ideia de democracia local, ligada à ideia de governo local democrático*”²⁵.

Como a democracia não deve ser só no papel, do mesmo jeito que não basta dizer que somos cristãos, sendo preciso praticar a cristandade, o exercício levado a cabo por intermédio do processo de auscultação, sem prejuízo das suas insuficiências, foi um reflexo do pluralismo democrático, constituindo-se numa contribuição clara à democracia participativa, marca caracterizadora do poder local autárquico.

Por outro lado, e visto que a soberania assenta no povo, desse processo de auscultação saiu reforçada a legitimidade do “pacote legislativo autárquico” que foi submetido à Assembleia Nacional.

Materialização da metodologia adoptada – grupos focais

Com base numa tendência construtivista adaptada, a liderança e respectiva equipa que conduziu mais directamente o processo de auscultação pública, adoptou uma postura de incentivador e facilitador do debate sobre as propostas e não de defensor de uma tese. Por sua vez, houve um esforço assinalável em termos hermenêuticos na apresentação das propostas, que consistiu em explicitar cuidadosamente a ligação entre a sua concepção e o contexto (angolano) para o qual foram produzidas. Tratou-se de uma explicação que se afigurava fundamental, na medida em que, as soluções para os problemas concretos nem sempre se encontram nos manuais, pelo que, deve-se construir soluções normativas adaptadas à realidade angolana.

Tratou-se de um processo de aprendizagem com base num diálogo permanente e construtivo.

25 PINTO, Eliana; NORA, Joana Costa; XAVIER, Joana Lobo; GARCIA, Ana de Oliveira; GARCIA, Alberto Álvaro, Direito Administrativo das Autarquias Locais, 1.ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, Julho, 2010, p. 12

O processo de auscultação pública demonstrou, de facto, que todo conhecimento é uma construção humana, que é possível ouvir pessoas “leigas” em direito, mais do que isso, que é precioso ouvir o cidadão comum, pois ele tem opinião. O seu desenvolvimento como sujeito da vida social lhe confere valências para saber aquilo que gostaria que fossem as autarquias no seu município, mesmo que isso nem sempre se ajuste aos ditames técnico-jurídicos.

Esse processo ensinou a todos, que dele estiveram directamente envolvidos, que a sabedoria popular é muito rica. Que não é necessário ter formação superior para ter opinião sobre o destino da própria comunidade.

Foi preciso humildade para perceber que o povo também nos pode “ensinar” alguma coisa. Foi fundamental trocar o “eu falo e você escuta”, pelo “e você, o que pensa?”.

Não houve pretensiosismos de dar aulas de sapiência às populações; ninguém estava nos encontros para avaliar; não se tratava de avaliação de conhecimentos, antes sim, da promoção do diálogo franco e aberto, descomplexado. Houve abertura suficiente para que cada cidadão construísse o seu próprio raciocínio em função dos temas (propostas) apresentados.

Apresentaram-se as propostas de base, não para influenciar a opinião dos cidadãos, mas antes, para que se pudesse ter uma base para início de discussão, com vista a potenciar a reflexão e o espírito crítico. Sim, foi possível com base num método que, no essencial, procurou rebaixar a carga técnica própria do assunto.

Tanto é assim que se ouviu ao longo de todo o processo diversas propostas que iam num sentido diferente daquele que se apresentou.

Há naturalmente quem pensa que foi tudo “para inglês ver”, por não ter tido a oportunidade que nós tivemos em aprender que os conceitos académicos também podem ser enriquecidos e melhor contextualizados através da aprendizagem social.

Como foi possível, por exemplo, explicar o instituto da tutela administrativa a quem não é jurista? Simples: Trocando o tema pela situação; explicando através de exemplos apoiados em problemas da sociedade e ouvindo a vivência das pessoas.

Com o processo de auscultação tornou-se possível radiografar o que a sociedade demanda em relação as autarquias locais, estando hoje mais facilitada a tarefa de definição mais precisa das linhas mestras sobre o pacote legislativo autárquico.

As populações foram, efectivamente, o centro. Nós aprendemos com elas. Os erros, nalguns casos, na interpretação das matérias contidas nas propostas, não os consideramos uma falha, mas uma oportunidade de aprendizagem da

nossa parte, uma vez que acabaram, não raras vezes, de nos levar a outros tipos de reflexões que, sem os mesmos, jamais as faríamos.

Desses grupos, fizeram parte cidadãos e cidadãs angolanas de vários extractos sociais, de diferentes segmentos e com diversas convicções políticas. Eram, verdadeiramente, grupos heterogéneos.

O conhecimento individual sobre a problemática das autarquias locais que alguns dos participantes apresentavam foi aproveitado para o enriquecimento do grupo. A tónica foi colocada na actividade do grupo; os conhecimentos individuais foram importantes para estimular e motivar a participação de todos.

Assim, a construção do novo conhecimento foi feita juntos, pela interacção entre facilitadores e participantes. Foi preciso aprender a desaprender. Foi necessário desconstruir conhecimentos e ideias feitas. Não houve espaço para argumentos de autoridade.

Tudo isso só foi possível por causa do carácter activo dos participantes, facilmente explicado pelo interesse que o assunto autarquias locais desperta nas populações. As comunidades estão a pensar, não lhes foi preciso perguntar quando é que vão começar a pensar em pensar; e em muitos casos, diga-se, esse pensamento é apreciavelmente independente.

Da parte da equipa do Executivo incumbida de preparar as propostas de leis do “pacote legislativo autárquico”, ficou, naquela altura, o estímulo para busca constante e aprofundamento dos conhecimentos sobre a temática das autarquias locais, bem como a tomada de consciência sobre a necessidade de considerar outras variáveis de análise mais sociais do que técnico-jurídicas no âmbito do processo de autarquização do país.

Daquele processo de auscultação ficou um enorme aprendizado para o futuro. Temos hoje, e resultante desse processo, uma espécie de “jurisprudência popular” (que influenciou, certamente, as versões finais das propostas de leis e, mais tarde, das próprias leis que integram hoje o pacote legislativo autárquico), por conta da sua profundidade, abrangência, inclusão e maior compromisso com os cidadãos – o que não significa que não tenha havido insuficiências (afinal, não há arco-íris sem um pouco de chuva) – afastando-se, por conseguinte, do enfoque tradicional.

Estivemos, efectivamente, diante de uma nova abordagem que permitiu perceber o que pensa e sente o povo em relação às autarquias locais.

2.5. O Tribunal Constitucional e os desafios em perspectiva

As autarquias locais estão na ordem do dia e voltaram a ocupar o espaço mediático do debate público. Acrescendo e impulsionando este novo momento surge a criação, pelo Presidente da República, da Comissão Interministerial para a Elaboração e Implementação do Plano Integrado de Institucionalização

das Autarquias Locais, através do Despacho Presidencial n.º 246/22, de 24 de Outubro. Esta iniciativa realça a importância da vontade dos decisores políticos ao mais alto nível para o efectivo cumprimento do que a Constituição estabelece sobre o poder local autónomo em Angola.

O Tribunal Constitucional, enquanto Tribunal Eleitoral da República de Angola, e órgão com jurisdição plena em matéria eleitoral, tem, nos termos da Lei Orgânica sobre as Eleições Autárquicas (Lei n.º 3/20, de 27 de Janeiro), importantes responsabilidades no processo que conduzirá o País à institucionalização efectiva das autarquias locais, designadamente:

- i. Verificar os requisitos legais no caso de Partidos Políticos que realizem convénios de coligações para fins eleitorais (cf. artigo 37.º);
- ii. Efectuar a apreciação da denominação, sigla e símbolos das Coligações dos Partidos Políticos (cf. artigo 38.º);
- iii. Proceder a verificação e validação (admissão ou rejeição) das candidaturas (cf. artigos 39.º e 42.º);
- iv. Apreciar a verificação dos requisitos legais de constituição e da conformidade dos seus Estatutos e atribuir capacidade jurídica aos Grupos de Cidadãos Eleitores, depois da sua inscrição, no Tribunal Constitucional (cf. artigos 46.º e 48.º);
- v. Proceder, através do Plenário, à verificação da regularidade do processo e da autenticidade dos documentos juntos, bem como das inelegibilidades dos candidatos (cf. artigo 52.º);
- vi. Proceder ao envio, à Comissão Nacional Eleitoral, da lista das candidaturas admitidas e dos respectivos candidatos (cf. artigo 56.º);
- vii. Registrar as comunicações de desistências de candidatos e de candidaturas, e notificar o Partido Político, a Coligação de Partidos Políticos ou o Grupo de Cidadãos Eleitores proponentes para, no prazo de 48 horas, apresentar novo candidato, no caso de se tratar de desistência do candidato a Presidente da Câmara (cf. artigo 61.º);
- viii. Apreciar a regularidade e a validade das Eleições Autárquicas, em última instância (cf. artigo 6.º), bem como dar tratamento aos processos de recurso contencioso eleitoral (cf. artigos 144.º, 146.º e 151.º).

Deve, por isso, o Tribunal Constitucional, assumir o seu lugar de proeminência neste processo – donde devemos destacar a competência para a aprovação das candidaturas e a resolução do contencioso autárquico em geral, e do contencioso eleitoral autárquico, em particular – de modo a exercer na plenitude as suas atribuições e competências, o que pressupõe, naturalmente, preparar-se convenientemente e com a devida antecedência.

Trata-se, sem sombra de dúbidas, de uma gigantesca e complexa responsabilidade, essa que o legislador ordinário conferiu ao Tribunal Constitucional por intermédio da Lei Orgânica sobre as Eleições Autárquicas.

Entre os vários desafios que pontificam no complexo universo autárquico angolano, descortinamos, para já, e no que ao Tribunal Constitucional diz respeito, os seguintes:

- 1) Considerando que o Tribunal Constitucional exerce jurisdição em todo o território nacional, deve ser equacionada a necessidade de criação de estruturas locais e o desenvolvimento de soluções tecnológicas em consonância com o quadro legal estabelecido na Lei Orgânica sobre as Eleições Autárquicas. Assim, entre outras, devem ser estudadas e pensadas quer medidas operacionais, quer medidas de âmbito legal (entenda-se, regulamentar), como sendo:
 - i. A criação de centros de verificação e validação local da documentação que instrui o processo de candidatura;
 - ii. A problemática dos prazos para apresentação, processamento e validação das candidaturas e para decisão dos recursos contencioso eleitoral que, dependendo do número de municípios a realizar eleições, coloca desafios enormes em termos de logística e de capacidade para apreciação e resposta, o que poderá sugerir eventuais alterações legais;
 - iii. Em sede do contencioso eleitoral coloca-se a problemática das actas das operações eleitorais como elemento de prova – admissão só de cópias ou também de fotocópias? Que mecanismos encontrar, em termos de procedimento probatório, para a problemática do aferimento da idoneidade das actas como elemento de prova e como estas podem ser tecnologicamente verificadas;
 - iv. A problemática dos mapas/listas de apresentação das candidaturas – necessidade de se conceberem modelos com “alguma força legal”, de modo a orientar as candidaturas e exigir qualidade na forma de apresentação da documentação a entregar pelos concorrentes, bem como de maneira a facilitar o processamento desta documentação;
 - v. A problemática da comunicação/articulação entre o Tribunal Constitucional e os Tribunais de Comarca na remessa da documentação, quer na fase de apresentação das candidaturas, quer na fase da impugnação contenciosa dos actos.
- 2) No quadro das medidas operacionais urge agregar ao actual Centro de Processamento de Dados (CPD/TC), uma vertente de centro de formação especializada para o pessoal que trabalhará na recepção das candidatu-

ras a nível das estruturas locais a serem criadas (junto dos Tribunais de Comarca) e a nível do próprio Tribunal Constitucional – tratar-se-ia de um verdadeiro centro de formação e certificação do pessoal.

- 3) Urge dar-se início aos estudos a volta dos melhores mecanismos para selecção (através de recrutamento local), capacitação e alocação do pessoal a contratar para o CPD/TC (central – Luanda; e locais – junto dos Tribunais de Comarca) para operar nas diversas áreas (preparação, digitalização, inserção de dados e primeira validação dos processos de candidatura etc.).

Perspectiva-se assim, uma arquitectura consubstanciada na distribuição local de responsabilidades de modo a evitar o “colapso” do processo. Portanto, o início e desenvolvimento de estudos exploratórios sobre a necessidade de o Tribunal Constitucional criar estruturas ou representações locais para facilitação do contacto com os Tribunais de Comarca, bem como o tratamento inicial (preparação, digitalização e primeira validação) da documentação que será recebida no âmbito da apresentação das candidaturas, afigura-se emergente e visa evitar a subcarga sobre o CPD, ao mesmo tempo que se promove a descentralização do processamento das candidaturas.

Com esta cadeia, a verificação e aprovação ou rejeição final das candidaturas pelo Plenário do Tribunal Constitucional prevê-se mais célere, e noutra prisma, ajudaria a mitigar os riscos do colapso do sistema.

- 4) Outros campos de actuação que não podem ser descurados prendem-se com a necessidade de:
 - Se desenvolver reflexões sobre o desafio ligado as campanhas de comunicação, considerando que no processo autárquico há maior intervenção cidadã – o processo deixa de ser apenas dos Partidos Políticos e passa a contar com maior intervenção da sociedade civil (grupos de cidadãos eleitores). Aqui inclui também a necessidade de se antecipar na reflexão sobre o papel das redes sociais, atendendo que autarquias pressupõe candidaturas de proximidade; maior capacidade de recolha de informações, bem como de desinformação;
 - Se desenvolver reflexões sobre como assegurar acções de alinhamento institucional com os vários intervenientes no processo eleitoral, em matérias que impactam no trabalho do Tribunal Constitucional, enquanto Tribunal Eleitoral;
 - Se desenvolver reflexões sobre os moldes de realização de Seminários de capacitação dos Partidos Políticos, Coligações de Partidos Políticos e de Grupos de Cidadãos Eleitores, bem como dos quadros do Tribunal

Constitucional, sobre o processo de preparação e apresentação de candidaturas e do contencioso eleitoral autárquico;

- Se desenvolver reflexões sobre os *timings* e toda cadeia de procedimentos internos referentes à recepção e tramitação dos processos de candidatura, de modo a salvaguardar o cumprimento dos prazos de decisão, legalmente estabelecidos;
 - Se estudar os melhores mecanismos para cooperação e integração dos quadros do sector da justiça (serviços de notariado, registo civil e registo criminal), no CPD/TC (central – Luanda; e locais – junto dos Tribunais de Comarca), no âmbito do apoio técnico ao processo de verificação e comprovação/validação da autenticidade dos documentos a serem apresentados pelas candidaturas;
 - Se produzir estudos detalhados da legislação autárquica, com vista a concepção e discussão prévia das minutas de Projectos de Acórdãos e Despachos de Suprimentos.
- 5) Outro grande desafio do Tribunal Constitucional, que tem tanto de complexo como de estranho, é o que resulta da Lei da Tutela Administrativa sobre as Autarquias Locais (Lei n.º 21/19, de 20 de Setembro), ao atribuir ao Tribunal Constitucional poderes para nomear uma Comissão de Gestão, em determinadas circunstâncias, em sede de processos de destituição do Presidente da Câmara ou de dissolução da Assembleia da Autarquia.

Nos termos do artigo 21.º (Suspensão preventiva) da referida Lei:

- 1) Sempre que o superior interesse público recomendar, o Tribunal Constitucional pode, no âmbito de um processo de destituição do Presidente da Câmara ou de dissolução da Assembleia da Autarquia Local, determinar a suspensão preventiva dos respectivos titulares.
- 2) No caso previsto no número anterior, compete ao Tribunal Constitucional nomear uma comissão provisória de gestão da autarquia local.

A primeira questão que, naturalmente, se coloca prende-se com os critérios que deverão orientar a concretização deste poder conferido ao Tribunal Constitucional. Por outro lado, deve ser feita uma reflexão profunda a volta das qualidades axiológicas que deverá possuir uma Comissão desta natureza. É que se tratando de uma Comissão que resulta do facto dos titulares dos órgãos autárquicos serem suspensos preventivamente por estar em causa o superior interesse público, quem os venha a substituir, ainda que de modo provisório, tem de possuir uma idoneidade inatacável.

No mais, é questionável como um órgão jurisdicional, como é o caso do Tribunal Constitucional, sem funções governamentais, pode ir tão longe ao ponto de nomear uma Comissão de Gestão de uma autarquia local – matéria

completamente desfocada do seu objecto. Mais uma vez, que critérios presidiriam à nomeação de uma Comissão desta natureza? Como seria construída a sua composição? Qual deverá ser a proveniência dos seus integrantes? Que poderes terá esta Comissão e qual deverá ser a natureza das suas decisões? Não estará aqui uma fonte de potenciais situações litigiosas? Imagine-se o caso de uma Comissão de Gestão cujos integrantes desagrade a força política ou Grupo de Cidadãos Eleitores que sustenta (apoia) o Presidente da Câmara, entretanto, suspenso preventivamente?

É que, do nosso ponto de vista, não basta aliar a análise dos pressupostos jurídicos e institucionais. É fundamental ter em conta a relação dos órgãos e as populações locais que os elegeram – há mais questões para lá do enquadramento essencialmente jurídico.

Encerrando as autarquias uma espécie de autogoverno, há preocupações ligadas ao sentimento das populações locais que não podem ser ignoradas. Por esta razão, a abordagem do problema da destituição e/ou dissolução dos órgãos, não pode ser exclusivamente feita numa perspectiva jurídica, pois tem, obviamente, dimensões muito importantes para além da aplicação ou da “bondade” das leis do Estado.

Outrossim, tratando-se de uma Comissão de Gestão provisória, infere-se se tratar de algo que encerra a qualidade do que é transitório. Assim pergunta-se: se no final da análise do processo de destituição do Presidente da Câmara ou de dissolução da Assembleia da Autarquia Local, se concluir pela manutenção dos órgãos, como será feita a avaliação da Comissão de Gestão e o retorno às funções dos titulares suspensos?

Portanto, tem o Tribunal Constitucional, nesta matéria, um enorme desafio, devendo começar a reflexão sobre a mesma, tendo como ponto de partida o seguinte: que elementos de um dossier de destituição do Presidente da Câmara ou dissolução da Assembleia da Autarquia devem entrar na ponderação para conduzir à suspensão preventiva e, por conseguinte, à nomeação de uma Comissão Provisória de Gestão.

Estes nossos questionamentos encerram pressupostos teóricos importantes visando dar resposta a problemas concretos que o futuro colocará.

NOTAS FINAIS

Assumidas que estão as opções legislativas, ao Tribunal Constitucional nada mais resta senão adequar a sua organização e funcionamento aos ditames legais. Com efeito, é curial que o Tribunal Constitucional comece a desenhar o seu calendário de tarefas em relação às eleições autárquicas, definindo toda cadeia logística, financeira e técnico-operacional para estar à altura dos desafios vindouros.

Não sendo as autarquias uma corrida de velocidade, é altura do Tribunal Constitucional iniciar a maratona.

BIBLIOGRAFIA

- FEIJÓ, Carlos; PACA, Cremildo, *Direito Administrativo*, 3.^a Edição, Mayamba Editora, Luanda, Abril, 2013
- AMARAL, Diogo Freitas, *Curso de Direito Administrativo Vol. I*, 3.^a Edição, Almedina, Coimbra, Janeiro, 2014
- CARVALHO, Paulo, *Angola: quanto tempo falta para amanhã? Reflexões sobre as Crises Política, Económica e Social*, Celta Editora, Oeiras, Março, 2002
- CARVALHO, Paulo; KAJIBANGA, Victor; ANDRADE, Mário Pinto, *Poder Político e Sistema de Governo em Angola*, Fundação Friedrich Ebert, Luanda, Junho, 2006
- PINTO, Eliana; NORA, Joana Costa; XAVIER, Joana Lobo; GARCIA, Ana de Oliveira; GARCIA, Alberto Álvaro, *Direito Administrativo das Autarquias Locais*, 1.^a Edição, Coimbra Editora, Coimbra, Julho, 2010
- SILVA, Maria Manuela Magalhães; ALVES, Dora Resende, *Noções de Direito Constitucional e Ciência Política*, Rei dos Livros, Lisboa, Janeiro, 2000
- NUNES, Elisa Rangel, *Lições de Finanças Públicas e de Direito Financeiro*, Anistia Edições, Luanda, 2007, p. 490 cit. Jorge Casalta Nabais, in “O Quadro Jurídico das Finanças Locais em Portugal”, in Revista “FISCO” n.º 82/83, Set - Out/97, Ano IX
- NUNES, Elisa Rangel, *Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Anistia Edições, Luanda, 2007
- ARAÚJO, Raul Carlos Vasquez; NUNES, Elisa Rangel, *Constituição da República de Angola Anotada*, Tomo I, Luanda, 2014



A Justiciabilidade do Direito à Habitação na Jurisprudência do Tribunal Constitucional de Angola

Onofre dos Santos

Juiz Conselheiro Jubilado do Tribunal Constitucional

SUMÁRIO: 1. Um *Tribunal dos Direitos Fundamentais*. 2. A fiscalização da constitucionalidade como garantia da conformação com a Constituição dos actos normativos e demais actos do Estado. 3. O *recurso extraordinário de inconstitucionalidade* como um procedimento de protecção dos direitos fundamentais 4. O *direito à habitação* no âmbito da protecção fiscalizadora do Tribunal Constitucional 5. Os Acórdãos do Tribunal Constitucional de Angola que ilustram a *justiciabilidade* do direito à habitação. 6. Conclusões.

1. Um Tribunal de Direitos Fundamentais

Ao longo dos seus primeiros 15 anos de existência, o Tribunal Constitucional tem-se assumido como um Tribunal de Direitos Fundamentais e isso mesmo o declarou num dos seus Acórdãos¹ para acentuar uma das suas funções mais elevadas: a função *reparadora* da violação de direitos fundamentais. Se a função *fiscalizadora* corresponde ao core das competências do Tribunal Constitucional, estabelecidas no artigo 181.º da Constituição (herdeiro do artigo 134.º da Lei Constitucional de 1992 que criou aquele Tribunal), a sua função *reparadora* ou *preventiva* de violação de direitos fundamentais decorre daquela mesma disposição constitucional que lhe confere competência para “*apreciar a constitucionalidade de quaisquer normas e demais actos do Estado*” (alínea a) do n.º 2), entendida esta constitucionalidade como o respeito pelo âmbito de protecção dos direitos fundamentais que integram a Constituição da República de Angola.

¹ Acórdão n.º 393/2016

A fiscalização da constitucionalidade apresenta-se, pois, como uma das garantias da Constituição (Título VII da CRA), o que corresponde a uma das garantias dos direitos fundamentais, na medida que a feitura de quaisquer normas e a sua subsequente aplicação por todos os órgãos do Estado, devem tê-los sempre como limite.

2. Formas e níveis de fiscalização da constitucionalidade

Resulta da citada disposição que estabelece as competências do Tribunal Constitucional que a apreciação da constitucionalidade não se limita às formas de fiscalização da explicitamente indicadas no Capítulo I do Título VII da Constituição, nomeadamente a fiscalização abstracta *preventiva*, a fiscalização abstracta *sucessiva* e a fiscalização da inconstitucionalidade por omissão às quais correspondem três processos perfeitamente delineados quer quanto à *legitimidade* para os requerer, *o tribunal competente* para receber o pedido, o *prazo* em que a decisão respectiva deve ser proferida e os efeitos de cada uma das declarações de inconstitucionalidade.

Tal como já acontecia na Lei Constitucional de 1992, não se incluiu no Capítulo da Fiscalização da Constitucionalidade a fiscalização *concreta* a qual, tendo igualmente por objecto a verificação da inconstitucionalidade de quaisquer *normas*, se confina aos processos judiciais onde a questão da conformidade com a Constituição de uma *norma* seja apreciada. Trata-se, conseqüentemente, de matéria aberta à legislação ordinária que, salvo a natureza de *recurso de inconstitucionalidade e o respectivo âmbito* (alíneas d) e e) do n.º 2 do artigo 181.º da CRA), pode estabelecer a *legitimidade* para o interpor, o *prazo* de interposição, os *requisitos e pressupostos* do requerimento de interposição, os *efeitos* da interposição, a sua *tramitação*, bem como os efeitos da decisão nesta espécie de processo (alínea d) do artigo 3.º da Lei do Processo Constitucional).

Também não figura no Capítulo da Constituição reservado à Fiscalização da Constitucionalidade o processo tendo como objecto a apreciação da constitucionalidade dos demais *actos* do Estado (alínea a) do n.º 2 do artigo 181.º da CRA). Conseqüentemente, a criação deste processo tem de se considerar atribuída à legislação infraconstitucional, como aliás decorre do n.º 4 do artigo 29.º da Constituição ao determinar que “*Para defesa dos direitos, liberdades e garantias pessoais, a lei assegura aos cidadãos procedimentos judiciais caracterizados pela celeridade e prioridade de modo a obter tutela efectiva em tempo útil contra ameaças ou violações desses direitos*”.

3. O recurso extraordinário de inconstitucionalidade como procedimento de garantia de direitos fundamentais

O *recurso extraordinário de inconstitucionalidade* configura assim um desses procedimentos judiciais, criado pela Lei do Processo Constitucional (alínea e) do artigo 3.º e artigo 49.º e seguintes da Lei n.º 3/08, de 17 de Junho (Lei do Processo Constitucional) em conformidade com a alínea m) do artigo 16.º da Lei n.º 2/08, de 17 de Junho (Lei Orgânica do Tribunal Constitucional), em cumprimento do n.º 3 do artigo 135.º da Lei Constitucional de 1992 (segundo o qual “*Lei própria estabelecerá as demais regras relativas às competências, organização e funcionamento do Tribunal Constitucional*”) e com o superveniente respaldo da Constituição de 2010, nomeadamente do disposto no seu n.º 3 do artigo 6.º, artigo 226.º e alínea a) do artigo 181.º da Constituição.

É, pois, ampliando a sua competência *fiscalizadora* de quaisquer *actos normativos* (que em Angola tanto dimanam do Poder Legislativo como do Poder Executivo) à sua competência *fiscalizadora dos demais actos do Estado* que se implementa em toda a sua amplitude a função de *limite* do poder que toda a Constituição é chamada a cumprir. Uma Constituição não é chamada apenas a organizar o poder, mas também, correspondentemente, a fornecer formas de o limitar. A fiscalização da constitucionalidade das leis e a garantia dos direitos fundamentais são formas de limitação de poder e ambas se enquadram nas competências do Tribunal Constitucional. Apesar de ter sido instituído em 2008 como um órgão multifuncional, com grande exposição em matéria de eleições, tanto relativamente ao processo de legitimação de candidaturas às eleições gerais como ao contencioso eleitoral e também em matéria de Partidos Políticos, regulando a sua criação, vida e extinção, o Tribunal Constitucional será avaliado hoje e sobretudo no futuro, como Tribunal de garantia dos direitos fundamentais em Angola.

4. Os direitos fundamentais como parâmetro da constitucionalidade dos actos normativos e dos demais actos do Estado

As duas competências de controlo da constitucionalidade formam um arco de volta perfeita uma vez que tanto a fiscalização *abstracta* como a fiscalização *concreta* de actos normativos e dos demais actos do Estado, têm essencialmente como *parâmetro* a protecção dos direitos fundamentais. Com efeito, a constitucionalização dos direitos fundamentais implica que cada um deles funcione como um limite para a feitura dos actos normativos, quer dimanem do Poder Legislativo quer do Poder Executivo. Só assim se compreende que o *controlo* da constitucionalidade se traduza na actividade de verificar a conformidade das leis e demais actos normativos do Estado com esses direitos fundamen-

tais, tanto na sua dimensão positiva de promoção daqueles direitos, como na sua dimensão negativa de não os restringir para além do que for necessário, proporcionado ou razoável (artigo 57.º da CRA).

Os *direitos fundamentais* constituem a base do sistema jurídico do Estado de direito angolano, impondo-se o seu respeito tanto no plano da produção legislativa como posteriormente no plano da sua aplicação aos casos concretos da vida, nomeadamente nos processos que correm pelos Tribunais. Assim, a Constituição da República de Angola não se limita a configurar a organização e as competências dos poderes soberanos do Estado como a exigir, por via da força jurídica que atribui aos direitos fundamentais (n.º 1 do artigo 26.º da CRA) que eles devam conformar a legislação positiva, a prática judicial e a actuação dos poderes públicos. É como se a primeira parte da nossa Constituição impregnasse toda a parte relativa à organização do Estado, permeabilizando os poderes e as competências inerentes a cada órgão de soberania e os obrigasse a reflectir os direitos fundamentais nos seus actos, tanto normativos como judiciais e administrativos. Neste contexto, o Estado tinha concomitantemente de reconhecer os direitos fundamentais e aceitar as formas e modos de controlo do respeito desses mesmos direitos. Assim, para que os direitos fundamentais que integram o vasto catálogo constitucional (artigos 22.º a 88.º da CRA) não se reduzissem a uma montra ilusória era preciso que lhes fosse assegurada a sua jurisdicionalização plena.

Esse desígnio é desde logo alcançado por via da *fiscalização da constitucionalidade* dos actos normativos (artigo 227.º a 232.º da CRA), instituída como a principal “garantia da Constituição” (Título VII da CRA), mas também por via da *fiscalização dos demais actos do Estado* (alínea a) do n.º 2 do artigo 181.º da CRA, assegurada também pela *fiscalização da constitucionalidade dos actos judiciais e administrativos*.

5. A jurisdicionalização dos direitos económicos, sociais e culturais

Esta jurisdicionalização plena sofre, no entanto, uma atenuação significativa no que toca aos *direitos económicos, sociais e culturais* a que se referem os artigos 76.º a 88.º da Constituição. Correspondem estes direitos a uma nova geração de direitos que se juntam aos direitos primacialmente reconhecidos e denominados direitos de defesa ou *de liberdade*.

Tal como os define o Prof. Doutor Joaquim Sousa Ribeiro “os direitos de liberdade, na sua dimensão principal, impõem aos poderes públicos um dever negativo de respeito, de não ingerência nas esferas por eles protegidas” enquanto os direitos económicos, sociais e culturais “na sua dimensão primordial fazem

nascer para o Estado obrigações activas de prestação e fornecimento de serviços, como meios de acesso a bens indispensáveis a uma vida condigna.”²

Estas *obrigações activas* não são, contudo, um exclusivo dos direitos sociais. Cabe também ao Estado promover não só as condições propícias à efectivação dos direitos fundamentais como assegurar, para defesa destes, os procedimentos judiciais caracterizados pela celeridade e prioridade, de modo a obter tutela efectiva e em tempo útil contra ameaças ou violações desses direitos. Como o explica o Prof. Doutor Joaquim Sousa Ribeiro, “exclusivamente perspectivado, na doutrina liberal, como ameaça e potencial agressor, o Estado vê-se agora, também investido, de forma ambivalente, do papel de agente protector e promotor da liberdade, da autonomia e do bem-estar das pessoas. Os tradicionais direitos fundamentais contra o Estado enriquecem-se e revitalizam-se e, com o trânsito para o *Estado social*, veem surgir a seu lado direitos fundamentais realizáveis por intermédio ou com a cooperação do Estado.”³ Enquanto uns são direitos *negativos*, os segundos são por sua natureza *positivos*, direitos que exigem a produção de medidas adequadas para a sua concretização.

Embora sejam os *direitos sociais* tão *fundamentais* como os *direitos de liberdade e defesa*, a própria Constituição os distingue, não atribuindo aos primeiros a força jurídica reforçada que atribui aos segundos, nomeadamente quanto à sua aplicabilidade directa (artigo 28.º n.º 1 da CRA), na medida em que os direitos sociais são por sua natureza de realização gradual, nem quanto à consequente vinculação das entidades públicas e privadas. Também se distinguem os regimes das duas categorias de direitos fundamentais porque apenas os direitos de liberdade e defesa estão sujeitos à reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia Nacional (alínea h) do artigo 164.º da CRA) e também apenas em relação aos primeiros são em princípio aplicáveis os limites e restrições previstos no artigo 57.º da Constituição.

6. A justiciabilidade possível perante o incumprimento dos deveres de acção contrapostos aos direitos sociais

Não obstante estas distinções, decorre da natureza dos direitos sociais, como direitos fundamentais que são, uma inescapável *justiciabilidade*, servindo, nomeadamente, como *parâmetros* da constitucionalidade das leis. Tal como acima referido em relação aos *direitos de liberdade e defesa*, o legislador, deve levar os *direitos sociais* em consideração na feição das normas que produzir. Tal como o conteúdo das normas deve respeitar os *direitos de liberdade e defesa*, também deve ter em conta a promoção dos *direitos sociais*, em obediência ao

2 Joaquim Sousa Ribeiro e outros, “Direitos Humanos/Direitos Fundamentais”, Edição Petrony, pp. 104 e 105

3 Cfr. Joaquim de Sousa Ribeiro, ob. cit., p. 4

disposto no n.º 2 do artigo 28.º da Constituição que obriga o Estado a “*adoptar as iniciativas legislativas e outras medidas adequadas à concretização progressiva e efectiva, de acordo com os recursos disponíveis, dos direitos económicos, sociais e culturais*”. É um sinal de sentido único que é colocado sempre diante do legislador que obviamente não se compagina com a paragem, a falta de progresso, o adiamento sistemático das acções e programas dirigidos à implementação dos *direitos sociais*. Um tal parâmetro de *realização progressiva* “apenas afasta a exigência de realização plena imediata, mas não o dever de agir que recai sobre o Estado, de dar os passos possíveis no caminho da concretização efectiva dos direitos sociais.”⁴ Ou, como por outras palavras o exprime Karin Lehmann⁵ “o que o Estado pode proporcionar, deve proporcionar.”

Como, porém, bem se compreende, a fiscalização da *inconstitucionalidade por omissão*, ou seja, a fiscalização do incumprimento dos *deveres de acção* contrapostos aos direitos económicos, sociais e culturais, não goza, por sua própria natureza, do mesmo grau de garantia jurisdiccional da constituição que podemos verificar na fiscalização *abstracta preventiva* e principalmente na fiscalização *abstracta sucessiva*. Enquanto estas duas modalidades de fiscalização têm como objecto de apreciação uma norma que, ou integra o ordenamento jurídico, ou nele se prepara para ingressar (ainda não promulgadas ou publicadas em período de *vacatio legis*), na fiscalização por *omissão*, a norma é precisamente o objecto que ainda está em falta no ordenamento jurídico. Não se podendo substituir ao legislador, tudo o que podem fazer os Juizes constitucionais é apelar a uma concretização legislativa que, a partir do conteúdo positivo destes direitos, vá no sentido da sua mínima satisfação. Por esta razão estes processos são tão raros nas jurisprudências dos países que os admitem, como no caso de Angola, onde a experiência de 15 anos do Tribunal Constitucional é a de nenhum registo de processo de fiscalização por incumprimento de quaisquer direitos sociais ou por incumprimento de alguma das tarefas fundamentais do estado (artigo 21.º da CRA).

7. A jurisdição plena no caso de direitos sociais adquiridos

O mesmo já não sucede se em vez da fiscalização da constitucionalidade de uma *omissão* – por violação de um dever positivo de acção – nos situarmos no contexto da violação de um dever negativo, de um dever de não ingerência na esfera protegida dos direitos fundamentais. É o que acontece quando “levantada uma questão de constitucionalidade, tudo o que há a fazer é ajuizar se

4 Cfr. Joaquim de Sousa Ribeiro, ob. cit., p. 142

5 Karin Lehmann, “*In Defense of the Constitutional Court: Litigating Socio-Economic Rights and the Myth of the Minimum Core*”, p.184. No original “(...) what the state can provide, it must provide”, citado em Joaquim de Sousa Ribeiro

o acto concretamente praticado (um acto normativo ou outro acto como um acto judicial ou administrativo) representa ou não uma intervenção inconstitucional no âmbito de protecção desse direito. Estamos então no domínio da fiscalização da inconstitucionalidade por acção, em que o que importa é decidir se o Estado podia validamente ter feito o que fez. Estão, à partida, bem identificados o objecto do vício e o que cumpre decidir como forma de o sanar: a *invalidação* do acto concretamente praticado, que devia ter sido omitido. Não há neste campo qualquer obstáculo à aplicação directa da norma de direito fundamental”⁶ quer se trate de um direito de liberdade ou de defesa ou de um direito social. Como o Prof. Doutor Joaquim de Sousa Ribeiro muito bem observa, “também os direitos sociais apresentam uma dimensão negativa. Na verdade, se eles têm como vertente mais caracterizadora a indicação de uma tarefa a realizar, podem apresentar-se como direitos já materialmente concretizados e adquiridos, pelo menos em certo grau, por acção própria do seu titular, ou como resultado de prestações estaduais”, dando como exemplos, “o direito ao trabalho (artigo 76.º da CRA, direito de estrutura compósita e de natureza pluridimensional que engloba um conjunto de medidas e de políticas que incumbem ao Estado, tendentes, designadamente, a incrementar o número de postos de trabalho, a igualdade de oportunidades, a formação académica e a valorização profissional dos trabalhadores (cfr. as três alíneas do n.º 3). Nesta dimensão, visa-se promover o acesso a um bem por quem ainda não o detém, ou não detém em condições satisfatórias. Mas o direito ao trabalho engloba também a proibição do despedimento sem justa causa (n.º 4 do artigo 76.º). Nessa parte, está protegida uma posição subjectivada, de objecto bem definido, já integrante da esfera jurídica de todos aqueles que têm emprego. O que se visa com a proibição é a segurança e a estabilidade do emprego, a preservação do gozo de um bem já adquirido, enquanto que, naquela primeira dimensão, o que se pretende é propiciar a obtenção de um bem a quem ainda o não possui.”⁷

Se o Estado, através de uma lei cercear *direitos sociais* já *adquiridos*, essas normas podem ser objecto de controlo da sua constitucionalidade, tal como acontece com a violação dos direitos de liberdade e de defesa. E esse controlo tanto poderá operar por via de fiscalização abstracta preventiva ou sucessiva, como por via de fiscalização concreta, nomeadamente através do *recurso ordinário de inconstitucionalidade* cujo objecto de apreciação é sempre uma norma no intuito de verificar a sua conformidade com a Constituição. Neste recurso, para efeitos da apreciação da conformidade constitucional de uma norma integrando a *ratio decidendi* do processo, é indiferente que o *parâmetro seja*

6 Joaquim de Sousa Ribeiro, *ob. cit.*, p.144

7 Joaquim de Sousa Ribeiro, *ob. cit.*, p. 144

um direito fundamental de liberdade ou um direito social. O que está em causa é determinar se aquela norma viola ou não um direito fundamental, seja ele de uma categoria ou de outra. Se não está em conformidade com a Constituição deve ser afastada a sua aplicação e se, não obstante ela for aplicada, caberá recurso para o Tribunal Constitucional da decisão judicial que a aplique e a utilize como fundamento da decisão.

8. Fiscalização da inconstitucionalidade de interpretação de norma constitucional

Tem aqui particular relevância poder o objecto de apreciação da inconstitucionalidade não ser exactamente a *norma*, mas uma determinada *interpretação* que dela se faça. É, com efeito, possível julgar inconstitucional uma determinada interpretação utilizada na *ratio decidendi* de uma acção judicial, entre outras possíveis interpretações conformes à Constituição. Pode, com efeito, restringir-se a apreciação pelo Tribunal Constitucional a uma *interpretação* com um determinado sentido da norma, podendo haver outros sentidos que se podem extrair da mesma. Assim como um texto permite várias leituras, uma delas pode eventualmente ferir a Constituição ou, o que vem a dar ao mesmo, violar um direito fundamental de uma das partes do processo em que se discuta uma determinada norma aplicável nos autos. Se um dos sentidos da norma for ao arrepio da Constituição esse sentido não deve ser aplicado, só se aplicando a interpretação conforme à Constituição. Neste caso não se declara a inconstitucionalidade da norma, mas o sentido com que ela deve valer e ser aplicada. A decisão salva a norma da declaração de inconstitucionalidade, mas condena um dos sentidos possíveis dessa norma. É o que dispõe o n.º 3 do artigo 47.º da LPC ao determinar que “*no caso de o juízo de constitucionalidade sobre a norma que a decisão recorrida tiver aplicado ou a que tiver recusado aplicação, se fundar em determinada interpretação da mesma norma, esta deve ser aplicada com tal interpretação, no processo em causa*”. Nestes casos é usual dizer-se que uma norma é inconstitucional se interpretada no sentido de impedir o acesso a determinado direito.

Esta questão de constitucionalidade que tem por objecto afastar ou aplicar à decisão da causa uma norma ou uma determinada interpretação da norma, embora sendo objecto do recurso *ordinário* de inconstitucionalidade, não é, no nosso direito, um exclusivo do *recurso ordinário de inconstitucionalidade*, podendo ser, como já o foi durante estes primeiros 15 anos de vida do Tribunal Constitucional, objecto de apreciação em *recurso extraordinário de inconstitucionalidade*. Pode, com efeito, uma decisão judicial estar inquinada de inconstitucionalidade por ter aplicado uma norma decisiva para o julgamento do processo caso se

demonstre que ela, ou determinada interpretação dela, contraria direitos, liberdades ou garantias previstas na Constituição da República de Angola (alínea a) do artigo 49 da LPC). Efectivamente, tendo sido aquela norma, ou uma interpretação dela, um dos fundamentos de direito da decisão recorrida e for verificada a contradição desse fundamento com a Constituição, o *efeito* da decisão do Tribunal Constitucional que dê provimento ao recurso já não será o da devolução dos autos ao Tribunal de onde provieram a fim de que este a reforme, nos termos do que ordenam os n.ºs 2 e 3 do artigo 47.º da Lei do Processo Constitucional, mas a *anulação* da própria decisão judicial, com todos os seus efeitos legais.

9. A diferença de efeitos da decisão do Tribunal Constitucional consoante o objecto do recurso de inconstitucionalidade

Compreende-se que o efeito adequado da decisão do recurso de inconstitucionalidade seja o da devolução dos autos para *reforma* da sentença quando o objecto do recurso se tenha limitado à norma aplicada ou recusada e o recurso tenha subida imediata sem necessidade de esgotamento de toda a cadeia recursal (alínea c) do artigo 44.º da LPC). É, porém, diferente quando o recurso provém necessariamente do Tribunal que tenha esgotado a cadeia recursal e o objecto de apreciação pelo Tribunal Constitucional já não é a norma que serviu de *ratio decidendi* à decisão, mas a própria decisão. Neste caso, o Tribunal Constitucional intervém “*em última instância*” (alínea m) do artigo 16.º da LOTC) e sendo a decisão inconstitucional ela só pode ter o efeito adequado à declaração de nulidade que é a determinação da sua invalidade (n.º 3 do artigo 6.º, n.º 1 do artigo 226.º e alínea a) do n.º 2 do artigo 181.º da CRA).

Em ambos os recursos de inconstitucionalidade, o *ordinário* e o *extraordinário*, o *parâmetro* para avaliação da inconstitucionalidade de uma *norma* ou de uma *decisão judicial*, é sempre um direito fundamental, sem introdução de quaisquer hierarquias entre eles. O que acontece é que enquanto no recurso *ordinário* de inconstitucionalidade o objecto de apreciação face ao direito fundamental violado é invariavelmente uma norma ou uma determinada interpretação da norma, no recurso *extraordinário* de inconstitucionalidade, o objecto de apreciação face a um direito fundamental violado é a própria decisão judicial, depois de esgotados os recursos previstos na lei. Enquanto no primeiro apenas se determina a *norma* ou a *interpretação* que deve ou não deve ser aplicada na decisão do processo, justificando-se a devolução dos autos para reforma da sentença ou acórdão, no segundo, a apreciação da inconstitucionalidade da decisão judicial utiliza igualmente o *parâmetro* do direito fundamental violado tanto para constatar se foi aplicada uma norma inconstitucional ou uma

interpretação inconstitucional da norma ou para constatar se na valoraçã em que assentou a decisã nã se deu a prevalência devida ao direito fundamental de uma das partes no processo.

Na sua jurisprudência de 15 anos, sã raros os casos de fiscalizaçã concreta na modalidade de recurso ordinário de inconstitucionalidade o que é explicável face à concorrência do recurso extraordinário cuja motivaçã é mais intensa, nã só porque a decisã de interpor o recurso extraordinário de inconstitucionalidade apenas se toma depois de conhecida a decisã, estando por regra o recurso ordinário dependente da constitucionalidade da norma ser suscitada em momento processual anterior ao conhecimento da decisã final. Embora, com vistas à interposiçã do recurso ordinário de inconstitucionalidade, a questã da inconstitucionalidade da norma deva ser suscitada no andamento do processo ela só o é quando for susceptível de influenciar o sentido da decisã da causa a proferir. Já o recurso extraordinário de inconstitucionalidade é uma reacçã ao conhecimento integral da decisã, e o direito fundamental como *parâmetro* de inconstitucionalidade expande-se da norma aplicada à própria decisã. A instrumentalizaçã de um e outro recurso é enorme. O certo é que é incomparavelmente superior o número de acórdãos proferidos em recurso extraordinário de inconstitucionalidade, em que a decisã recorrida tem sido quase sempre um Acórdão do Tribunal Supremo, em consequência da exigência de esgotamento dos recursos. Embora o objecto de apreciaçã neste recurso ser um acto e nã uma *norma* o parâmetro para a avaliaçã da constitucionalidade é quase sempre o mesmo e se traduz em verificar a violaçã de um direito fundamental. Quer por aplicaçã de uma norma inconstitucional ou pela aplicaçã de uma interpretaçã da norma que restrinja um direito fundamental para lá do necessário, proporcional ou razoável quer mesmo no caso de aplicaçã de normas cuja constitucionalidade nem sequer é posta em causa, mas cuja aplicaçã tenha permitido uma indevida valoraçã de um direito fundamental.

10. Quando a decisã que esgota a cadeia recursal nã toma conhecimento da matéria do recurso

Em consequência da obrigaçã de exaustã dos recursos ordinários legalmente cabíveis (n.º 5 do artigo 21.º da LOTC), nã chega ao Tribunal Constitucional apenas uma decisã recorrida, mas tantas decisões quantas as instâncias percorridas as quais, no contexto destes últimos 15 anos se reconduzem a duas apenas. Nos próximos quinze anos a complexidade de decisões encastoadas será eventualmente superior. Embora o Tribunal Constitucional quase sempre tenha considerado como objecto de apreciaçã a decisã proferida no Tribu-

nal de onde proveio o recurso, nem sempre assim aconteceu. A pluralidade de decisões (ou de actos, por exemplo um acto administrativo embutido no acórdão do Tribunal que se tenha pronunciado contenciosamente sobre a sua legalidade) implica que o Tribunal tenha de levar em consideração a eventual diversidade dos respectivos conteúdos. A diversidade até pode não ser de conteúdos, mas de confronto com a falta dele, pois, com alguma frequência, a decisão do Tribunal Supremo que chega ao Tribunal Constitucional por efeito do esgotamento dos recursos, é paradoxalmente uma decisão de não conhecimento do recurso, com os mais diversos fundamentos, desde o não pagamento de custas devidas, a não apresentação de alegações, até à ininteligibilidade do recurso. Confrontado com esta decisão que esgota os recursos, o Tribunal Constitucional tem decidido que a interpretação da *norma* com base na qual o Tribunal Supremo tomou aquela decisão não é conforme a Constituição, anulando essa decisão. Quanto aos efeitos dessa sua decisão o Tribunal Constitucional tem optado umas vezes por devolver os autos ao Tribunal Supremo para efeitos de conhecimento de recurso, outras vezes por decidir o recurso *extraordinário* de inconstitucionalidade, em “última instância” (alínea m) do artigo 16.º da LOTC).

11. A problemática realização do direito social à habitação e à qualidade de vida (artigo 85.º da CRA)

O que acima foi dito relativamente ao *direito ao trabalho* aplica-se a outro *direito social* previsto no artigo 85.º da Constituição: “*Todo o cidadão tem direito à habitação e à qualidade de vida.*” Se fosse requerida no Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade por *omissão* de quaisquer programas públicos de construção de casas para cidadãos que vivem em condições atentatórias da sua dignidade, o Tribunal Constitucional não poderia decretar um programa ou a execução de um programa mínimo que fosse para satisfazer aquela necessidade social porque não se pode substituir ao legislador, como igualmente lhe está vedado impor expressamente ao legislador o dever de agir. Assim como estaria o Tribunal Constitucional muito limitado se para lá da delimitação do conteúdo do direito em falta fosse confrontado com uma avaliação das consequências da omissão estatal na esfera jurídica dos afectados, como frequentemente tem acontecido com o Tribunal Constitucional da África do Sul. “Dentro deste critério, o Estado cai em incumprimento pela omissão de quaisquer medidas tendentes à progressiva disponibilização do acesso a bens sociais ou pela manifesta e desrazoável insuficiência ou inadequação das medidas tomadas. Cumpre acentuar, com ênfase, que o parâmetro da “realização progressiva” que a Constituição da república de Angola contempla (n.º

2 do artigo 28.º da CRA) “de forma alguma legitima a inacção estadual, o nada fazer, o protelar para um horizonte temporal indefinido acções e programas dirigidos à implementação dos direitos sociais. O *standard* da progressividade apenas afasta a exigência da realização plena imediata, mas não o dever de agir que recai sobre o Estado, de dar os passos possíveis no caminho da concretização efectiva dos direitos sociais.”⁸

12. A relevância do direito à habitação visto numa outra dimensão

As dificuldades de realização do e *direito à habitação e à qualidade de vida* parecem desaparecer quando descemos da dimensão positiva que impõe o cumprimento de uma série de deveres de acção conexos àquele direito social, para uma dimensão negativa que se limita a defender o direito de habitação de alguém que já ultrapassou a distância que o separa dos que ainda vivem em condições deploráveis. Descontada a imensa diferença de situações, é incontornável a necessidade de lhe estender também o âmbito de protecção do artigo 85.º da Constituição.

É o que acontece quando numa qualquer acção judicial, por ex., de despejo ou de reivindicação, alguém que está a usufruir de habitação é desalojado ou ameaçado de ficar privado da sua moradia. Nestes casos não é para o Estado prestador de um bem social que as pessoas se voltam. Aí o que supõe é uma relação privada entre senhorios e inquilinos, entre proprietários e ocupantes, com título ou sem título, e importa conhecer as normas que regulam essa relação que incidam sobre a fruição de um direito à habitação. Quando seja este o caso, em que se apresente uma situação a regular, competirá ao Juiz ao aplicar a lei fazer uma interpretação das normas convocadas a resolver o caso de modo a apurar a sua conformidade com a Constituição. E, naturalmente, qualquer das partes poderá suscitar a inconstitucionalidade de uma *norma* aplicável ao caso por ofensa ao seu direito fundamental à habitação. Suscitada esta questão o Juiz da causa é obrigado a *interpretar* a norma para verificar se o seu conteúdo está em conformidade com a lei fundamental. Aqui não se trata de *determinar* uma norma que falta no ordenamento jurídico para satisfazer uma determinada necessidade social – o que já vimos não é permitido ao Tribunal Constitucional – mas de *interpretar* uma norma em vigor para controlar a sua conformidade constitucional. Tal como o teria de fazer relativamente a um direito, liberdade ou garantia.

Foi o que sucedeu e se acha relatado no Acórdão n.º 438/2018 do Tribunal Constitucional de Angola onde se diz que “*em sede do recurso extraordinário de inconstitucionalidade os recorrentes consideram que o Acórdão do Venerando Tribunal*

⁸ Joaquim de Sousa Ribeiro, *ob.cit.*, p. 142

Supremo objecto do presente recurso e com interesse para a questão de fundo, violou o direito  habitao e qualidade de vida.”

13. Acórdão n.º 438/2018 do Tribunal Constitucional de Angola

Tratava-se *ab initio* de uma aco de *anulao de compra e venda* por falta de exercício do *direito de preferência*, que corra pelo Tribunal Provincial de Luanda decidida em recurso por Acórdão do Tribunal Supremo confirmando a decisão proferida na primeira instância que a julgou improcedente com fundamento na inexistência daquele direito no regime de arrendamento para habitao. De acordo com os recorrentes, embora a Lei do Inquilinato que estava então em vigor não consagrar expressamente o direito de preferência em favor do inquilino, essa lacuna deveria ter sido integrada segundo os critérios estabelecidos no artigo 10.º do Código Civil pelo que aquela Lei poderia ter sido interpretada num sentido mais conforme  Constituio que reconhece o direito  habitao como um direito fundamental.

A moradia onde os recorrentes habitavam há mais de 30 anos fora-lhes atribuída pela antiga Secretaria de Estado da habitao em troca de um apartamento num 7.º andar devido ao estado de saúde de um dos recorrentes que já não podia subir todos dias tantos andares. A moradia resolvia esse problema e os recorrentes tiveram de fazer obras de reabilitao na casa arrendada. Alguns poucos de anos depois do contrato celebrado aquele imóvel foi objecto de confisco passando para o patrimnio do Ministério da Agricultura que o atribuiu ao seu primitivo proprietário. Este ao fim de algum tempo deixou de receber as rendas e propôs por escrito aos inquilinos que adquirissem a moradia o que não veio a acontecer vindo a ser surpreendidos pela venda do imóvel a terceiro que lhes exigiu que abandonassem a moradia. Na perspectiva de perderem a sua habitao intentaram a aco de anulao do contrato de compra e venda com aquele referido fundamento. Tanto o Tribunal Provincial de Luanda como o Tribunal Supremo negaram provimento  aco por não prever a lei o referido direito de preferência.

Os recorrentes consideraram que o Acórdão violara o seu direito  habitao sendo inconstitucionais as interpretaoes que os Tribunais fizeram da legislao aplicável ao arrendamento e pediram a revogao do Acórdão do Tribunal Supremo. Na sua apreciao do que fora decidido, o Tribunal Constitucional confirmou que “quer em sede da primeira instância, quer do Tribunal Supremo, em funo dos factos e da prova produzida, não se logrou concluir pela existência de um pacto de preferência, nem de obrigao legal que legitimasse a pretensão dos Recorrentes, uma vez que a aco nestas duas instâncias foi julgada  luz da antiga Lei do Inquilinato, lei esta aplicável  data dos factos,

que não tutelava o direito de preferência no caso do arrendamento para fins habitacionais, pelo que, à partida, a decisão recorrida não está, assim, ferida de ilegalidade, considerados os pressupostos em que assenta o juízo decisório do Tribunal Supremo.”

Embora concluindo que “numa subsunção directa dos factos à norma, o argumento de violação de algum direito legal de preferência em virtude da inexistência de amparo legal fica afastado”, o Tribunal Constitucional entendeu por bem estender o amparo possível aos recorrentes, obrigando o proprietário a reconhecer o direito à habitação dos recorrentes por via do respeito ao arrendamento oportunamente celebrado. Citando os Prof. Doutores Jorge Miranda e Rui Medeiros, in *Constituição Portuguesa Anotada*” o direito à habitação não se confunde com o direito de propriedade mesmo na sua dimensão positiva enquanto direito à aquisição de propriedade. O direito à habitação, por si só, “não esgota ou, ao menos, não aponta, ainda que de modo primordial ou a título principal, para o direito a ter uma habitação num imóvel da propriedade do cidadão.” Daí que o direito à habitação, constitucionalmente consagrado, visa assegurar a todos o direito a habitar, e não o direito de não habitar, sendo que o direito a habitar decorre quer pela via do direito à propriedade quer pelo direito ao arrendamento.”

Com base nesta sua argumentação o Acórdão deveria logicamente concluir pela improcedência do recurso de constitucionalidade. Essa não foi, todavia, a decisão formal do Tribunal Constitucional que, deu provimento parcial ao recurso “devendo o novo proprietário respeitar o direito de arrendamento dos recorrentes e estes cumpram as respectivas obrigações legais e contratuais.” O Tribunal Constitucional foi naturalmente sensível ao conflito entre o direito à habitação do inquilino e o direito de propriedade do senhorio, atendendo particularmente à necessidade primária de habitação do inquilino, o facto de ser uma pessoa idosa e que já habitava na casa há mais de 30 anos. Reconhecendo que neste caso o direito à habitação se apresentava tendencialmente mais forte face à autonomia privada do proprietário, e “*atendendo, pois, à sua sensibilidade e aos valores e direitos envolventes à luz quer da tutela constitucional de pessoas idosas e o direito à habitação e a qualidade de vida, artigos 82.º e 85.º da CRA, a decisão nunca poderia ter sido pela improcedência do pedido formulado pelos Recorrentes.*”

Esta decisão, ainda que exorbite das suas premissas que limitavam a apreciação à existência do direito de preferência dos recorrentes, releva na jurisprudência do Tribunal Constitucional como precedente interpretativo da relevância do parâmetro do direito à habitação como fundamento de recurso de inconstitucionalidade, quer ordinário, quer extraordinário.

14. Acórdão n.º 154/2012 do Tribunal Constitucional

Esta admissão da relevância do direito à habitação pelo Tribunal Constitucional como parâmetro da avaliação da inconstitucionalidade de uma norma ou de uma decisão judicial não surgiu, no entanto, como novidade, no panorama da jurisprudência do Tribunal Constitucional angolano. Os Acórdãos n.ºs 154/2012 e 400/2016 já haviam tido em consideração aquele direito fundamental para interpretar de modo conforme a Constituição a aplicação de normas que em princípio nada tinham de inconstitucionais.

Todas estas questões de constitucionalidade obrigaram, tal como no Acórdão n.º 483/2018, a uma ponderação entre a posição de moradores de longa duração face a proprietários recentes, no contexto social de pós-confisco bem conhecido do Tribunal Constitucional. Enquanto, porém, neste último Acórdão, o reconhecimento dessa realidade social, a longevidade dos recorrentes e do seu contrato de arrendamento não foram suficientes para determinar a inconstitucionalidade da Lei do Inquilinato na parte em que não previa o direito de preferência dos recorrentes, dando “efectivo” provimento ao recurso, nos outros Acórdãos citados, n.ºs 154/2012 e 400/2016, o provimento assentou no sacrifício dos direitos dos proprietários face aos seus inquilinos. Em ambos os recursos estavam em causa decisões proferidas na primeira instância relativamente às quais o Tribunal Supremo rejeitara a apelação com fundamento ou no não pagamento de custas ou numa superveniente alteração do valor da alçada do Tribunal. Tanto num como no noutro caso o Tribunal Constitucional avaliou primacialmente a inconstitucionalidade das decisões do Tribunal Supremo em confronto com o *direito ao recurso*, matéria que seria objecto de apreciação de vários outros Acórdãos (Acórdão n.ºs 129/2011, 145/2011, 321/2014, 375/2015, 387/2016, 388/2016, 393/2016, 405/2016, 446/2017, 527/2019, 567/2019 e 574/2019, concluindo sempre pela inconstitucionalidade da decisão de não conhecimento de recurso, valorando por essa via um outro direito fundamental que clamava por atendimento.

Embora em vários destes casos de declaração de inconstitucionalidade das decisões de não conhecimento do recurso, o Tribunal Constitucional tivesse devolvido os autos para que o Tribunal Supremo conhecesse da matéria do recurso, noutros casos, como foi o caso dos Acórdãos n.ºs 154/2012 e 400/2016, tomou a decisão em última instância no sentido expresso na alínea m) do artigo 16.º da Lei Orgânica do Tribunal Constitucional.

Naquele seu primeiro Acórdão, o Tribunal Constitucional entrou na apreciação de várias questões processuais que conduziram a uma ordem judicial de entrega do imóvel habitado pela recorrente, reconhecendo que aquelas questões deveriam ter sido resolvidas pelo Tribunal Supremo caso tivesse

apreciado o objecto do recurso de apelaçã. Considerando, porém, que lhe competia administrar a justiça em matéria de natureza jurídico-constitucional, estando perante a violaçã de um direito fundamental, concluiu n que a decisã recorrida “violou o princípio do acesso ao direito e à tutela jurisdiccional efectiva, consagrado no artigo 29.º da CRA, ao admitir que se mandasse executar uma sentença contra quem não era parte legítima na execuçã e tinha para além do direito de propriedade, embora contestado, um direito à habitaçã, este último também um direito fundamental (...)”. Na sua decisã o Tribunal Constitucional deu provimento ao recurso tendo “declarado inconstitucional o acórdão recorrido”.

Também esta decisã do Tribunal Constitucional, tal como a anterior, suscita questões de eficácia e executoriedade, ainda que por razões diferentes. Enquanto no Acórdã n.º 483/2018, a “directiva” emitida ao proprietário no sentido de respeitar a posiçã do seu inquilino extravasa do âmbito processual, neste Acórdã 154/2012, anulado o Acórdã do Tribunal Supremo (o acórdão recorrido) fica a valer a decisã da primeira instância que tendo embora diferente conteúdo, tem certamente os mesmos efeitos da decisã recorrida. Esta é uma questã suscitada pelo princípio do esgotamento dos recursos que, por via da Lei n.º 25/10 de 3 de Dezembro, alterou o artigo 49.º da Lei do Processo Fiscal introduzindo-lhe o § único segundo o qual, “o recurso extraordinário de inconstitucionalidade tratado na presente secçã só pode ser interposto após prévio esgotamento nos tribunais comuns e demais tribunais dos recursos ordinários legalmente previstos” (e também, alínea m) do artigo 16.º e n.º 5 do artigo 21.º da LOTC). A partir desta alteraçã o objecto de apreciaçã dos recursos extraordinários de inconstitucionalidade passou a ser a decisã proferida no Tribunal de onde provieram os autos, deixando na penumbra a decisã (por via de regra com o mesmo conteúdo e efeitos) que seria o objecto de apreciaçã caso não tivesse de esperar o esgotamento da cadeia recursal. O problema levanta-se, precisamente em casos como este a que se reportam os Acórdã n.ºs 154/2012 e 400/2016 em que a decisã da última instância não coincide com a decisã primitivamente recorrida.

15. Acórdã n.º 400/2016 do Tribunal Constitucional de Angola

Naquela aparente impreviã não incorreu o Tribunal no seu Acórdã n.º 400/2016, em que igualmente apreciou a decisã da última instância e a decisã da primeira instância, deixando claro que “o presente recurso tem como objecto apreciar a inconstitucionalidade do Despacho proferido pelo Venerando Tribunal Supremo, de fls. 121, que extingue a instância – recurso de apelaçã n.º 1659 – B – com fundamento no artigo 134.º C.C. J., e do saneador Sentença proferido pelo Tribunal Provincial do Lobito no Proc. N.º 2007/0174 – B.”

Discutiam-se também neste recurso vários vícios processuais ocorridos no Tribunal de primeira instância, estando em causa o despejo da recorrente e o seu pedido ao Tribunal Constitucional de *“avocação do processo para sua reapreciação neste Tribunal e a reposição legal da tramitação processual, com todas as suas fases até ao julgamento da causa, para que esta para seja feita uma justiça clara, sã e serena”*. Mais concretamente a recorrente pretendia que o Tribunal Constitucional se pronunciasse sobre a constitucionalidade de ambas as decisões: a do Tribunal Supremo de onde provinham os autos e a do Tribunal Provincial do Lobito que lhe ordenou o despejo, de modo a obter a tutela dos seus direitos que entendia estarem desatendidos.

O Tribunal Constitucional, não só admitiu o recurso com fundamento de *“aqui relevar o interesse público de verificar se, com a decisão recorrida, foram desatendidos os direitos constitucionais da recorrente à habitação e a um processo justo”* como o mandou autoar como recurso extraordinário de inconstitucionalidade, considerando que era no caso, *“o único meio à disposição da recorrente para assegurar a tutela jurisdicional do seu direito fundamental à habitação”*.

Tendo constatado que o despejo imediato da Recorrente lhe foi ordenado sem que lhe fosse dada a oportunidade legalmente prevista de pagamento das rendas em dívida, concluiu o Tribunal Constitucional que havia sido sacrificado de modo desproporcional, o *direito fundamental à habitação* e à dignidade humana que a Constituição reconhece à Recorrente e à sua família (artigos 1.º e 85.º da CRA), dando conseqüentemente provimento ao recurso, declarando inconstitucionais, e por conseguinte nulas e de nenhum efeito, ambas as decisões judiciais que foram objecto da sua apreciação.

16. Em conclusão

Todas estas decisões do Tribunal Constitucional revelam o afloramento de uma preocupação de conformar as decisões do poder judicial com a realização dos direitos fundamentais reconhecidos na Constituição, independentemente da arrumação conservadora desses direitos por divisões que distinguem os direitos, liberdades e garantias dos direitos económicos, culturais e sociais. Como certamente observa o Prof. Doutor Joaquim Sousa Ribeiro, *“seria errado representar a divisão entre direitos de liberdades e direitos sociais como uma compartimentação fechada e estanque entre os dois blocos normativos de costas voltadas uma para o outro.”* *“Tal como a personalidade e a dignidade humanas são unas e indivisíveis, também os direitos que as protegem e promovem formam um sistema unitário. Convocam uma visão integrada, atenta aos nexos de complementaridade e à interpenetração entre direitos de fundamentos de diferente natureza e ao enriquecimento e intensificação*

da tutela daí resultante.”⁹ A própria previsão constitucional do artigo 85.º, ligando o direito à habitação à *qualidade de vida*, envolve no direito à habitação o direito à dignidade da pessoa humana que é o mais fundamental dos direitos, reconhecido logo no seu artigo 1.º. Tal como a Comissão Africana deixou entre as suas anotações à Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos que, em certas circunstâncias, as violações de direitos económicos e sociais coenvolvem também violações do direito à vida.¹⁰

Mais uma vez socorrendo-me do Prof. Doutor Joaquim de Sousa Ribeiro, “*sendo assim, não é aceitável uma hierarquização entre duas categorias de direitos fundamentais. Tão importante é uma como a outra, para a protecção integral da dignidade da pessoa.*”¹¹ As especificidades quanto à justiciabilidade dos direitos, liberdades e garantias e os direitos económicos, culturais e sociais não atingem a possibilidade de jurisdicionalização instituída na nossa Constituição para assegurar a constitucionalidade não só dos actos normativos como dos demais actos do Estado. Embora no que respeita à dimensão positiva dos direitos sociais é óbvia a forte compressão do escrutínio judicial para determinar o alcance e os efeitos do incumprimento dos direitos económicos, culturais e sociais (inconstitucionalidade por omissão), no que toca à dimensão negativa desses direitos, é exactamente o mesmo o grau de exigência de não ingerência dos direitos, liberdades e garantias. Tanto os direitos de liberdade como os direitos de defesa, funcionam como parâmetros da constitucionalidade da generalidade dos actos do Estado, assegurando em caso de conflito que este seja resolvido em conformidade com a Constituição. O direito à habitação, ilustrado pelas referidas decisões do Tribunal Constitucional, é apenas um exemplo de como os direitos fundamentais estão na base da sua actividade fiscalizadora e reparadora no sentido de aproximar a sociedade e o Estado à luz dos valores da Constituição.

9 Joaquim de Sousa Ribeiro, ob. cit. pp. 106 e 107

10 Joaquim de Sousa Ribeiro, ob. cit. pp. 107

11 Joaquim de Sousa Ribeiro, ob. cit. pp. 108



A Independência dos Tribunais no Estado Democrático de Direito

Raul Carlos Vasques Araújo
Professor Catedrático da Faculdade de Direito
da Universidade Agostinho Neto

Índice: Introdução, I – A independência dos tribunais e o princípio da separação de poderes. Os tribunais como órgãos de soberania., II – Os elementos essenciais da independência dos tribunais: a autonomia; a autonomia administrativa; a autonomia financeira; a independência dos juízes., III – A independência dos tribunais em Angola. A previsão constitucional e a situação real., Conclusões e Bibliografia

INTRODUÇÃO

O presente artigo surge como resposta a uma preocupação sobre o actual estado dos tribunais em Angola e a discussão sobre a sua independência perante os órgãos de soberania com funções políticas, como se deve concretizar essa independência, assim como os eventuais efeitos da corrupção no exercício da função de administração da justiça.

A independência dos tribunais é um dos elementos essenciais do Estado Democrático de Direito e, numa altura em que os partidos políticos têm um papel cada vez mais relevante de domínio dos poderes executivo e parlamentar, é a garantia da manutenção da justiça e da igualdade perante a lei.

No artigo iremos discutir o que se entende como independência dos Tribunais e a sua importância num estado democrático de direito.

Abordaremos a experiência de Angola, a evolução deste conceito, a situação actualmente existente e os desafios existentes.

1. A INDEPENDÊNCIA DOS TRIBUNAIS E O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. OS TRIBUNAIS COMO ÓRGÃOS DE SOBERANIA.

1.1. Os tribunais assumem, na actualidade, um importante papel para a manutenção do equilíbrio no Estado Democrático de Direito pelo facto de, pela sua imparcialidade e o seu carácter apolítico, terem uma função importante no controlo dos abusos do poder estatal, sejam os cometidos pelo Poder Executivo, sejam os cometidos pelo Poder Legislativo¹.

Carlo de Secondad, Barão de Montesquieu e de Brède, em 1748 publicou em Genebra, o seu livro “O Espírito das Leis”, obra composta por 31 livros. Na sequência do que disse John Locke sobre o princípio da separação de poderes, Montesquieu defendeu a existência de três poderes: o legislativo, o executivo e o judicial, como forma de assegurar a liberdade dos cidadãos frente ao Estado. Ele defendia que houvesse uma forma de Estado equilibrada, uma constituição mista em que os elementos monárquico, aristocrático e democrático se balanceassem para garantir os direitos adquiridos².

Para Montesquieu há uma estreita ligação entre a liberdade e a legalidade. A liberdade é o direito de se fazer tudo o que as leis permitem, mas “liberdades políticas se encontram nos governos moderados”³ em que se não abuse do poder, em que não se force os indivíduos a praticar actos que as leis não imponham ou não se lhes impeça de fazer o que elas permitem⁴. Trata-se, como diz J. Bosch,⁵ de uma “liberdade normativa”.

Para o Barão de Brède é muito difícil evitar os abusos do poder, pois a “*experiência eterna*” mostra que todo o homem que detém poder é levado a abusar dele até que encontre limites. É assim necessário que o poder limite o poder, uma vez que o poder só pode ser limitado por outro poder⁶.

Para que exista liberdade é imperioso que num Estado os poderes legislativo, executivo e judicial não estejam reunidos nas mãos da mesma pessoa e que se repartam por órgãos diferentes, de forma a que cada um deles, sem que usurpe a função dos outros, possa impedir que os restantes ultrapassem a sua própria esfera de acção. Cada poder tem a faculdade de estatuir (*faculté de*

1 BIELSCHOWSKY, Raoni, O poder judiciário na doutrina separação de poderes, Revista de informação Legislativa, p.269-289, n.º 195, jul/set 2012, Brasília

2 SOARES, Rogério, Direito Público e Sociedade Técnica, p. 147, Atlântica Editora, Coimbra, 1969

3 MONTESQUEIEU, Espírito das Leis, XI, V

4 CAETANO, Marcelo, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, pag. 192, Tomo I, 6a edição, Coimbra, 1989.

5 John BOSCH, *Ensayo de interpretation de la doutrina de la separacion de los poderes*, citado por Nuno Piçarra, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, pag, 90, Tomo I, 6a edição, Coimbra, 1989.

6 MONTESQUEIEU, *ob. cit.*, Livro XI, Cap. IV.

statuer) sobre as matérias da sua competência, decidindo como julgar melhor e também a faculdade de impedir (*facult  d’epecher*) que os outros poderes pratiquem actos contrários ao direito ou ao equilíbrio constitucional, paralisando a ac o deles, quando exorbitem ou anulando os actos ilegais⁷.

Para Montesquieu deve igualmente haver uma separa o orgânico-pessoal entre as fun es legislativa, executiva e judicial.

Montesquieu d  assim um impulso decisivo para transformar a doutrina da separa o de poderes, de doutrina inglesa, em critério do estado constitucional⁸.

O princípio da separa o de poderes pressupõe a separa o das fun es estaduais e a sua atribui o a diferentes titulares (a denominada separa o funcional e pessoal), a interdependência de fun es entre os vários órgãos (de natureza funcional, orgânica ou pessoal) assim como o controlo recíproco dos poderes.

Pretende-se, com o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), que não exista uma concentra o de poderes em nenhum dos órgãos de soberania e, conseqentemente, que não exista uma “desloca o” do peso funcional para nenhum dos órgãos governativos, seja o Executivo ou o Legislativo⁹.

1.2. Os tribunais são órgãos de soberania,   semelhança do Presidente da República e do Parlamento, mas apresentam características próprias uma vez que não integram nem participam nas fun es de direc o e defini o política do Estado¹⁰.

Os tribunais assumem a fun o essencial de controlo jurisdicional, dentro do entendimento, aliás pacífico, de que no Estado contemporâneo, a ideia de controlo, fiscaliza o e coopera o recíproca entre os órgãos de soberania se tornou o centro de gravidade da separa o de poderes.

O controlo jurisdicional assume um papel de relevância que se manifesta quer no controlo da legalidade da administra o, quer no controlo da constitucionalidade.

Mas, e como afirmamos há alguns anos¹¹, este controlo jurisdicional para que se manifeste eficaz deve ser efectuado por um poder judicial independente, o que tende a torná-lo mais importante que o controlo de natureza política que se efectua entre os órgãos de direc o política (Parlamento e Governo), que estão como que “ligados” pelos partidos políticos maioritários. Por esta razão, há quem afirme que o sistema de controlo jurisdicional constitui, na

7 CAETANO, Marcelo, *ob. cit.*, p. 122

8 Nuno Piçarra, *ob. cit.*, pag. 122.

9 ARAUJO, Raul, NUNES, Elisa, LOPES, Marcy, *Constitui o da República de Angola Anotada*, Tomo II, p. 181, Edi o do autor, Luanda, 2018.

10 CANOTILHO/Vital MOREIRA, *Fundamentos da Constitui o*, pag. 223, Coimbra, 1991.

11 ARAUJO, Raul C., *Os sistemas de governo de transi o democrática nos PALOP*, p. 27, STVDIA IVRIDICA 53, Coimbra Editora, 2000.

actualidade, o núcleo essencial do princípio da separação de poderes do Estado contemporâneo¹², apesar de faltar ao poder judicial a base de uma legitimação política.

A independência dos tribunais é um princípio fundamental do Estado Democrático de Direito, essencial para que se garanta a defesa do Estado Constitucional, a protecção dos direitos fundamentais dos cidadãos e a defesa da democracia.

A razão de ser da necessidade da afirmação do princípio da independência dos tribunais face aos poderes executivo e legislativo deve-se ao facto de a sua função ser a de interpretar as leis e de fiscalizar a actuação desses dois poderes, com o objectivo de garantir que as suas acções estejam em conformidade com a Constituição e com a lei.

1.3. A independência dos tribunais é tratada em vários instrumentos internacionais, destacando-se, de entre outros, a Declaração Universal dos Direitos Humanos¹³ que no seu artigo 10.º afirma que “todo ser humano tem direito, em plena igualdade, a uma justa e pública audiência por parte de um tribunal independente e imparcial, para decidir os seus direitos e deveres ou fundamento de qualquer acusação criminal contra ele”.

Outros instrumentos internacionais tratam, igualmente, desta matéria, destacando-se, de entre outros, o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos¹⁴ (artigo 14.º), a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos¹⁵ (artigo 7.º), a Convenção Americana de Direitos Humanos¹⁶ (artigo 8.º).

Entretanto, o Sétimo Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes¹⁷ adoptou os Princípios Básicos relativos à independência da Magistratura as seguintes directivas e recomendações:

- a) a independência da Magistratura, nomeadamente, que ela seja garantida na Constituição e na lei de cada país e que os magistrados têm o direito e o dever de julgar de forma justa, assegurando e respeitando os direitos das partes;

12 PIÇARRA, Nuno, *ob. cit.*, pag. 243.

13 Aprovada pela Assembleia Geral das nações Unidas a 10 de Dezembro de 1948, através da Resolução 217 A III.

14 Aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, a 16 de Dezembro de 1966, através da Resolução 2200-A (XXI).

15 Aprovada pela Conferência Ministerial da Organização da Unidade Africana (OUA), em Banjul, Gâmbia, em Janeiro de 1981 e adoptada pela XVIII Assembleia dos Chefes de Estado e Governo da OUA, em Nairobi, Quênia, a 27 de Julho de 1981.

16 Pacto de San José da Costa Rica de 22 de Novembro 1969

17 O Sétimo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, realizou-se em Milão, de 26 de Agosto a 6 de Setembro de 1985. Os Princípios Básicos relativos à Independência da Magistratura foram aprovados pelas Resoluções 40/32, de 29 de Novembro de 1985 e 40/146, de 13 de Dezembro de 1985.

- b) que os Magistrados gozam de liberdade de expressão e de associação;
- c) que se garanta que as pessoas selecionadas para o exercício da magistratura sejam íntegras e competentes e que devem dispor de qualificação jurídicas adequadas;
- d) que se assegure a inamovibilidade dos juízes, nomeados ou eleitos, bem como uma remuneração adequada e condições de trabalho;
- e) que os magistrados respeitem o dever de sigilo profissional e que lhes seja garantido a imunidade pessoal face a processos de responsabilidade civil por actos ou omissões praticadas no exercício das suas funções judiciais;
- f) que os processos disciplinares contra juízes, assim como a sua suspensão ou demissão sejam feitas nos termos da lei.

É importante referir que existem outros instrumentos que visam assegurar a independência dos tribunais e dos magistrados, destacando-se, de entre outros, os: Padrão Mínimo de Independência Judicial, adoptado pela Associação de Advogados, em 1982; Princípios Básicos das Nações Unidas para a Independência do Judiciário, aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1985 e Carta Europeia sobre o Estatuto dos Juízes, aprovado pelo Conselho da Europa, Julho de 1998.

Entretanto, em alguns países africanos existem códigos de conduta para os magistrados judiciais, como por exemplo: Código de Conduta para Magistrados na Namíbia; Orientações para os Juízes da África do Sul; Código de Conduta para Funcionários Judiciais da Tanzânia, adoptado na Conferência de Juízes e magistrados, em 1984; Código de Conduta para Juízes e outros funcionários da justiça do Uganda, adoptado pelos Juízes da Suprema Corte e Corte Superior, Julho de 1989; Acto Judicial (Código de Conduta), transformado em lei pelo parlamento da Zâmbia, em Dezembro de 1999; Código de Conduta para funcionários do Judiciário da República da Nigéria.

2. OS ELEMENTOS ESSENCIAIS DA INDEPENDÊNCIA DOS TRIBUNAIS: A AUTONOMIA; A AUTONOMIA ADMINISTRATIVA; A AUTONOMIA FINANCEIRA; A INDEPENDÊNCIA DOS JUÍZES.

2.1. A Constituição angolana considera que são órgãos de soberania o Presidente da República, a Assembleia Nacional e os Tribunais (artigo 105.º, n.º 1 da CRA).

Órgãos de soberania são os que decidem sem dependência de outros órgãos. Entre eles há uma relação de coordenação e não uma relação de subordinação hierárquica de uns em relação aos outros. Estes órgãos exercem poderes do

Estado e actos típicos das suas funções, nomeadamente: política, legislativa, jurisdicional e administrativa.

Os órgãos de soberania que exercem funções políticas são o Presidente da República e o Parlamento enquanto os Tribunais exercem funções jurisdicionais.

Os Tribunais, enquanto órgãos de soberania, possuem elementos caracterizadores próprios, pela sua sujeição à lei, que se consubstanciam na sua função jurisdicional, na independência dos juizes e no princípio do monopólio judicial pelos tribunais e, ainda, na defesa dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos.

Como afirmamos anteriormente, o papel dos tribunais nos Estados Democráticos de Direito é importante, uma vez que são eles que podem assegurar o controlo dos poderes políticos face ao papel dos partidos políticos no sistema político, principalmente quando a mesma força política tem a maioria no parlamento e dirige o poder executivo.

A independência dos Tribunais em relação aos outros órgãos de soberania varia de acordo com o sistema político existente. Eles podem ser mais independentes dos poderes políticos (poder Executivo e poder Legislativo) ou podem estar mais sujeitos à influência política.

2.2. O artigo 175.º da Constituição, que tem como epígrafe “Independência dos Tribunais”, afirma que “no exercício da sua função jurisdicional, os tribunais são independentes e imparciais, estando apenas sujeitos à Constituição e à lei”.

Importa saber qual o significado de “independência dos tribunais” e quais os elementos que integram este conceito.

Pode-se afirmar, sem muita margem de erro, que a independência dos tribunais pressupõe o seguinte:

- a) a autonomia administrativa e financeira dos tribunais;
- b) a garantia de independência e imparcialidade dos juizes;
- c) a promoção da transparência e *accountability* do poder judicial.

2.3. Apesar de os tribunais serem órgãos de soberania e, por conseguinte, estarem numa posição de igualdade relativamente aos outros órgãos de soberania com funções políticas, a Constituição angolana consagra no artigo 178.º a “autonomia administrativa e financeira dos tribunais”. É interessante porque os capítulos referentes ao Poder Executivo (Capítulo II do Título IV) não se referem à autonomia administrativa e financeira deste órgão, da mesma forma que o Capítulo III (Poder Legislativo) também não sentiu necessidade de o fazer.

Esta posição do legislador constituinte tem como pressuposto o histórico da dependência do poder judicial angolano face ao poder político de tal sorte que só na Constituição de 2010 é que se afirmou, pela primeira vez, a autonomia administrativa e financeira dos tribunais. Isto porque os tribunais estavam (e estão) sujeitos ao poder executivo, não tendo nem autonomia administrativa nem autonomia financeira.

Segundo Paulo Lucena de Menezes¹⁸ etimologicamente o termo autonomia “deriva do grego, tendo empregado para identificar o direito da pólis de se governar pelas próprias leis (*autós*, por si mesmo, e *nomos*, lei). Ele possui diversas acepções jurídicas. Em sentido amplo, designa a liberdade de acção de que dispõem determinados agentes, observados certos limites, materiais ou territoriais, estabelecidos por norma superior”.

O Dicionário Jurídico Universitário¹⁹ define autonomia como a “faculdade de agir por si mesmo; de decidir com independência. Liberdade para tomar decisões próprias...”, enquanto que no Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea²⁰, autonomia “1. É o estado ou condição de autónomo. 2. Faculdade ou direito da população habitante de um território, região, estado, ..., se governar ou reger pelas suas próprias leis, no quadro de uma organização mais vasta. 3. Capacidade de se governar ou de gerir pelos seus próprios meios...”.

Em síntese, podemos considerar que autonomia é a capacidade para se organizar, tomar decisões, de ter responsabilidade sobre os seus próprios actos, de ser autossuficiente.

Entende-se por autonomia administrativa dos tribunais a capacidade que eles têm de fazer a gestão dos seus próprios recursos humanos e materiais, de definir as suas próprias políticas e de tomar decisões internas, sem interferência externa. Isto inclui a capacidade para elaborar e aprovar os seus regulamentos internos, de nomear e demitir funcionários, nos termos legalmente estabelecidos, de fazer a gestão do seu orçamento e de decidir sobre a alocação das verbas disponibilizadas.

A autonomia financeira tem como objectivo permitir que os tribunais participem na elaboração e definição do seu próprio orçamento, que tenham o controlo dos seus recursos financeiros e possam utilizá-los de acordo com as suas necessidades. Eles podem, assim, controlar os seus gastos e gerir os seus próprios recursos financeiros.

18 MENEZES, Paulo Lucena, Autonomia, in *Dicionário Brasileiro de Direito Constitucional*, sob coordenação geral de Dimitri Dimoulis, p. 53, Editora Saraiva, 2a edição, S. Paulo, 2012

19 NETTO, José de Oliveira, *Dicionário Jurídico Universitário*, 5a edição, p. 75, CL EDIJUR-Leme, São Paulo, 2012.

20 Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea, da Academia das Ciências de Lisboa, I Volume, p. 430, Lisboa, Editorial Verbo, 2001.

Com o objectivo de se concretizar o ditame constitucional sobre a autonomia administrativa e financeira (artigo 178.º da CRA), a Lei Orgânica do Tribunal Supremo, Lei n.º 2/22, de 17 de Março, dispõe no artigo 9.º (autonomia administrativa e financeira) o seguinte: “1. O Tribunal Supremo é dotado de autonomia administrativa e financeira, dispondo de orçamento inscrito no Orçamento Geral do Estado. 2. No âmbito da sua autonomia administrativa e financeira, o Tribunal Supremo tem competência para: a) Elaborar os regulamentos internos necessários ao seu funcionamento, nos termos da lei; b) Elaborar e aprovar a proposta de orçamento anual; c) Contratar pessoal e serviços com os limites definidos por lei”.

A Lei Orgânica dos Tribunais da Relação, Lei n.º 3/22, de 17 de Março, consagra o princípio da autonomia administrativa e financeira no seu artigo 7.º e a Lei Orgânica da Organização e Funcionamento dos Tribunais de Jurisdição Comum, Lei n.º 22/22, de 29 de Agosto dispõe o seguinte no artigo 15.º que tem como epígrafe “autonomia administrativa e financeira”: “1. Os Tribunais de Jurisdição Comum gozam de autonomia administrativa e financeira, nos termos da Constituição, da presente Lei Orgânica e demais legislação aplicável. 2. Sem prejuízo do disposto nas Leis Orgânicas do Tribunal Supremo e dos Tribunais da Relação, o Conselho Superior da Magistratura Judicial tem competência para supervisionar a actividade dos Tribunais de Jurisdição Comum em matéria de execução orçamental. 3. O Conselho Superior da Magistratura Judicial apresenta a proposta orçamental e representa os Tribunais de Jurisdição Comum no processo de discussão e elaboração do Orçamento Geral do Estado. 4. O Conselho Superior da Magistratura Judicial faz a gestão dos magistrados judiciais e dos funcionários judiciais nos termos da Constituição.”

A Lei Orgânica do Tribunal Constitucional, Lei n.º 2/08, de 17 de Junho, dispõe no artigo 10.º, que tem a epígrafe “Autonomia administrativa, financeira e patrimonial” que este Tribunal “é dotado de autonomia administrativa, financeira e patrimonial e dispõe de orçamento próprio, inscrito no Orçamento Geral do Estado”.

A Lei Orgânica e de Processo do Tribunal de Contas, Lei n.º 13/10, de 9 de Julho, consagra a autonomia administrativa e financeira do tribunal no seu 34.º, que tem a seguinte redacção: “1. O Tribunal de Contas é dotado de autonomia administrativa e financeira. 2. O Tribunal de Contas elabora o projecto do seu orçamento anual, que é remetido ao Ministério das Finanças, para posterior enquadramento no Orçamento Geral do Estado. 3. O projecto de orçamento anual do Tribunal de Contas deve incluir a previsão de receitas próprias”.

Como se pode verificar, a autonomia administrativa e financeira é uma pedra essencial da independência dos tribunais e uma garantia para que eles

possam desenvolver a sua missão constitucional e a sua função jurisdicional de maneira eficaz e imparcial, sem a interferência directa ou indirecta de entidades externas. A falta desta autonomia administrativa e financeira conduz a interferências políticas e orçamentárias, que podem afectar a independência do poder judicial.

2.4. Um dos princípios fundamentais para o bom funcionamento dos tribunais é o da garantia da independência e imparcialidade dos juízes. Este princípio tem como fundamento que os juízes sejam independentes no exercício das suas funções e que apenas estejam vinculados à Constituição e à lei. Esta independência pressupõe que eles não estejam hierarquicamente dependentes e nem sujeitos a qualquer entidade pública ou privada, nem mesmo aos juízes dos tribunais superiores, quando têm de tomar uma decisão jurisdicional, salvo quando tenham de cumprir as decisões dos tribunais superiores em relação aos processos a que estão vinculados, em sede de recurso.

Os juízes, para que sejam independentes e possam decidir de forma justa, imparcial e livre não devem estar sujeitos a pressões políticas, económicas ou sociais.

Eles devem agir de forma isenta, devendo, nas suas decisões, basearem-se apenas na Constituição, na lei e na justiça. A imparcialidade é um requisito processual fundamental e um elemento essencial para que o juiz trabalhe de forma independente, sem estar comprometido com nenhuma das partes envolvidas no processo.

A isenção dos juízes é posta em causa quando ele cede a pressões externas, seja de órgãos públicos ou entidades privadas, particularmente em processos de grande visibilidade pública. Nestes casos, a imparcialidade deixa de existir e põe-se em causa o normal funcionamento do sistema judicial.

Em regra, são apontadas várias medidas que visam salvaguardar a independência e a imparcialidade dos juízes. Aqui faremos referência às seguintes:

- a) *Nomeação e processo de selecção*: o processo de recrutamento e nomeação dos juízes deve ser transparente e objectivo e obedecer a critérios de mérito, competência e qualificação, evitando-se qualquer forma de influência indevida, seja de carácter político, familiar, pessoal, ou de outra natureza;
- b) *Estabilidade no cargo*: os magistrados judiciais devem ter segurança no cargo, não podendo ser removidos ou transferidos de forma arbitrária. No caso dos juízes que têm mandatos eles devem cumpri-lo até ao final, nos termos definidos na Constituição e na lei. Esta estabilidade visa assegurar que eles não estejam sujeitos a pressões externas nem à

“confiança política” dos órgãos políticos, podendo, assim, decidir com base na lei e na justiça, sem medo de eventuais retaliações políticas, económicas ou sociais;

- c) *Inamovibilidade*: a inamovibilidade, como já nos referimos anteriormente, é um princípio essencial que garante a independência dos juizes (n.º 2 do artigo 179.º da Constituição angolana). Ele visa certificar que os magistrados judiciais não possam ser transferidos, promovidos, suspensos, reformados ou demitidos, senão nos termos definidos na Constituição e na lei;
- d) *Autonomia financeira*: esta autonomia é necessária para evitar que os juizes estejam sujeitos à influência financeira dos órgãos políticos ou privados. Para isso é necessário que os recursos financeiros afectos ao sistema judicial sejam geridos de forma adequada pelos órgãos competentes do poder judicial, sem que haja uma dependência excessiva do poder executivo ou de outras entidades externas;
- e) *Ética e conduta profissional*: os magistrados judiciais devem seguir os padrões éticos e deontológicos internacionalmente aceites. À semelhança do que se verifica em outros países (anteriormente aludidos), é aconselhável que em Angola e em outros países lusófonos sejam aprovados Códigos de Ética e de Conduta Profissional para os juizes;
- f) *Julgamento baseado na lei*: os juizes devem julgar em conformidade com os factos e com a lei aplicável, devendo evitar que as suas opiniões pessoais, sejam de ordem política, ideológica, moral ou de outra natureza, afectem e influenciem as suas decisões.

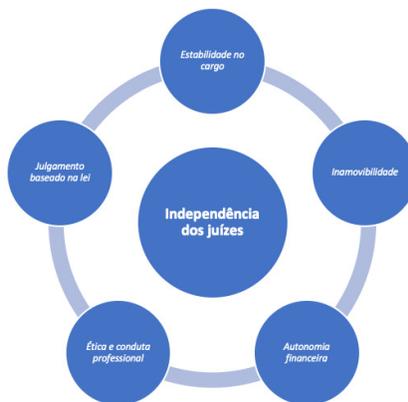


Figura 1: Independência dos juizes

2.5. A independência dos tribunais pressupõe a promoção da transparência e a *accountability* (prestação de contas, responsabilização, transparência, controle, fiscalização) do poder judicial pelo que se deve asseverar o seguinte:

- a) *Autonomia administrativa e financeira dos tribunais*: Já nos referimos anteriormente que a autonomia administrativa e financeira é uma garantia para que eles possam desenvolver a sua missão constitucional e a sua função jurisdicional de maneira eficaz e imparcial, sem a interferência directa ou indirecta de entidades externas, nomeadamente, as que exercem o poder político, como são os casos do Presidente da República e da Assembleia Nacional;
- b) *Transparência judicial*: Os tribunais devem fazer a divulgação pública da sua actividade, divulgando os seus Acórdãos e garantindo que as suas audiências sejam públicas, conforme o estipulado na lei²¹. A transparência judicial tem como objectivo garantir que os cidadãos compreendam a razão de ser do trabalho dos tribunais, assim como promover a confiança e a *accountability*;
- c) *Responsabilidade judicial*: os juizes devem, obrigatoriamente, prestar contas das suas acções e decisões, de acordo com o que está legalmente definido. A responsabilidade prevê que os órgãos competentes (Conselho Superior da Magistratura Judicial) façam a avaliação do seu desempenho e eventual investigação sobre a sua má conduta profissional. A responsabilidade judicial tem como objectivo assegurar que os juizes ajam de forma imparcial, dentro dos limites legais e em conformidade com as regras éticas e deontológicas;
- d) *Ética Judicial*: diz respeito as normas e princípios éticos que regem o funcionamento e comportamento dos juizes, como sejam, a imparcialidade, independência, integridade e a transparência na tomada de decisões judiciais. A ética judicial dos magistrados judiciais é muito importante para asseverar a confiança do poder judicial;
- e) *Controlo externo e mecanismos de prestação de contas*: esta é uma matéria polémica, mas que deve merecer uma especial atenção pela sua importância. Diz respeito à necessidade de existirem mecanismos e instituições externas que devem ter o papel de supervisionar a actividade do poder judicial, sem que este perca a sua independência. Estes mecanismos visam garantir a transparência, a integridade e

²¹ Artigo 8.º da Lei Orgânica do Tribunal Supremo, Lei n.º 2/22, de 17 de Março; Artigo 6.º da Lei Orgânica dos Tribunais da Relação, Lei n.º 3/22, de 17 de Março; artigo 14.º da Lei Orgânica sobre a Organização e Funcionamento dos Tribunais de Jurisdição Comum, Lei n.º 29/22, de 29 de Agosto.

accountability do poder judicial. No caso de Angola, o Conselho Superior da Magistratura Judicial é a instituição que tem como objecto fazer esse controlo, mas a sua actual composição e forma de funcionamento, com uma forte subordinação funcional ao seu Presidente, deixa-a muito distante dos objectivos aqui estabelecidos;

- f) *Participação dos cidadãos*: referimo-nos à necessidade do envolvimento dos cidadãos e da sociedade civil, em particular, no acompanhamento do governo do poder judicial. Incluímos, aqui, a participação popular, através de consultas públicas, por exemplo, na discussão sobre reformas judiciais e a criação de mecanismo que possibilitem a fiscalização do desempenho e integridade do poder judicial. Esta participação popular promove a transparência e *accountability* do poder judicial.

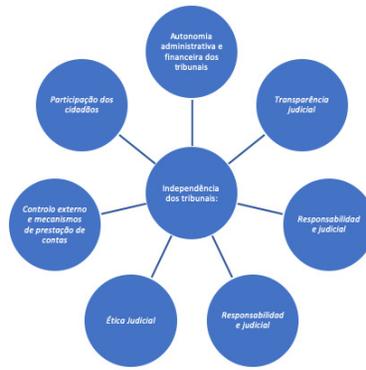


Figura 2: Independência dos tribunais

3. A INDEPENDÊNCIA DOS TRIBUNAIS EM ANGOLA. A PREVISÃO CONSTITUCIONAL E A SITUAÇÃO REAL

- 3.1. A independência dos tribunais está consagrada no artigo 175.º da Constituição que preceitua que “no exercício da função jurisdicional os tribunais são independentes e imparciais, estando apenas sujeitos à Constituição e à lei”.

Esta norma constitucional faz uma definição redutora do conceito de independência dos tribunais, que é complementada, mais adiante com o artigo 178.º da Lei Magna que consagra a “autonomia administrativa e financeira dos tribunais”.

A análise simplista do artigo 175.º da CRA pode levar a que se pense que a independência dos tribunais se reduz ao exercício da função jurisdicional destes órgãos de soberania.

Ora, de acordo com a hermenêutica constitucional e, particularmente com o Princípio da Unidade da Constituição, devemos tomar em consideração que a Constituição deve ser analisada e interpretada na sua globalidade como fazendo parte de um sistema unitário de normas e princípios distribuídos ao longo da constituição (unidade de sentido político-ideológico) e não como um conjunto de normas isoladas.

Pretendemos, assim, clarificar que o princípio da independência dos tribunais deve ser interpretado em conjunto com o princípio do Estado Democrático de Direito, estabelecido no artigo 2.º da Constituição e, complementarmente, com o princípio da separação e interdependência de poderes, previsto no artigo 105.º da Lei Magna.

Angola, à semelhança do que se passa em todos os países democráticos, deve ter presente que a independência dos tribunais tem de assentar nos elementos atrás referidos, como sejam: autonomia administrativa e financeira dos tribunais; transparência judicial; responsabilidade judicial; ética judicial; controlo externo e mecanismos de prestação de contas e participação dos cidadãos.

3.2. Durante a I República (1975 a 1991) Angola conheceu um regime político em que o funcionamento dos tribunais operava de acordo com os valores e princípios socialistas, assegurando-se o acesso à justiça, a protecção do direito dos trabalhadores e a promoção da igualdade social.

O artigo 2.º da Lei Constitucional de 1975 dispunha que “Toda a soberania reside no Povo Angolano. AO M.P.L.A, seu legítimo representante, constituído por uma larga frente em que se integram todas as forças patrióticas empenhadas na luta anti-imperialista, cabe a direcção política, económica e social da Nação”.

A Lei Constitucional de 1978 (com as alterações feitas nesse ano) fez uma ligeira mudança na redacção deste artigo 2.º que passou a ser o seguinte: “Toda a soberania reside no Povo Angolano. O MPLA-Partido do Trabalho constitui a vanguarda organizada da classe operária e cabe-lhe, como Partido marxista-leninista, a direcção política, económica e social do Estado nos esforços para a construção da Sociedade Socialista”.

Em conformidade com estes preceitos constitucionais todos os órgãos do Estado estavam subordinados à direcção directa do partido governante.

Os tribunais, para além dessa dependência do Partido-Estado, estavam estruturalmente subordinados do Ministério da Justiça, dependendo administrativa e financeiramente deste Departamento ministerial. Os juizes de 1ª instância, Tribunais Provinciais e Municipais (artigo 45.º da Lei n.º 18/88, de 31 de Dezembro) eram seleccionados e nomeados pelo Ministro da Justiça,

enquanto que os Juizes do Tribunal Supremo eram nomeados e exonerados pelo Presidente da República (artigo 44.º da mesma lei), sendo as inspecções aos Tribunais feitas, igualmente, por este Ministério.

A Lei do Sistema Unificado de Justiça, Lei n.º 18/88, de 31 de Dezembro²² dispunha do artigo 79.º que tinha como epígrafe “Direcção Orgânica dos Tribunais) que: “1. O Ministério da Justiça exerce a supervisão, coordenação e orientação metodológica sobre a actividade orgânica dos Tribunais Provinciais e Municipais...2. No âmbito desta competência e demais que lhe é atribuído na presente lei, compete ao Ministério da Justiça: a) elaborar e propor normas jurídicos relativas à organização dos Tribunais; b) analisar as causas sociais da actividade dos Tribunais; c) analisar as causas sociais das violações da lei e tomar ou propor a tomada de medidas visando pôr fim as mesmas; d) informar-se na base de processos julgados definitivamente sobre a prática judiciária tomando a iniciativa de propor ao Tribunal Popular Supremo a elaboração e emissão de resoluções e directivas sobre as questões mais importantes de aplicação do direito...”

Esta dependência seguia a estratégia do partido governante no sentido de garantir uma coerência entre as políticas e decisões tomadas pelos vários órgãos do Estado (Governo, Tribunais e Parlamento).

No que respeita à prestação de conta dispunha o artigo 51.º da Lei do SUJ que “o Presidente do Tribunal Popular Supremo presta contas da actividade deste Tribunal anualmente perante a Assembleia do Povo e ao Presidente da República, sempre que lhe for solicitado”.

Apesar disso, eram considerados princípios essenciais ao funcionamento dos tribunais a sua independência e imparcialidade²³. Os juizes deviam julgar com base na lei sem que se deixassem influenciar por questões políticas ou partidárias, mau grado a sua selecção obedecesse a critérios de confiança política do partido governante.

3.3. A II República que teve o seu início com a Revisão Constitucional de 1991, Lei n.º 12/91, de 6 de Maio, mantinha no artigo 84.º a mesma redacção que o do artigo 76.º da Lei Constitucional, com a Revisão Constitucional de 1980: “No exercício das suas funções os juizes são independentes e apenas devem obediência à lei”.

22 Esta lei vigorou até a aprovação da Lei Orgânica da Organização e Funcionamento dos Tribunais de Jurisdição Comum, Lei n.º 2/15, de 2 de Fevereiro.

23 Artigo 45.º da Lei Constitucional de 1975: “No exercício das suas funções os Juizes são independentes”. Artigo 50.º, com a Revisão Constitucional de 1978: “No exercício das suas funções os juizes são independentes e apenas devem obediência à lei”. Artigo 76.º com a Revisão Constitucional de 1980: “No exercício das suas funções os juizes são independentes e apenas devem obediência à lei”

A Lei Constitucional de 1992, Lei n.º 23/92, de 16 de Setembro, manteve inalterável a redação respeitante à independência dos juizes (artigo 127.º), tal como se dispunha na Lei Constitucional, com a Revisão Constitucional de 1980.

Assim, apesar de ser adoptada uma nova constituição material, em 1992, as regras atinentes aos Tribunais eram as mesmas que vigoravam no período da I República. Por esta razão pode-se afirmar, sem receio algum, que as regras democráticas de um estado democrático de direito não chegaram ao sistema judicial, durante a I e a II Repúblicas.

3.4. A aprovação da Constituição de 2010 deram o mote para, finalmente, se democratizar o sistema judicial e lançarem-se as bases para a sua reforma.

Este processo, teve o seu início com a aprovação da Lei Orgânica da Organização e Funcionamento dos Tribunais de Jurisdição Comum, Lei n.º 2/15, de 2 de Fevereiro, tal como nos referimos anteriormente.

A aprovação desta lei e, posteriormente, a lei que a sucedeu, Lei n.º 22/22, de 29 de Agosto, lançaram as bases para que se possa avançar com a tão pretendida independência dos Tribunais.

A preocupação com este tema não se circunscreve apenas à jurisdição comum.

Em 2019, realizou-se em Luanda, o V Congresso das Jurisdições Constitucionais Africanas, que teve como tema geral “a implementação do Estado de Direito e a Independência do Sistema Judicial – da teoria à prática actual”.

O IV Congresso Mundial das Jurisdições Constitucionais, realizado de 11 a 17 de Setembro de 2017, na Lituânia, que teve como tema central “O Estado de Direito e a Justiça Constitucional no mundo moderno” teve como um dos seus temas de debate “A independência dos Tribunais Constitucionais”.

As recomendações dos Congressos referidos bem como de outros encontros realizados vão sempre no sentido de se afirmar o princípio da independência dos Tribunais para que eles possam julgar de acordo com a Constituição e a Lei e se faça justiça.

Aqui chegados coloca-se a questão: qual o estágio actual da independência dos Tribunais em Angola? Pode-se afirmar que estamos tribunais verdadeiramente independentes, conforme se exige num Estado Democrático de Direito?

3.5. A resposta a esta questão é, naturalmente, negativa. Infelizmente Angola está longe de ter um sistema judicial independente.

A razão da afirmação é encontrada nas explicações anteriormente expostas e que recordamos:

- a) a autonomia administrativa e financeira dos tribunais; b) a garantia de independência e imparcialidade dos juizes; c) a promoção da transparência e *accountability* do poder judicial.

A Constituição angolana aponta para a existência de um Estado Democrático de Direito e, conseqüentemente, que os tribunais sejam independentes, no quadro do princípio constitucional da separação de poderes.

A prática relativamente aos tribunais continua próxima da que existiu durante a I e II República, em relação cada um dos itens acima referidos, nomeadamente: a) inexistência da autonomia administrativa e financeira dos tribunais; b) poucas garantias de independência dos juizes; c) inexistência de transparência e *accountability* do poder judicial.

Debrucemo-nos sobre cada um dos itens referidos anteriormente.

- a) *Autonomia administrativa e financeira*: Dissemos anteriormente que no dia 28 de Junho de 2019 realizou-se uma cerimónia oficial de passagem da Gestão Administrativa e Financeira dos Tribunais do Ministério da Justiça e dos Direitos Humanos para o Conselho Superior da Magistratura Judicial.

Este Protocolo teve como objetivo transitar para o CSMJ as competências relativas ao acompanhamento e “gestão administrativa, de Recursos Humanos e Financeira dos Tribunais, com o início do processo de autogoverno”²⁴.

A nível da jurisdição comum deram-se os primeiros passos para a concretização do princípio constitucional da autonomia administrativa e financeira dos tribunais a nível dos tribunais de jurisdição comum.

De forma muito tímida este objetivo está a ser concretizado, condicionado, entretanto à aprovação da nova Lei do Conselho Superior da Magistratura Judicial que se deve conformar com a nova redação do artigo 184.º da Constituição, feita pela Lei n.º 18/21, de 16 de Agosto, Lei de Revisão Constitucional.

Os atrasos verificados na materialização deste princípio de autonomia e, conseqüentemente, de independência dos tribunais, faz-se sentir no dia a dia do funcionamento destas instituições, nomeadamente, com a falta de infraestruturas adequadas para o desempenho da atividade dos magistrados judiciais e do Ministério Público, assim como dos oficiais da justiça.

É uma realidade que quase todos os tribunais têm problemas sérios no seu funcionamento, que se devem à falta de dinheiro para a aquisição de material de escritório, e não só.

A juntar-se a estes problemas está o facto de até ao momento não se ter avançado com a informatização dos tribunais, estando estes a trabalhar com

²⁴ Intervenção do Ministro da Justiça e dos Direitos Humanos, Dr. Francisco Queiroz, na cerimónia de assinatura do Protocolo, in Boletim da Justiça e dos Direitos Humanos, p. 3, GCII, edição n.º 16, Julho de 2019

a mesmas regras que funcionavam no início do passado século 20. Todos estas questões contribuem para a morosidade processual e levam a que o nosso sistema judicial seja moroso e altamente burocratizado.

Concretizar o princípio da autonomia administrativa e financeira é um dos meios para que se consiga atingir o objetivo constitucional estabelecido no artigo 29.º da Constituição “Acesso ao direito e tutela jurisdiccional efectiva” que fala sobre a necessidade de decisões judiciais em “prazo razoável (n.º 4) e a necessidade” da existência de procedimentos judiciais caracterizados pela celeridade e prioridade”...(n.º 5).

A autonomia administrativa e financeira deve ser, também, alcançada pelos Tribunais de jurisdição especializada, como são os casos do Tribunal Constitucional e o Tribunal de Contas:

- b) *Garantia de independência dos juízes* – As regras já enunciadas são as que devem ser observadas no nosso país;
- c) *Transparência e “accountability” do poder judicial* – Os mais recentes acontecimentos no país e as suspeições levantadas sobre a gestão financeira de alguns tribunais mostra a necessidade de se criarem mecanismos de gestão administrativa e financeira dos tribunais que sigam as boas práticas internacionais e que evitem que os juízes participem, de forma directa, na gestão financeira dos tribunais.

Em suma, considero que o processo de reforma judicial deve continuar a incidir na aprovação de legislação que concretize o princípio constitucional da independência dos tribunais e o da independência dos juízes.

Assim, é imperioso que se aprove uma lei que aprove a autonomia administrativa e financeira de todos os tribunais, independente da sua jurisdição. Essa lei deve, à semelhança do que se passa com os órgãos de soberania Presidente da República e Assembleia Nacional, determinar a forma de organização que estes órgãos devem seguir para que possam fazer a sua autogestão administrativa e financeira. Deve-se, igualmente, prever os mecanismos de prestação de contas dos Tribunais de forma a assegurar a sua transparência.

Para que se possa garantir uma efectiva independência dos juízes tem de garantir que se criem mecanismos que impeçam a interferência de órgãos externos, nomeadamente, dos órgãos políticos, na escolha, nomeação e promoção dos juízes.

Algumas dessas mudanças, como por exemplo, a forma de nomeação dos Presidentes dos Tribunais Superiores, passa por uma revisão constitucional, mas existem outras reformas que são de aprovação do parlamento nacional. É o caso, por exemplo, de uma nova Lei do Conselho Superior da Magistratura Judicial, em que se definam de forma clara as suas competências e atribuições

relativas a assegurar a autonomia administrativa e financeira dos tribunais, assim como a independência dos juizes.

Espera-se, igualmente, que sejam aprovados o novo Estatuto dos Magistrados Judiciais assim como o seu Estatuto Remuneratório, já elaborados e disponíveis para a sua submissão à aprovação do Executivo e da Assembleia Nacional.

Em relação ao Tribunal Constitucional e ao Tribunal de Contas é preciso garantir que as suas novas leis orgânicas estejam em conformidade com os princípios constitucionais aqui referidos.

Finalmente, não poderia deixar de fazer uma breve alusão à Procuradoria Geral da República e à necessidade da sua independência, conforme se dispõe nos artigos 185.º e seguintes da Constituição angolana.

As propostas de diplomas apreciados pela última Comissão de Reforma da Justiça e do Direito, como sejam, a Lei Orgânica da Procuradoria Geral da República; Lei Orgânica que aprova o Estatuto dos Magistrados do Ministério Público; Lei do Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público e Lei do Estatuto Remuneratório dos Magistrados do Ministério Público.

Com a mesma preocupação referimo-nos à necessidade imperiosa da aprovação do Regime Jurídico das Carreiras dos Oficiais e Técnicos de Justiça dos Tribunais Comuns.

CONCLUSÃO

A independência dos Tribunais é uma garantia da existência de um Estado Democrático de Direito e a única forma de se assegurar que exista um real equilíbrio de poderes entre os poderes do Estado.

Por esta razão, é imperioso que se preste uma atenção particular ao sistema judicial para que o mesmo não deixe de cumprir com a sua função constitucional, como órgão de soberania responsável pela garantia da constituição e de um verdadeiro Estado democrático e de direito.

A existência de um sistema judicial que não seja independente é um perigo para a democracia e um caminho aberto para a autocracia.

A independência dos tribunais também é posta em causa, não apenas pela interferência externa mas também quando os órgãos responsáveis pelo normal funcionamento dos tribunais deixam de o fazer, transformando-se em entidades que servem interesses privados ou de pessoas individuais.

Uma última palavra sobre a actual situação que se vive nos tribunais. É visível que há uma enorme crise no sistema judicial em Angola, que se tem arrastado ao longo dos últimos anos e nada tem sido para o resolver. A situação tem vindo a agravar-se pondo em causa o prestígio e a seriedade dos tribunais.

Considero que é chegada a altura da Assembleia Nacional assumir as suas responsabilidades e criar, por exemplo, uma Comissão Parlamentar de Inquérito ou um debate a nível das Comissões de especialidade, para analisar de forma séria e profunda o que se passa nos tribunais e tomar as medidas pertinentes para se debelar esta grave situação.

A interferência do Parlamento não poria em causa a independência dos Tribunais nem o princípio da separação até porque é reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia Nacional legislar sobre “a organização dos Tribunais e estatuto dos Magistrados Judiciais e do Ministério Público” (alínea h) do artigo 164.º da Constituição).

Luanda, 23 de Maio de 2023.

BIBLIOGRAFIA

- ARAUJO, Raul C., *Os sistemas de governo de transição democrática nos PALOP*, STVDIA IVRIDICA 53, Coimbra Editora, 2000.
- ARAUJO, Raul, NUNES, Elisa, LOPES, Marcy, *Constituição da República de Angola Anotada*, Tomo II, Edição do autor, Luanda, 2018.
- BOSCH, John, *Ensayo de interpretation de la doutrina de la separacion de los poderes*, citado por PIÇARRA, Nuno, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, Tomo I, 6.ª edição, Coimbra, 1989.
- CAETANO, Marcelo, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, Tomo I, 6.ª edição, Coimbra, 1989.
- CANOTILHO/Vital MOREIRA, *Fundamentos da Constituição*, Coimbra, 1991.
- Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea*, da Academia das Ciências de Lisboa, I Volume, Lisboa, Editorial Verbo, 2001.
- MENEZES, Paulo Lucena, “Autonomia”, in *Dicionário Brasileiro de Direito Constitucional*, sob coordenação geral de Dimitri Dimoulis, Editora Saraiva, 2.ª edição, S. Paulo, 2012
- MONTESQUEIEU, *Espírito das Leis*, XI, V
- NETTO, José de Oliveira, *Dicionário Jurídico Universitário*, 5.ª edição, CL EDI-JUR-Leme, São Paulo, 2012.
- SOARES, Rogério, *Direito Público e Sociedade Técnica*, Atlântica Editora, Coimbra, 1969



III – JURISPRUDÊNCIA





ACÓRDÃO N.º 111/2010

N.º DO ACÓRDÃO	111/2010
PROCESSO N.º	152/2010
ESPÉCIE DE PROCESSO	FISCALIZAÇÃO PREVENTIVA DA CONSTITUCIONALIDADE
RECORRENTE	DEPUTADOS À ASSEMBLEIA NACIONAL
DESCRITORES	INCONSTITUCIONALIDADE
	ELEIÇÃO/NOMEAÇÃO DO VICE-PRESIDENTE
	BOLETIM DE VOTO

SUMÁRIO

Os Requerentes, 52 (cinquenta e dois) deputados à Assembleia Nacional, subscreveram um requerimento dirigido ao Tribunal Constitucional onde pediam a fiscalização preventiva da Constituição. Com efeito, no dia 21 de Janeiro de 2010, a Assembleia Nacional aprovou a Constituição da República de Angola. O Artigo 154.º da já revogada Lei Constitucional, asseverava que um quinto dos deputados em efectividade de funções poderia solicitar a fiscalização preventiva de qualquer norma, pelo que os mesmos tinham legitimidade.

O Tribunal Constitucional definiu o objecto de fiscalização e delimitou o seu poder de intervenção, esclarecendo que a ele não compete apreciar e decidir sobre o mérito ou demérito das opções políticas e político-constitucionais do legislador constituinte, que é soberano. No presente Acórdão, o Tribunal Constitucional limita-se a apreciar a validade do processo constituinte e o respeito pelos limites matérias da nova Constituição.

Em sede de apreciando, o Tribunal Constitucional considerou que foram observadas todas as regras do procedimento constituinte, quórum e os limites circunstanciais, em conformidade com os artigos 158.º e 160.º da Lei Constitucional, isto é, a iniciativa legislativa foi da própria Assembleia Nacional, a nova Constituição foi aprovada por uma maioria superior a dois terços dos deputados em efectividade de funções, na altura o país não estava em estado de excepção (guerra ou sítio) e nem o Presidente estava investido de poderes especiais.

Quanto aos limites materiais previstos no artigo 159.º da Lei Constitucional, o Tribunal Constitucional considerou que a nova Constituição respeita a independência nacional, a integridade territorial, a laicidade e a separação entre o Estado e as igrejas, o não retrocesso dos direitos e liberdades fundamentais e garantias dos cidadãos, o Estado de direito e democracia multipartidária, o sufrágio universal, directo, secreto e periódico na designação dos titulares electivos dos órgãos de soberania e do poder local, e também a separação e interdependência dos órgãos de soberania.

Já quanto ao modo de eleição do Vice-Presidente da República, que nos termos dos n.ºs 1 e 3 do artigo 132.º da nova Constituição, era escolhido livremente pelo Presidente eleito, o Tribunal Constitucional declarou este modo de provimento inconstitucional, posto que, em caso de vacatura do cargo de Presidente da República, o Vice-Presidente assume até o final do mandato em toda a sua plenitude. Neste caso verifica-se que um órgão auxiliar do Presidente da República pode vir a ser titular de um órgão de soberania, sem que tenha sido eleito para tal.

Assim, entendeu o Tribunal Constitucional em declarar a inconstitucionalidade dos n.ºs 1 e 3 do artigo 132.º da Constituição, posto que as mesmas desatendiam ao limite material contido na alínea d) do artigo 159.º da Lei Constitucional, pelo que deviam ser expurgadas pelo legislador constituinte antes da promulgação da Constituição.

O Tribunal também recomendou que no boletim de voto o candidato a Presidente da República fosse identificado, posto que esta omissão, no artigo 109.º da nova Constituição, fragiliza a imediaticidade do voto e não salvaguarda o interesse da certeza jurídica própria de um Estado de direito.

ACÓRDÃO N.º 447/2017

N.º DO ACÓRDÃO	447/2017
PROCESSO N.º	550-C /2017
ESPÉCIE DE PROCESSO	FISCALIZAÇÃO ABSTRACTA SUCESSIVA
RECORRENTE	ORDEM DOS ADVOGADOS DE ANGOLA
DESCRITORES	COMPETÊNCIA PARA APROVAR REGULAMENTOS
	PRINCÍPIO GERAL DA LIBERDADE DOS FINS DAS ASSOCIAÇÕES
	PRINCÍPIO DA LIVRE PROSECUÇÃO DA ACTIVIDADE DAS ASSOCIAÇÕES

SUMÁRIO

A **Ordem dos Advogados de Angola**, melhor identificada nos autos, veio ao Tribunal Constitucional apresentar um pedido de apreciação da constitucionalidade dos artigos 8.º a 12.º, 15.º n.º 3, 18.º a 20.º, 32.º e 37.º do Decreto Presidencial n.º 74/15 de 24 de Março, que aprova o Regulamento das Organizações Não Governamentais, com fundamento na alínea f) do n.º 2 do artigo 230.º da Constituição da República de Angola (CRA), no artigo 18.º da Lei n.º 2/08 de 17 de Junho, Lei Orgânica do Tribunal Constitucional (LOTIC), e na alínea f) do artigo 27.º da Lei n.º 3/08 de 17 de Junho, Lei do Processo Constitucional (LPC).

Na sua análise, o Tribunal Constitucional constatou que competia ao Titular do Poder Executivo apreciar o Regulamento sob sindicância, nos termos da alínea l) do artigo 120.º da CRA, não havendo nenhuma inconstitucionalidade orgânica. Considerou ainda que os Regulamentos não legislam *ex novo* sobre a matéria que constitui o seu objecto, devem manter-se dentro do quadro normativo consagrado na lei, que é a sua fonte e à qual devem “fidelidade”. Objectivamente, do ponto de vista substantivo, o diploma em apreciação não tinha o conteúdo de um regulamento administrativo que apenas detalha e desenvolve o já previsto nos princípios e regras fixadas na Lei das associações.

Mesmo em matéria dos princípios estruturantes, constatou-se um distanciamento, por exemplo: quando comparado o princípio geral da liberdade das associações (n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 6/12 e artigo 48.º da CRA), com o da tipificação das ONG’s (artigo 12.º do Regulamento), o da livre prossecução

da actividade das associações (n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 6/12), com o da supervisão, fiscalização e controlo pela administração da actividade e funcionamento das ONG's (artigos 18.º, 19.º, 23.º e 32.º).

O Tribunal Constitucional notou que se estava em presença de um diploma com a designação e forma de regulamento, mas com conteúdo material de lei e em matéria que, à luz do princípio da separação de poderes a Constituição, considera ser domínio de reserva absoluta da Assembleia Nacional.

Constatada a inconstitucionalidade orgânica e com ela a inconstitucionalidade de todo o diploma, tornou-se inútil conhecer da inconstitucionalidade material das normas requeridas.

Assim, o Tribunal Constitucional decidiu no sentido de dar provimento ao pedido, declarando a inconstitucionalidade orgânica do Decreto Presidencial n.º 74/15 de 23 de Março que aprova o Regulamento das Organizações Não Governamentais.

ACÓRDÃO N.º 467/2017

N.º DO ACÓRDÃO	467/2017
PROCESSO N.º	541-B/2021
JUÍZA RELATORA	DRA. LUZIA BEBIANA DE ALMEIDA SEBASTIÃO
ESPÉCIE DE PROCESSO	FISCALIZAÇÃO ABSTRACTA SUCESSIVA
RECORRENTE	ORDEM DOS ADVOGADOS DE ANGOLA
DESCRITORES	VIOLAÇÃO DO PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS EFEITOS DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE

SUMÁRIO

A **Ordem dos Advogados de Angola**, melhor identificada nos autos, veio ao Tribunal Constitucional apresentar um pedido de apreciação da constitucionalidade do artigo 3.º, da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º, n.º 5 do artigo 7.º, n.º 4 do artigo 8.º, artigo 12.º, n.º 2 do artigo 11.º, artigos 13.º, 15.º, 20.º, 26.º, 30.º, 32.º, 38.º, n.º 3 do artigo 39.º, artigos 40.º e 42.º, todos da Lei n.º 25/15, de 18 de Setembro, Lei das Medidas Cautelares em Processo Penal, com fundamento na alínea f) do artigo 230.º da Constituição da República de Angola (CRA), no artigo 18.º da Lei n.º 2/08, de 17 de Junho, Lei orgânica do Tribunal Constitucional, e na alínea f) do artigo 27.º da Lei n.º 3/08, de 17 de Junho.

Na sua análise o Tribunal Constitucional qualificou como questão de fundo e objecto de apreciação, saber se no quadro da Constituição de 2010 a competência para ordenar prisões durante a instrução preparatória era do Ministério Público ou deveria ser de um juiz. Tendo em conta que, o Estado angolano, no cumprimento das suas obrigações internacionais e em respeito ao preceituado no n.º 3 do artigo 9.º do PIDCP determinou na sua Constituição, quais os órgãos habilitados a exercer funções judiciais, onde se refere no Capítulo IV, Secção III referente ao Ministério Público, que a este compete “*dirigir a fase de instrução preparatória dos processos penais, sem prejuízo da fiscalização das garantias fundamentais dos cidadãos, por Magistrado Judicial, nos termos da Lei*”, conforme previsto na alínea f) do artigo 186.º da CRA.

Com efeito, segundo Grandão Ramos, “a jurisdição consiste no poder de julgar, que cabe a um dos três poderes do Estado, o judicial. E os Juizes não julgam só no julgamento afinal, “julgam” em todas as fases do processo”. In As Garantias do Arguido e a lei das Medidas Cautelares, in *Juris Penal e Processo Penal*, V. I, FDUCA, pág.139.

Deste modo, o Tribunal Constitucional considerou que as normas em apreciação, ao atribuir ao Ministério Público poderes para proceder ao primeiro interrogatório do arguido detido, validar as detenções e aplicar aos detidos medidas restritivas de liberdade, a Lei n.º 25/15 contraria os princípios da divisão tripartida de poderes (artigos 105.º, 186.º e 174.º da CRA), bem como o princípio da jurisdição nos termos do n.º 2 do artigo 174.º da CRA, pelo que declarou inconstitucionais as referidas normas da Lei n.º 25/15.

Não obstante a declaração de inconstitucionalidade, atendendo ao disposto no n.º 4 do artigo 231.º da CRA, que em situações em que esteja em causa a segurança jurídica e um excepcional interesse público, o Tribunal Constitucional pode limitar os efeitos normais da inconstitucionalidade, o Tribunal Constitucional entendeu que, transitoriamente e até que as autoridades providenciassem com a urgência requerida a admissão e colocação de juizes de garantia junto dos órgãos de instrução preparatória, os magistrados do Ministério Público deveriam continuar a ordenar, na fase de instrução preparatória, as medidas restritivas de liberdade, que poderiam ser, posteriormente, fiscalizadas pelos juizes de turno previsto na lei.

Em suma, o Tribunal decidiu no sentido de dar provimento parcial ao pedido, declarando inconstitucional o n.º 1 do artigo 3.º e os artigos com ele relacionados e acima mencionados, na parte que atribui ao Ministério Público competência para ordenar a prisão preventiva ou domiciliária, por ser tal prerrogativa nos termos da Constituição exclusiva de um Magistrado Judicial, no caso o juiz de garantias referido na alínea f) do artigo 186.º da CRA.

Protelar a aplicação dos efeitos da nulidade decorrentes da declaração de inconstitucionalidade para o momento da implementação do Juiz de Garantias.

ACÓRDÃO N.º 688/2021

N.º DO ACÓRDÃO	688/2021
PROCESSO N.º	894-D /2021
JUIZA RELATORA	DRA. GUILHERMINA CONTREIRAS PRATA (VICE-PRESIDENTE)
ESPÉCIE DE PROCESSO	FISCALIZAÇÃO PREVENTIVA DA LEI DE REVISÃO CONSTITUCIONAL
RECORRENTE	JOÃO MANUEL GONÇALVES LOURENÇO, PRESIDENTE DA REPÚBLICA
DESCRITORES	ALTERAÇÃO DOS ARTIGOS 14.º, 37.º, 92.º, 100.º, 104.º, 107.º, 110.º, 112.º, 119.º, 120.º, 125.º, 132.º, 135.º, 143.º, 144.º, 145.º, 162.º, 163.º, 169.º, 174.º, 176.º, 179.º, 180.º, 181.º, 182.º, 183.º, 184.º, 198.º, 199.º, 213.º, 214.º E 242.º, O ADITAMENTO DOS ARTIGOS 107.º-A, 116.º-A, 132.º-A, 198.º-A, 200.º-A, E 212.º-A E 241.º-A, E A REVOGAÇÃO DO N.º 2 DO ARTIGO 132.º, A ALÍNEA C) DO N.º 2 DO ARTIGO 135.º, OS ARTIGOS 192.º E 215.º E O N.º 1 DO ARTIGO 242.º

SUMÁRIO

João Manuel Gonçalves Lourenço, Presidente da República de Angola, melhor identificado nos autos, requereu ao Tribunal Constitucional ao abrigo dos n.ºs 1 e 4 do artigo 228.º da Constituição da República de Angola (CRA) e da alínea b) do n.º 2 do artigo 20.º da Lei n.º 3/08 de 17 de Junho, Lei do Processo Constitucional (LPC), em processo de fiscalização preventiva e em regime de urgência, a apreciação da constitucionalidade da Lei de Revisão Constitucional (LRC) aprovada pela Assembleia Nacional, aos 22 de Junho de 2021, que lhe foi submetido para promulgação.

Em cumprimento do estabelecido na alínea a) do n.º 2 do artigo 16.º da LPC, foi a Assembleia Nacional notificada a pronunciar-se, o que fez por documento assinado pelo seu Presidente, nos termos do qual, o Presidente da República submeteu à Assembleia Nacional uma proposta de Lei de Revisão da Constituição, ao abrigo do artigo 233.º do Regimento Interno da Assembleia Nacional aprovado pela Lei n.º 13/17 de 6 de Julho, Lei Orgânica que aprova o Regimento da Assembleia Nacional.

O presidente da República propôs a alteração dos artigos 14.º, 37.º, 92.º, 100.º, 104.º, 107.º, 110.º, 112.º, 119.º, 120.º, 125.º, 132.º, 135.º, 143.º, 144.º, 145.º, 162.º, 163.º, 169.º, 176.º, 179.º, 180.º, 181.º, 184.º, 198.º, 199.º, 213.º, 214.º e

242.º, o aditamento dos artigos 58.º-A, 116.º-A, 132.º-A, 198.º-A, 200.º-A e 212.º-A e a revogaçã dos artigos 192.º e 215.º, bem como do n.º 4 do artigo 182.º e do n.º 1 do artigo 242.º.

Na Reuniã Plenãria realizada no dia 18 de Março de 2021, a Assembleia Nacional aprovou na generalidade a proposta de Lei de Revisã Constitucional com 157 votos a favor, nenhum voto contra e 48 abstenções, o que significa ter obtido a aprovaçã de 2/3 dos deputados em efectividade de funções.

O Projecto de Lei de Revisã Constitucional foi a votaã final global no dia 22 de Junho de 2021, tendo sido aprovado com 152 votos a favor, nenhum voto contra e 56 abstenções, alterando os seguintes artigos: 14.º, 37.º, 92.º, 100.º, 104.º, 107.º, 110.º, 112.º, 119.º, 120.º, 125.º, 132.º, 135.º, 143.º, 144.º, 145.º, 162.º, 163.º, 169.º, 174.º, 176.º, 179.º, 180.º, 181.º, 182.º, 183.º, 184.º, 198.º, 199.º, 213.º, 214.º e 242.º, o aditamento dos artigos 107.º-A, 116.º-A, 132.º-A, 198.º-A, 200.º-A, e 212.º-A e 241.º-A, e a revogaçã do n.º 2 do artigo 132.º, a alínea c) do n.º 2 do artigo 135.º, os artigos 192.º e 215.º e o n.º 1 do artigo 242.º.

O Tribunal concluiu que no processo de revisã constitucional a Assembleia Nacional respeitou os procedimentos estabelecidos nos artigos 233.º, 234.º, 235.º e 237.º da Constituiã da Repùblica de Angola, nã tendo sido verificado qualquer desrespeito aos limites formais (iniciativa, quórum de aprovaçã e os procedimentos) e os limites circunstanciais.

Que o n.º 5 do artigo 181.º; n.º 4 do artigo 182.º; n.º 4 do artigo 183.º; n.º 6 do artigo 184.º todos da Lei de Revisã Constitucional que estabelecem a remessa de relatõrios dos òrgãos jurisdicionais, para outros òrgãos de soberania, constitui desrespeito ao limite material de revisã da CRA, previsto nas alíneas i) e j), referentes aos princípios da independêcia dos tribunais e da separaçã de poderes e independêcia dos òrgãos de soberania.

No demais do seu articulado a lei de revisã constitucional respeita os limites materiais do artigo 236.º da CRA.

ACÓRDÃO N.º 799/2023

N.º DO ACÓRDÃO	799/2023
PROCESSO N.º	903-A /2021
JUÍZA RELATORA	DRA. JOSEFA ANTÓNIA DOS SANTOS NETO
ESPÉCIE DE PROCESSO	RECURSO EXTRAORDINÁRIO DE INCONSTITUCIONALIDADE
RECORRENTE	JOÃO DOMINGOS SOARES
DESCRITORES	PRINCÍPIO DA LEGALIDADE
	PRINCÍPIO DO ACESSO AO DIREITO E TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA
	PRINCÍPIO DO JULGAMENTO JUSTO E CONFORME A LEI
	TRIBUNAL DOS DIREITOS HUMANOS

SUMÁRIO

João Domingos Soares, melhor identificado nos autos, veio ao Tribunal Constitucional impetrar Recurso Extraordinário de Inconstitucionalidade (REI) do Acórdão prolatado pela 2.ª Secção da Câmara Criminal do Tribunal Supremo, datado de 05 de Dezembro de 2019, no âmbito do Processo n.º 2786/19, tendo alegado violação dos princípios da legalidade, do acesso ao direito e tutela jurisdiccional efectiva e do julgamento justo e conforme a lei, por ter visto a sua condenação confirmada em 2.ª instância sem que tivessem sido valoradas as suas alegações.

Na sua análise o Tribunal Constitucional constatou que o Recorrente teve direito de defesa, e exerceu o contraditório com o intuito de ver salvaguardados os seus lídimos direitos, liberdades e garantias fundamentais, tendo a actuação dos tribunais da jurisdição comum sido pautada pelo cumprimento de todos os pressupostos legais.

O Tribunal concluiu que o Acórdão impugnado não está ferido de inconstitucionalidade, em face dos fundamentos invocados pelo Recorrente, que os centra na violação do princípio da legalidade, do princípio do acesso ao direito e à tutela jurisdiccional efectiva, bem como na violação do direito ao julgamento justo e conforme.

Não obstante o supramencionado, verificou o Tribunal ter já o Recorrente cumprido a pena de prisão a que foi condenado, na medida em que se encontra privado da liberdade desde 26 de Agosto de 2017, tendo cumprido a sua pena aos 26 de Fevereiro de 2022.

Assim, como Tribunal de Direitos Humanos, não podendo ignorar este facto, sob pena de violação da Constituição e dos instrumentos jurídicos internacionais de defesa dos direitos humanos de que Angola é parte, o Tribunal Constitucional pugnou pela restituição do Recorrente a liberdade.



IV – ENTREVISTA





Dr. Rui Constantino da Cruz Ferreira Juiz Conselheiro Presidente Jubilado do Tribunal Constitucional

A 25 de Junho de 2023 comemora-se o 15.º Aniversário da Fundação do Tribunal Constitucional. Por essa razão, propusemo-nos entrevistar uma das maiores autoridades no que diz respeito ao constitucionalismo e à história constitucional do nosso País. Destarte, fomos ao encontro do Dr. Rui Ferreira, Juiz Conselheiro Presidente Jubilado deste Tribunal, especialista e docente de Direito Constitucional, que prontamente aceitou a responder às nossas perguntas.

A 11 de Novembro de 1975, com a Proclamação da Independência do nosso País, começou a vigorar a Lei Constitucional, que foi alvo de várias revisões, até Março de 1991. Que linhas de força definiam essa Lei Constitucional e as suas revisões e que principais traços de evolução podemos identificar ao longo do tempo?

Dr. Rui Ferreira: A Lei Constitucional de 1975 é, na história constitucional de Angola, a Constituição da nossa Independência e do nascimento do Estado angolano soberano e independente.

Resumidamente, pode dizer-se que as suas linhas de força estavam orientadas para o objectivo de consolidação da independência e construção de uma sociedade de tipo socialista (democracia popular). Para realizar tal objectivo instituiu: um sistema político de partido único (MPLA) tornado partido dirigente da sociedade, do Estado, das forças armadas e das instituições; um modelo de Estado sem separação de poderes (concepção unitária do poder do Estado) assente no princípio do centralismo democrático; uma economia baseada na propriedade estatal dos principais meios de produção, na planificação e gestão centralizada, considerando a agricultura como base e a indústria como facto decisivo do desenvolvimento nacional; um “Estado social” com função assistencial gratuita e alargada, sobretudo nos domínios da educação, saúde, alfabetização, cultura e assistência na infância, na maternidade, na invalidez

e na velhice; uma visão minimalista e limitada dos direitos dos cidadãos, sobretudo dos direitos de liberdade.

As várias alterações feitas a esta Lei Constitucional, durante os cerca de 15 anos da sua vigência, não modificaram esta matriz. Entre tais alterações, destaco três: as que reforçaram, substancialmente, os poderes do Presidente da República (1976 e 1977), atribuindo-lhe a competência para presidir ao Conselho de Ministros e ao Governo, incluindo a nomeação de todos os seus membros e que culminou, em 1979, com a extinção dos cargos de Primeiro-Ministro e Vice-Primeiro Ministro; a de 1978, que introduziu a colegialidade dos tribunais, os quais passam a ser integrados por Juizes profissionais e Juizes leigos, o que veio dar lugar à “Lei da Participação dos Trabalhadores na Administração da Justiça” (assessores populares); a de 1980, que extinguiu o Conselho da Revolução e criou a Assembleia do Povo, e outros órgãos do poder popular (Assembleias Populares Provinciais).

A Lei n.º 12/91, de 23 de Março, serviu para criar as premissas constitucionais necessárias à implantação da democracia multipartidária, à ampliação das garantias dos direitos fundamentais dos cidadãos e ao lançamento das bases da economia do mercado. A Lei n.º 23/92, de 16 de Setembro, aprofundou as referidas premissas e deu início à formação da Justiça Constitucional.

Que impacto na vida dos cidadãos angolanos adveio das inovações trazidas pelas leis apontadas?

Dr. Rui Ferreira: As leis referidas (Lei n.º 12/91, de 23 de Março e Lei n.º 23/92, de 16 de Setembro) deram a Angola uma nova Constituição, tanto em sentido formal como em sentido material. Historicamente, elas marcam o fim da 1.ª República (1975/1992) e o advento da 2.ª República (1992/2010).

Estas leis de revisão constitucional tiveram, inquestionavelmente, um grande impacto na vida dos cidadãos, porque trouxeram para todos nós angolanos a democracia, o multipartidarismo, a economia de mercado, os direitos de liberdade e o Estado de direito que, como é sabido, são hodiernamente valores universais das sociedades.

Na prática e em concreto elas permitiram aos cidadãos, por exemplo: poder criar e pertencer a um partido político ou associação; ter eleições multipartidárias regulares assentes no sufrágio universal livre e directo para a escolha dos governantes; poder fazer greves, manifestações e ter liberdade de expressão e reunião; ter livre iniciativa económica; ter o reconhecimento dos direitos humanos fundamentais e do direito de recurso aos tribunais, em caso de ameaça ou violação de tais direitos; ter liberdade de imprensa, a separação de poderes e a proibição da pena de morte; etc., etc.

A nova ordem constitucional trazida por estas leis foi e ainda é muito impactante para a vida dos cidadãos e a edificação do estado democrático de direito.

O Acórdão de 21 de Dezembro de 1998, do Tribunal Supremo, nas vestes de Tribunal Constitucional, sobre as competências do Presidente da República na cadeia de comando do poder executivo, constituiu-se numa evolução do sistema político que existia no Estado ou numa declaração / interpretação do mesmo sistema?

Por outras palavras, o Tribunal Constitucional, como tribunal político que também é, limita-se a interpretar as leis que lhe são submetidas ou tem competência para fazer evoluir o sistema consoante um macro-objectivo como sendo o Estado democrático de Direito ou a dignidade da pessoa humana?

Dr. Rui Ferreira: Permito-me começar por discordar da ideia de que “o Tribunal Constitucional é um tribunal político”. Discordo, porque esta expressão pode trazer implícita a ideia de que o Tribunal Constitucional funciona com base nos valores, nas regras e nos métodos subjectivos da política. Não é assim, nem *de jure* nem na prática. O Tribunal Constitucional é, verdadeiramente, um tribunal judicial, porque, como é próprio destes tribunais judiciais, funciona e delibera objectivamente, isto é, apenas com base na Constituição, na lei e na consciência dos seus juízes.

É facto que na competência do Tribunal Constitucional está o tratamento de algumas questões de visível pendor político. Porém, o Tribunal Constitucional só trata das questões políticas que estão reguladas pelo direito, como por exemplo, as eleições ou a aprovação das leis. E, nestes casos (matérias político-constitucionais), a intervenção do Tribunal Constitucional é sempre uma intervenção objectiva, porque é fundada na CRA, na lei e no direito e não nos critérios subjectivos e circunstanciais da política.

Voltando à pergunta feita, tenho a dizer o seguinte: o Acórdão mencionado é uma importante referência da jurisprudência constitucional angolana. Tanto mais é que, 10 anos depois da sua prolação, serviu de experiência para a instituição pela Lei Orgânica do Tribunal Constitucional e pela Lei do Processo Constitucional do nosso *sui generis* processo sobre a interpretação e a concretização da Constituição.

O que se fez com esse Acórdão foi um exercício hermenêutico, vendo a Constituição como um todo, para saber quem era à luz da Lei Fundamental o Chefe do Governo, isto é, se era o Primeiro-Ministro ou o Presidente da República. Concluiu-se que era o Presidente da República, porque a Lei Constitucional lhe atribuía a si (e não ao Primeiro-Ministro) a competência de definir a orientação política do País, presidir ao Conselho de Ministros, nomear e exonerar os Ministros.

Acompanho aqueles que entendem que nas sociedades democráticas modernas os tribunais não são meros aplicadores da lei. Ao interpretar as leis que aplicam aos casos *subjudice*, ao fixar o sentido e conteúdo das normas os tribunais tornam-se assim autênticos criadores do direito, por via jurisprudencial, complementando e desenvolvendo em concreto a função legislativa dos Parlamentos. Assim também é com o Tribunal Constitucional, sobretudo em domínios como o da concretização dos princípios constitucionais da tutela dos direitos fundamentais e da garantia da dignidade da pessoa humana.

Quando começaram os preparativos para a instituição de facto do Tribunal Constitucional e quais foram as principais etapas que levaram à sua implementação em Junho de 2008?

Dr. Rui Ferreira: O processo de preparação da instituição do Tribunal Constitucional foi super-rápido e curtíssimo, durou menos de 2 meses: começou a 23 de Abril de 2008, com a criação da Comissão Instaladora do Tribunal Constitucional (Despacho Presidencial n.º 14/08), e terminou a 18 de Junho desse mesmo ano com a tomada de posse dos primeiros 7 Juizes Conselheiros do Tribunal Constitucional, que nesse mesmo dia começaram a trabalhar. Tudo feito a correr porque não havia mais tempo.

Coordenei essa Comissão Instaladora que foi, igualmente, integrada pelos Drs. Onofre dos Santos, Francisco Monteiro de Queirós, Efigénia Clemente, Suzana Inglês, Agostinho Santos e um representante do Ministério das Finanças, este último com a incumbência de viabilizar os recursos financeiros necessários à empreitada de instalação do Tribunal Constitucional.

Esta Comissão Instaladora funcionou no edifício da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto e conforme o mandato que lhe foi confiado: preparou as leis necessárias ao funcionamento do Tribunal Constitucional, especificamente a sua Lei Orgânica (Lei n.º 2/08, de 17 de Junho) e a Lei do Processo Constitucional (Lei n.º 3/08, de 17 de Junho), ambas ainda em vigor; seleccionou o edifício onde durante 4 anos funcionou a 1.ª sede do Tribunal Constitucional (edifício então existente no espaço onde foi construído o actual Gabinete do Vice-Presidente da República); projectou o equipamento do Tribunal Constitucional (mobiliários e meios de trabalho) e o recrutamento dos seus primeiros quadros e funcionários judiciais.

Permita-me, ainda, recordar dois factos da longa gesta de instalação do Tribunal Constitucional: em 1994, o Ministério da Justiça criou uma equipa de trabalho integrada pelo Professor Grandão Ramos e pelo Conselheiro Caetano de Sousa, que começou a preparar o esboço de uma lei de criação do Tribunal Constitucional. Essa equipa chegou a fazer uma visita de estudo ao Tribunal

Constitucional de Portugal e à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, mas o seu trabalho não teve sequência; em 2005, a Assembleia Nacional aprovou uma Resolução recomendando ao Governo “a criação das condições necessárias à institucionalização do Tribunal Constitucional” (Resolução n.º 7/05, de 24 de Maio). Só 3 anos depois a recomendação foi atendida.

Resumindo, pode dizer-se o seguinte: a criação do Tribunal Constitucional demorou 16 anos (foi criado pela Lei Constitucional de 1992, mas foi instituído apenas em 2008); em 1994 e em 2005 houve tentativas para se iniciarem os preparativos da sua instituição, mas foram efémeras, inconsequentes; no 2.º trimestre de 2008, altura em que se formou e manifestou a necessária vontade política, foi finalmente instalado o Tribunal Constitucional através de um processo de preparação aceleradíssimo.

Em 2008, o Tribunal foi instituído com a composição de sete Juízes Conselheiros. Quando e porquê decidiram evoluir para 11?

Dr. Rui Ferreira: Quando foi instituído em 2008, o Tribunal Constitucional tinha 7 Juízes. Com a aprovação, em Fevereiro de 2010, da actual Constituição passou para 11 Juízes. A razão do aumento foi a constatação, após 2 anos de actividade, que 7 Juízes eram poucos para o muito trabalho confiado a este Tribunal ao nível dos seus órgãos jurisdicionais, ao Plenário de Juízes e às suas duas Câmaras. Foi uma alteração necessária e certa.

Qual a influência da existência do Tribunal Constitucional na evolução do panorama político, social, do poder local e, mesmo, da prática jurídica das estruturas judiciais?

Dr. Rui Ferreira: Não tenho dúvidas de que o Tribunal Constitucional tem uma grande importância na nossa sociedade. Assim penso, porque, pela sua natureza e pela sua função, o Tribunal Constitucional ocupa um lugar de relevo no quadro organizatório e funcional dos poderes do Estado.

A CRA, no enunciado das suas normas e no conteúdo dos seus princípios informadores, confere ao Tribunal poderes e competências de enorme importância, nomeadamente: o de fiscal último do respeito e cumprimento da CRA; o de garante dos direitos fundamentais dos cidadãos; o de fiscal da constitucionalidade da acção dos órgãos do poder do Estado, nomeadamente do executivo, do legislativo e dos demais tribunais que integram o poder judicial do Estado; e o de regulador e fiscal dos processos de formação dos órgãos constitucionais (eleições gerais e autárquicas).

Além deste importante leque de competências, o Tribunal Constitucional recebeu da CRA o poder de proferir decisões nestas matérias (e noutras) que

“são de cumprimento obrigatório para todos os cidadãos e demais pessoas jurídicas e que prevalecem sobre as de quaisquer outras autoridades”.

Quem tem este nível de responsabilidade constitucional está condenado a ter uma grande importância e influência política, social e judiciária. O Tribunal Constitucional tem-na. Ainda bem.

Nos processos de fiscalização concreta da constitucionalidade, o Tribunal Constitucional revê e pode anular os acórdãos prolatados pelos tribunais de outras jurisdições e reenvia para que estas os reformem. Pensa que seria mais compreensível para todos os operadores de Direito, se a lei permitisse que o Tribunal Constitucional pudesse, ele próprio, modificar a decisão recorrida e mandar executar essa modificação?

Dr. Rui Ferreira: Parece-me que a resposta a esta questão depende da espécie de processo de fiscalização concreta que se esteja a tratar.

Se for um recurso ordinário de inconstitucionalidade (ROI), compreendo e aceito que a decisão seja no sentido de ordenar a reforma da sentença recorrida pelo tribunal *a quo*, em conformidade com a decisão do tribunal sobre a questão da inconstitucionalidade, como prevê a Lei do Processo Constitucional no n.º 2 do seu artigo 47.º. Porquê?

Porque o recurso ordinário de inconstitucionalidade é um recurso de tipo incidental em que o Tribunal Constitucional se limita a conhecer “um incidente”, isto é, a constitucionalidade de uma norma legal cuja conformidade à CRA foi posta em dúvida no processo. No recurso ordinário de inconstitucionalidade, o Tribunal Constitucional não aprecia o fundo, o mérito, da sentença recorrida, razão pela qual não parece avisado que o Tribunal Constitucional deva “aventurar-se” a modificar os termos, o conteúdo e os fundamentos de uma sentença que não conhece e não julgou. Não conhece e não julgou, porque esse não é o objecto do recurso ordinário de inconstitucionalidade.

Tratando-se da outra espécie de fiscalização concreta, o recurso extraordinário de inconstitucionalidade (vulgo REI) é diferente. Nesta hipótese, entendo que em caso de inconstitucionalidade o Tribunal Constitucional deve não apenas anular a sentença recorrida como também modificá-la. Porquê?

Desde logo, porque no recurso extraordinário de inconstitucionalidade o Tribunal Constitucional conhece “o mérito da causa”, isto é, julga a sentença propriamente dita, as suas decisões, os seus fundamentos, os seus termos e conteúdo, estando, por isso, em condições para reformá-la ele próprio. Por outro lado, estando em causa no recurso extraordinário de inconstitucionalidade a violação de direitos e princípios fundamentais tutelados pela CRA, não faz sentido e contraria o princípio da celeridade processual que a “reposição da legalidade constitucional” tenha de aguardar ainda por uma nova inter-

venção do Tribunal *a quo*, com a delonga e os riscos inerentes a esse tipo de intervenção. Isso é de todo desnecessário e inconveniente até porque estes processos já foram antes sujeitos à demora e contratempos do exigido prévio esgotamento da cadeia recursória ordinária.

Por tudo isso, sou de opinião que, havendo uma inconstitucionalidade na decisão recorrida, o Tribunal Constitucional deve declará-la e, em consequência disso, anular a sentença recorrida, reformá-la e fixar os efeitos concretos da decisão deste recurso, tanto para as partes como também para o Tribunal recorrido a quem incumbirá promover a execução do deliberado nesse Acórdão.

Por ocasião da criação das leis que regem o processo constitucional, que motivos ditaram a previsão do recurso extraordinário de inconstitucionalidade?

Dr. Rui Ferreira: A razão que motivou a criação do recurso extraordinário de inconstitucionalidade (REI) foi resumidamente a seguinte: em Abril/Maio de 2008, durante os trabalhos da Comissão Instaladora do Tribunal Constitucional, constatamos que a nossa ordem jurídica não tinha um “instrumento processual” adequado que desse aos cidadãos a possibilidade de acesso ao Tribunal Constitucional, no caso de se confrontarem com sentenças e actos administrativos que violassem ou ameaçassem os seus direitos fundamentais tutelados pela Lei Constitucional ou ofendessem os princípios fundamentais da nova ordem constitucional democrática vigente desde 1991/1992.

Pessoalmente, vivenciei, porque exercia advocacia à data (até 2008), situações concretas em que eu e outros colegas advogados sentimos a falta de um meio processual apropriado e de uma instância constitucionalmente vocacionada e especializada para reagir perante este tipo de sentenças e actos administrativos contrários à constituição.

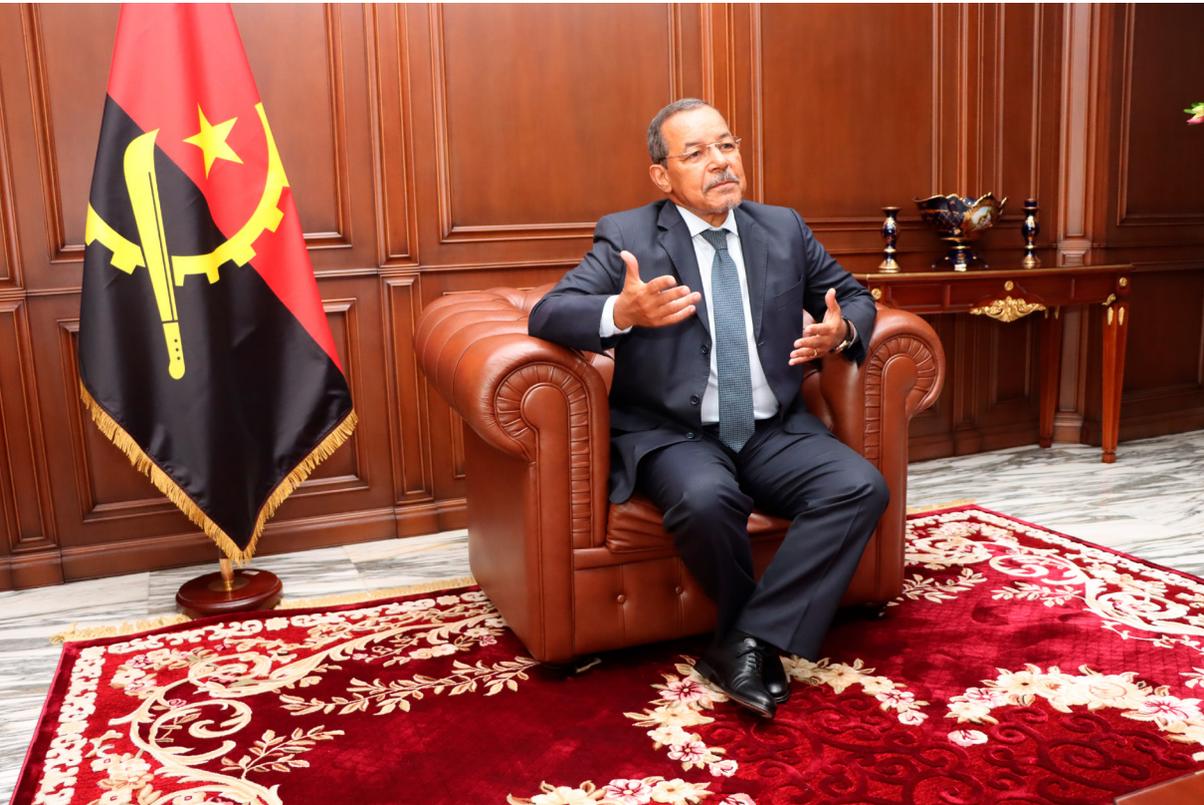
Fruto dessa constatação e experiência discutimos que “instrumento de direito adjectivo” poderia criar-se para este tipo de situações e que fosse capaz de dar corpo ao que se dispunha no art.º 43.º da Lei Constitucional, que então vigorava, à luz do qual “*contra todos os actos que violam os seus direitos estabelecidos na Lei Constitucional os cidadãos têm o direito de impugnar e recorrer aos tribunais*”, no que se inclui, necessariamente, o Tribunal Constitucional como garante principal desses direitos fundamentais dos cidadãos.

Com o pouco tempo que dispúnhamos, e inspirados *na ratio* e conteúdo do Recurso de Amparo e da Queixa Constitucional alemã, concebeu-se o REI, um tipo de processo constitucional tipicamente angolano, ajustado à nossa realidade e que visa repor tempestivamente a legalidade constitucional, quando os direitos dos cidadãos constitucionalmente protegidos são violados por sentenças e por actos administrativos.

Enfatizando o já dito, reitero que a criação do recurso extraordinário de inconstitucionalidade, do ponto de vista constitucional, fundou-se nos princípios da tutela jurisdicional efectiva e no direito que os cidadãos têm de acesso directo ao tribunal de garantia dos seus direitos reconhecidos e tutelados pela constituição (o Tribunal Constitucional), quando sentenças e actos administrativos os violem.

Se o Venerando Juiz Presidente Jubilado pudesse regressar à presidência efectiva do Tribunal Constitucional, o que faria de diferente, em relação ao que fez?

Dr. Rui Ferreira: É difícil responder a isso, porque me entreguei de corpo e alma ao cumprimento dessa missão e dei tudo e o melhor de que era capaz, durante os quase 9 anos que presidi ao Tribunal Constitucional. Faria no essencial o mesmo, apostando talvez mais em 2 domínios: no da carreira dos quadros técnicos e funcionários do Tribunal Constitucional (estabilidade, estatuto, progressão, segurança profissional, formação e superação contínua), pois deles depende a memória e o futuro do Tribunal Constitucional; no da afirmação da independência institucional e funcional do Tribunal Constitucional; cuidaria também de minorar os muitos sacrifícios que as obrigações e exigências próprias do bom cumprimento desta missão causaram à minha família e aos que me eram mais próximos.



É frequentemente chamado de o Pai do Tribunal Constitucional, pelo papel predominante que teve em todo o processo que culminou com a institucionalização do Tribunal. 15 anos depois, o Tribunal Constitucional é um filho que o enche de orgulho ou de frustrações?

Dr. Rui Ferreira: Sinto muito orgulho e nenhuma frustração. O Tribunal Constitucional, por mérito próprio do seu colectivo de Juizes, técnicos e funcionários, fez o seu caminho, venceu desafios, superou barreiras e tornou-se uma instituição forte, socialmente credibilizada e, o mais importante, plenamente capaz de cumprir as responsabilidades que tem enquanto garante último do cumprimento da CRA, enquanto tribunal eleitoral e enquanto tribunal de garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Sinto-me muito envaidecido, orgulhoso e feliz pelo Tribunal Constitucional que temos, pelo que já fez e pelo que faz. Está no bom caminho e em boas mãos.

Em Abril de 2008, foi criada pelo Presidente da República, através do Despacho Presidencial nº 14/08, publicado no Diário da República nº 77 de 28 de Abril de 2008, uma Comissão encarregue de conceber e instalar o Tribunal Constitucional, o que se materializou em Junho de 2008. O nosso País encontrava-se, portanto, a escassos dois (2) meses da realização das eleições legislativas daquele ano, que ocorreram a 5 e 6 de Setembro.

O Tribunal Constitucional surge assim numa conjuntura de preparação das segundas eleições no País. Era possível antever o que viria a ser todo este processo de recepção, processamento e validação das candidaturas, assim como de contencioso eleitoral? Como a Instituição se preparou para este momento que coincidiu exactamente com a sua fase de institucionalização?

Dr. Rui Ferreira: A principal razão que levou à instituição do nosso Tribunal Constitucional em Junho de 2008 foi a realização das eleições legislativas de Setembro de 2008. Eram as primeiras eleições a realizar após o fim da guerra e a conquista da paz. Esse facto motivou o poder político a dar finalmente o passo de instituir este Tribunal (16 anos depois da Constituição ter previsto a sua criação). E fê-lo porque compreendeu que o Tribunal Constitucional seria “a instância jurisdicional apropriada” para cuidar da realização e regularidade dessas eleições.

Tínhamos, por isso, consciência que essas eleições trariam muito trabalho para o Tribunal Constitucional. Porém não tínhamos a percepção exacta da grande amplitude desse trabalho e do tempo reduzidíssimo que havia para realizá-lo. Só quando iniciamos a preparação do processo de recepção das candidaturas dos quase 100 partidos políticos então existentes, nos apercebemos

da dimensão hercúlea deste desafio, colocado ao Tribunal Constitucional no preciso momento do seu nascimento.

Muitos duvidaram que o Tribunal Constitucional fosse capaz.

Mas, fomos capazes, e o Tribunal Constitucional “mostrou ao que vinha”, realizando, dentro dos prazos e com reconhecida qualidade, todas as tarefas que lhe couberam no processamento e validação das candidaturas e no julgamento de todas as reclamações e recursos do contencioso eleitoral. E melhor só não fez porque não teve tempo suficiente para melhor preparar-se.

Houve 3 factores que foram essenciais para este sucesso: o primeiro foi a determinação e entrega dos Juizes Conselheiros e, sobretudo, dos primeiros técnicos e funcionários do Tribunal Constitucional, muitos dos quais ainda se encontram a trabalhar no Tribunal Constitucional; o segundo foi a cooperação dos competentes serviços da administração pública, de que destaco os serviços de registo civil, criminal e notariado do Ministério da Justiça; e o terceiro foi o recurso inovador às modernas tecnologias de informação, sem as quais teria sido impossível processar e validar as candidaturas.

Sou de opinião que as eleições legislativas de 2008 foram o mais sério desafio até agora feito ao Tribunal Constitucional, pelo facto de que o Tribunal “acabara de nascer”, não havia experiência do trabalho que havia por fazer e o risco de não se conseguir fazê-lo era muito grande. O Tribunal Constitucional não teve infância nem adolescência. Nasceu adulto.

Ter “sobrevivido à nascença” impulsionou o Tribunal Constitucional a tornar-se a instituição forte, capaz e credibilizada em que se tornou.

O processo de transição democrática no nosso País teve lugar com a formalização do multipartidarismo, através da aprovação da Lei n.º 12/91, de 6 de Maio. Em 1992, o País realizou as primeiras eleições da sua história, ao que se seguiu um longo período de conflito armado que só viria a terminar em 2002. Só a partir desta data, com Paz, foi verdadeiramente possível iniciar a transição democrática, que teve na Constituição de 2010 um dos seus principais marcos no caminho para a concretização dos princípios estruturantes de em Estado Democrático e de Direito.

A Constituição da República de 2010 é uma fonte de estabilidade do nosso Estado democrático e de direito?

Dr. Rui Ferreira: Claro que sim. A CRA de 2010 é um elemento fundamental para o nosso estado democrático de direito. A CRA é a matriz do Estado constitucional em Angola, define a sua ossatura, as suas instituições de poder, o modelo de sociedade pretendida e o programa do Estado.

Por tudo isso, ela é a principal fonte orientadora da construção do Estado democrático de direito e a sua estabilidade (da CRA) é, também, por conse-

quência, factor influenciador do processo de consolidação e desenvolvimento do Estado democrático de direito.

Com toda a experiência que possui, como académico, juiz conselheiro jubilado e partícipe activo de todo o processo constitucional angolano, não posso deixar de lhe perguntar: Que desafios se perfilham para a jurisdição constitucional no nosso País?

Que relação se pode extrair entre a jurisdição constitucional e a consolidação da democracia em África, em geral, e em Angola, em particular?

Se tivesse de apontar algumas reformas a serem feitas à actual Constituição angolana, quais seriam?

Dr. Rui Ferreira: Fazem-me aqui 3 perguntas e vou começar por comentar a primeira:

A jurisdição constitucional, percebida como o conjunto de órgãos que integram o nosso sistema misto de controlo da constitucionalidade inclui, além do Tribunal Constitucional (como Tribunal Superior e de última instância da jurisdição constitucional), também, todos os demais Tribunais Comuns e especializados do País que, como é sabido, também são tribunais da jurisdição constitucional, porque têm a competência de fazer o controlo difuso da constitucionalidade das leis e assegurar a observância da CRA (n.º 1 do artigo 177.º da CRA).

Vou contar a resposta nos desafios para o Tribunal Constitucional, por ser o elemento principal da nossa jurisdição constitucional e por não haver agora tempo e a melhor oportunidade para discorrer sobre o tanto que há para dizer e para fazer na jurisdição comum.

O Tribunal Constitucional tem um desafio de ordem geral para realizar. Falo da necessidade de continuar a desenvolver-se e aperfeiçoar-se para cumprir a sua tríplice função constitucional: a de fiscal da constitucionalidade da acção dos órgãos do Estado e de garante último do cumprimento da CRA; a de Tribunal Eleitoral encarregue da regularidade das eleições gerais, das eleições autárquicas e do sistema de Partidos Políticos; e a de Tribunal de última garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos.

A este desafio geral ouso acrescentar outros 5 desafios mais específicos: consolidar a sua organização interna, os seus recursos humanos e preparar-se para o enorme desafio das eleições autárquicas; dinamizar o exercício do controlo difuso da constitucionalidade, nomeadamente através da divulgação das virtualidades do recurso ordinário de inconstitucionalidade; acompanhar o processo de actualização da legislação reguladora da organização e funcionamento do Tribunal Constitucional e do processo constitucional, contribuindo para o seu enriquecimento e que se evitem retrocessos de ordem constitucional e legal na

sua aprovaçã; melhorar e evoluir no diálogo institucional com os operadores judiciários, essencialmente com o Tribunal Supremo; continuar a investir na literacia constitucional dos cidadãos e das instituições.

Relativamente à segunda questão, gostaria de dizer o seguinte: a implementação e consolidação da democracia, em qualquer País, é um complexo processo assente em princípios e regras, definidos *grosso modo* pelas respectivas constituições. A Constituição define a ordem jurídica da democracia e os tribunais constitucionais são os garantes do seu cumprimento. Entendo por isso que, em África e no nosso País, o Tribunal Constitucional desempenha e ocupa um lugar de enorme importância para a edificação e consolidação do estado democrático de direito, isto é, o Tribunal Constitucional é o fiscal e garante da chegada desse processo a “um bom porto”.

A terceira questão colocada (que reformas apontaria a uma eventual revisão constitucional?) é de todas a mais difícil de responder e dá muito “pano para mangas”.

Vou comentá-la na minha qualidade de professor de direito constitucional e de cidadão, com a inerente liberdade de pensamento, de opinião e de expressão que daí advém.

Considero que Angola tem hoje uma Constituição boa e moderna, alinhada com os padrões universais do constitucionalismo democrático e verdadeiramente exemplar na consagração dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Tenho a firme convicção de que, no plano constitucional, o que o País mais precisa agora não é de revisões constitucionais que persigam o “sonho impossível” de chegarmos a uma Constituição perfeita e irrepreensível (nenhum País a conseguiu até agora).

O que Angola precisa agora é a mais difícil das reformas, a reforma das mentalidades. Esta é a única reforma capaz de fazer cessar a frequente e preocupante *décalage* entre o discurso normativo da CRA e o comportamento concreto dos poderes públicos e das instituições.

A par desta reforma de mentalidades e comportamentos, e com o mesmo objectivo temos de investir mais e melhor na superação daquilo que, a meu ver, são 3 debilidades estruturantes de que enferma o cumprimento da CRA e a *praxis* constitucional, refiro-me à independência dos tribunais, à liberdade de imprensa e à cultura democrática e humanista de governantes e da classe política em geral. Quando o conseguirmos, Angola dará um passo de gigante na sua afirmação como Estado democrático de direito.

Apesar dessa compreensão sobre o que *hic et nunc* é essencial, atrevo-me a dizer que um próximo processo de revisão constitucional poderia, entre outras questões, incluir as seguintes: reforço dos mecanismos e garantias

constitucionais de respeito, eficácia e protecção dos direitos fundamentais dos cidadãos, desenvolvimento das garantias constitucionais da liberdade de imprensa e da independência dos tribunais 2 postulados da democracia em que precisamos de evoluir; melhoria do papel e da importância da Assembleia Nacional no sistema político-constitucional através do reforço das suas competências na fiscalização da governação e dos checks and balances necessários ao equilíbrio do poder político no estado o que implicará um ajustamento do sistema governo.

Temos ouvido, lido e vimos confirmando pela jurisprudência firmada, que o Tribunal Constitucional angolano nasceu (também) como um Tribunal dos Direitos Fundamentais.

Acha que a nossa legislação actual sobre o processo constitucional apresenta défice em relação aos mecanismos (espécies) processuais de protecção dos direitos fundamentais? Se sim, que sugestões tem?

Dr. Rui Ferreira: Penso que a nossa legislação ainda é deficitária nesse aspecto. Como atrás disse, temos uma Constituição muito boa em matéria de reconhecimento dos direitos e das liberdades fundamentais dos cidadãos. Porém, nas sociedades modernas não basta dar este passo, o da consagração constitucional dos direitos. É preciso, também, que, quando tais direitos são desrespeitados ou ameaçados, os ofendidos tenham a possibilidade real de, na prática, em tempo e com eficácia, dirigirem-se à jurisdição constitucional para obter o necessário amparo. Para isso, é necessário que existam mecanismos bastantes de direito adjectivo, as chamadas espécies processuais no âmbito da fiscalização concreta da constitucionalidade dos actos e decisões. E, claramente, não as temos, ainda. Além do recurso extraordinário de inconstitucionalidade, bastante divulgado na *praxis* jusconstitucional mais frequente, muiras vezes questionado e hoje “amputado” (com a exigência do prévio esgotamento da cadeia recursória e exclusão de *factum* dos actos administrativos), do *habeas corpus* e do *habeas data* (tratados ao nível da jurisdição comum), carecemos desse tipo de espécies processuais. O nosso sistema jurisdiccional está deficitário nesse aspecto, o que é muito preocupante.

Precisamos de enriquecê-lo, começando por “desobstruir o acesso directo” dos cidadãos ao Tribunal Constitucional e assegurar a tutela jusconstitucional efectiva e tempestiva em matéria de direitos humanos fundamentais.

Que balanço faz destes 15 anos de institucionalização do Tribunal Constitucional? Permita-me convidar-lhe, se possível for, a estruturar a sua resposta numa lógica de análise swot (pontos fortes; pontos fracos; ameaças; oportunidades).

Dr. Rui Ferreira: O balanço que faço sobre estes 15 anos de institucionalização do Tribunal Constitucional pode resumir-se a duas frases: valeu a pena criar o Tribunal Constitucional e o Estado democrático de direito agradece.

Sobre a avaliação que me pede dos pontos fortes, pontos fracos, ameaças e oportunidades para o Tribunal Constitucional considero o seguinte:

Os pontos fortes do Tribunal Constitucional são, a meu ver, os seguintes: tem uma equipe de trabalho unida, dinâmica e focada, ao nível do seu colectivo de Juizes Conselheiros, técnicos e assessores; tem um bom colectivo de recursos humanos, qualificados, experientes, dedicados e motivados, ao nível dos seus funcionários judiciais e trabalhadores, em geral; tem uma organização interna boa, disciplinada e consolidada; tem um bom nível de diálogo e cooperação institucional com os poderes executivo e legislativo, o que facilita nomeadamente a obtenção dos recursos materiais e financeiros mínimos para o seu funcionamento.

Os pontos fracos da jurisdição constitucional e do Tribunal Constitucional talvez sejam os seguintes: a obstrução do acesso directo dos cidadãos ao Tribunal Constitucional devido à alteração do regime do recurso extraordinário de inconstitucionalidade; a “inexpressão” do recurso ordinário de inconstitucionalidade (ROI) por inação no controlo difuso da constitucionalidade das leis pelos Tribunais Comuns, falha imputável aos Magistrados Judiciais e do Ministério Público desses Tribunais e aos mandatários legais das partes processuais; considerável inação, na prática, das entidades constitucionalmente legitimadas para despoletarem os esperados e necessários processos (que não surgem) de fiscalização sucessiva abstracta, de fiscalização preventiva, de fiscalização de omissões inconstitucionais e de interpretação e aplicação de normas constitucionais; os “irritantes” frequentes na relação funcional e institucional com o Venerando Tribunal Supremo; as dificuldades pontuais de asseguramento do cumprimento célere das suas deliberações proferidas aos recursos extraordinário de inconstitucionalidade; o mandato de 7 anos dos Juizes Conselheiros, que considero curto e incapaz de fazer o melhor aproveitamento da sua experiência e da especialização, necessários à melhoria da qualidade da actividade; poucos recursos financeiros e falta de voz activa para influir na sua afectação e gestão realmente independente.

Quanto a eventuais ameaças, aponto as seguintes: risco de retrocesso nos processos de alteração da legislação, que regula a organização e funcionamento do Tribunal Constitucional e o processo constitucional; risco de retrocesso no quadro de competências actuais do Tribunal Constitucional; desagravos e incompreensões por virtude de deliberações decorrentes do exercício independente e imparcial das suas funções jurisdicionais.

Quanto às oportunidades que se oferecem ao Tribunal Constitucional tenho a dizer apenas o seguinte: o tempo da construção do estado democrático de direito é o tempo da justiça constitucional. Por outras palavras, vivemos em Angola o tempo em que, parafraseando a poética do Presidente fundador da Nação, os cidadãos, a sociedade e a justiça esperam pelo Tribunal Constitucional, essa é a sua oportunidade, essa é a sua missão, essa é a sua hora.

Desde já manifestamos o nosso agradecimento pela disponibilidade demonstrada.

Dr. Rui Ferreira: Eu é que agradeço.

Fotografias © Manuel Filho





TRIBUNAL

15

ANOS

CONSTITUCIONAL



**V – CONHEÇA
O TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL**





COMPOSIÇÃO E DESIGNAÇÃO DOS JUÍZES CONSELHEIROS DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

O Tribunal Constitucional é composto por 11 Juízes Conselheiros designados de entre juristas e magistrados, do seguinte modo:

- Quatro juízes indicados pelo Presidente da República, incluindo o Presidente do Tribunal;
- Quatro juízes eleitos pela Assembleia Nacional por maioria de 2/3 dos Deputados em eficácia de funções, incluindo o Vice-Presidente do Tribunal;
- Dois juízes eleitos pelo Conselho Superior da Magistratura Judicial;
- Um juiz selecionado por concurso público curricular, nos termos da lei.

Os juízes do Tribunal Constitucional são designados para 1 mandato de sete anos não renováveis e gozam das garantias de independência, inamovibilidade, imparcialidade e irresponsabilidade dos juízes dos restantes Tribunais.

Artigo 181.º, n.º 3 da Constituição da República de Angola



**Laurinda Jacinto Prazeres
Monteiro Cardoso**

Juíza Conselheira Presidente do Tribunal Constitucional,
designada pelo Presidente da República.



Vitória Manuel da Silva Izata

Juíza Conselheira Vice-Presidente do Tribunal Constitucional,
eleita pela Assembleia Nacional.



**Simão de Sousa
Victor**

Juiz Conselheiro do Tribunal Constitucional,
designado pelo Conselho Superior da
Magistratura Judicial.



**Maria da Conceição de
Almeida Sango**

Juíza Conselheira do Tribunal Constitucional,
eleita pela Assembleia Nacional.



**Júlia de Fátima
Leite Ferreira**

Juíza Conselheira do Tribunal Constitucional,
designada pelo Presidente da República.



**Carlos Manuel
dos Santos Teixeira**

Juiz Conselheiro do Tribunal Constitucional,
designado pelo Presidente da República.



**Carlos Alberto Bravo
Burity da Silva**

Juiz Conselheiro do Tribunal Constitucional,
seleccionado por concurso público curricular.



**Maria de Fátima de
Almeida da Silva**

Juíza Conselheira do Tribunal Constitucional,
designada pelo Conselho Superior da
Magistratura Judicial.



**Josefa Antónia
dos Santos Neto**

Juíza Conselheira do Tribunal
Constitucional, eleita pela
Assembleia Nacional.



**Gilberto
Magalhães**

Juiz Conselheiro do Tribunal
Constitucional, designado
pelo Presidente da República.



**Vitorino Domingos
Hossi**

Juiz Conselheiro do Tribunal
Constitucional, eleito pela
Assembleia Nacional.

HISTÓRICO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

O Tribunal foi instituído a 25 de Junho de 2008. Durante quatro anos, foi composto por sete juízes, que foram designados conforme o previsto no artigo 135.º da LC92: três juízes indicados pelo Presidente da República; três juízes eleitos pela Assembleia Nacional, por maioria de dois terços dos Deputados em efectividade de funções, e um juiz eleito pelo Plenário do Tribunal Supremo.

De Junho de 2012 até à actualidade o Tribunal é composto por 11 juízes, designados conforme vertido no n.º 3 do artigo 181.º da Constituição da República de Angola, a saber:

- quatro juízes, incluindo o Presidente do Tribunal, indicados pelo Presidente da República;
- quatro juízes, incluindo o Vice-Presidente do Tribunal, eleitos pela Assembleia Nacional, por maioria de 2/3 dos Deputados em efectividade de funções;
- dois juízes eleitos pelo Conselho Superior da Magistratura Judicial;
- um juiz seleccionado por concurso público curricular, nos termos da lei.

Estes juízes são designados para um mandato de sete anos, não renovável, e gozam das garantias de independência, inamovibilidade, imparcialidade e irresponsabilidade como as dos juízes conselheiros dos outros tribunais.

O Tribunal tem como órgãos colegiais o Plenário e duas Câmaras. O Plenário é constituído por todos os juízes e reúne ordinariamente duas vezes na 1.ª semana de cada mês e extraordinariamente sempre que seja necessário. Os órgãos singulares são o Presidente, o Vice-Presidente e os Presidentes das Câmaras.

O Plenário e cada uma das Câmaras só podem funcionar caso esteja presente a maioria dos respectivos membros em efectividade de funções. As deliberações são aprovadas por maioria de votos dos membros presentes.

Actualmente, a este Tribunal compete, nomeadamente, apreciar, preventiva ou sucessivamente, a constitucionalidade das normas e dos actos dos órgãos de poder público; apreciar em última instância a regularidade e a validade das

eleições; julgar em última instância os recursos relativos à perda, à substituição, à suspensão e à renúncia do mandato do titular do poder executivo, do vice-Presidente da República e dos Deputados à Assembleia Nacional; verificar a legalidade na formação de partidos políticos, bem como declarar a sua extinção; pronunciar-se, por solicitação do Presidente da República e da Assembleia Nacional, sobre a interpretação e aplicação de normas constitucionais; etc.

Assim, podemos considerar que o Tribunal Constitucional se desdobra nas seguintes competências:

- **Tribunal dos Direitos Fundamentais**

A esmagadora maioria dos seus processos são da espécie de recursos extraordinários de inconstitucionalidade, do género da fiscalização concreta.

São recursos em que os particulares acedem directamente ao Tribunal, depois de esgotarem os recursos ordinários cabíveis em outras jurisdições. Aqui são sindicadas decisões dos demais tribunais, no que diz respeito à sua constitucionalidade, no respeito aos direitos, liberdades e garantias dos particulares. Têm particular importância os recursos de *habeas corpus* (Acórdão n.º 799/2023).

Como Tribunal dos Direitos Fundamentais, os particulares também têm ocorrido com a impetração de recursos ordinários de inconstitucionalidade, ainda do género da fiscalização concreta.

- **Tribunal de Defesa e Garantia da CRA**

Têm sido apreciados processos de fiscalização abstracta das normas, tanto preventiva como sucessivamente.

Os pontos mais altos da fiscalização abstracta preventiva ocorreram em 2010 e em 2021. Na primeira ocasião efectivou-se a fiscalização da constitucionalidade da Constituição (Acórdão n.º 111/2010) e na segunda fiscalizou-se a constitucionalidade da revisão constitucional, em ambos os casos aferindo-se se foram respeitados os limites materiais tipificados no diploma constitucional em vigor.

Quanto à fiscalização abstracta sucessiva, realça-se, por exemplo, o processo que a Ordem dos Advogados de Angola havia impetrado, no qual o Tribunal decidiu (Acórdão n.º 467/2017) que era inconstitucional o facto de o Ministério Público poder proclamar as medidas de coacção aos arguidos em processo penal, o que lhe era permitido pela Lei n.º 25/15, de 18 de Setembro, “Lei das Medidas Cautelares em Processo Penal”, entretanto revogada. A decisão do Tribunal acelerou a implantação dos juizes de garantia no ordenamento jurídico angolano, o que estava previsto pela CRA, há mais de 13 anos.

- **Tribunal Eleitoral**

Este Tribunal foi instituído quando se preparavam as eleições gerais de 2008.

Desde essa altura, tem desempenhado um importante papel na preparação, acompanhamento e validação de todos os actos eleitorais referentes às instituições políticas mais elevadas do País.

- **Garante do Estado de Direito e da Defesa da Democracia**

É o Tribunal que valida a criação dos partidos políticos e coligações de partidos e decide pela sua extinção. Também tem julgado os conflitos intra e interpartidários.

Com o advento das autarquias, que se espera para os próximos tempos, o Tribunal há-de julgar o contencioso eleitoral autárquico e determinados conflitos inter e intra-autárquicos.

Conforme estabelecido na Constituição, este Tribunal assume um importante papel para a construção e consolidação do Estado democrático de direito, para a defesa da lei fundamental e para a preservação da integridade da ordem jurídica.

GALERIA DE EVENTOS DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SEMINÁRIO INTERMÉDIO DA CONFERÊNCIA DAS JURISDIÇÕES CONSTITUCIONAIS DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA

15 E 16 DE MAIO DE 2023 - BRASIL



VISITA DOS ESTUDANTES DO CURSO DE DIREITO DA UNIVERSIDADE KATYAVALA BWILA AO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5 DE MAIO DE 2023 – LUANDA | TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



1.º ENCONTRO DE JUÍZAS AFRICANAS

3 A 6 DE MAIO DE 2023 - LIBREVILLE, GABÃO



SEMANA DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE ANGOLA - 1 A 6 DE FEVEREIRO DE 2023

CONFERÊNCIA TÉCNICO-ACADÊMICA SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA

3 DE FEVEREIRO DE 2023 - CABINDA



Juíza Conselheira Presidente do Tribunal Constitucional, Dra. Laurinda Cardoso; Juíza Conselheira Vice-Presidente do Tribunal Constitucional, Dra. Vitória Izata; Juiz Conselheiro do Tribunal Constitucional, Dr. Simão Victor; e Governadora Provincial de Cabinda, Dra. Maira Quiosa.



MESA REDONDA SOBRE OS DIREITOS DAS CRIANÇAS

2 DE FEVEREIRO DE 2023 - LUANDA | PALÁCIO DA JUSTIÇA



Mestre de Cerimónias anunciando os momentos



Juíza Conselheira Presidente do Tribunal Constitucional, Dra. Laurinda Cardoso; Ministro de Estado e Chefe da Casa Civil do Presidente da República, Dr. Adão de Almeida e Vice-Presidente do Tribunal Constitucional, Dra. Vitória Izata.



Auditório do Palácio da Justiça



PUBLICAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE ANGOLA

Lançamento da *Constituição da República de Angola*, em nove línguas nacionais, com o objectivo de reforçar a Unidade Nacional, no âmbito das Comemorações do 13.º aniversário da Constituição da República de Angola.



Mais uma ferramenta importante e fundamental para a literacia constitucional, no sentido de ampliar o conhecimento sobre a Carta Magna: a *Constituição da República de Angola para Crianças*, editada e publicada pelo Tribunal Constitucional.

FEIRA DO LIVRO INFANTIL

2 DE FEVEREIRO DE 2023 - LUANDA | PALÁCIO DA JUSTIÇA



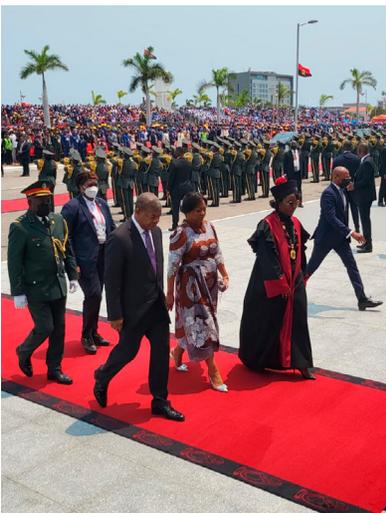


EMPOSSAMENTO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA DE ANGOLA

15 DE SETEMBRO DE 2022 - LUANDA | MEMORIAL AGOSTINHO NETO



SUA EXCELÊNCIA DR. JOÃO MANUEL GONÇALVES LOURENÇO



CANDIDATURA ÀS ELEIÇÕES GERAIS DE 2022

CONFERÊNCIA DE IMPRENSA

2 DE SETEMBRO DE 2022 - LUANDA | TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



PROCESSO DE ENTREGA DE CANDIDATURAS

LUANDA | TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

MPLA 8 DE JUNHO DE 2022



CASA-CE (Convergência Ampla de Salvação de Angola - Coligação Eleitoral) 15 DE JUNHO DE 2022



APN (Aliança Patriótica Nacional) 20 DE JUNHO DE 2022



UNITA 21 DE JUNHO DE 2022



PRS (Partido da Renovação Social) 22 DE JUNHO DE 2022



PHA (Partido Humanista de Angola) 23 DE JUNHO DE 2022



FNLA 23 DE JUNHO DE 2022



P-NJANGO (Partido Nacionalista para a Justiça em Angola) 25 DE JUNHO DE 2022



RELAÇÕES INTERNACIONAIS BILATERIAS E MULTILATERAIS



CONFERÊNCIA DAS JURISDIÇÕES CONSTITUCIONAIS DE ÁFRICA - CJCA

www.cjca-conf.org

A União Africana aprovou, durante a décima quinta sessão ordinária da Conferência de Chefes de Estado e de Governo, realizada de 25 a 27 de Julho de 2010, em Kampala, Uganda, a decisão de criar um espaço de justiça constitucional Africana.

A criação desse espaço responde ao imperativo de reunir as jurisdições encarregadas do controlo da constitucionalidade num grupo continental destinado à promoção e à divulgação dos valores e princípios universais do Estado de direito, democracia e direitos humanos, consagrados no preâmbulo do Acto Constitutivo da União Africana.

A primeira reunião preparatória, reunindo os Presidentes das jurisdições constitucionais de África, foi realizada paralelamente aos trabalhos da Segunda Conferência Mundial sobre Justiça Constitucional, no Rio de Janeiro (Brasil), em 16 de Janeiro de 2011.

Os Presidentes e representantes dos Tribunais e Conselhos Constitucionais, bem como instituições equivalentes em África, realizaram nos dias 7 e 8 de Maio de 2011, na sede do Conselho Constitucional da Argélia, o Congresso Constituinte do grupo africano de justiça constitucional a que denominaram “Conferência das Jurisdições Constitucionais de África” – CJCA.

Estiveram representados 25 (vinte e cinco) jurisdições constitucionais africanas, incluindo o Tribunal Constitucional de Angola, o que o torna membro fundador da CJCA, contando ainda com a presença do Presidente da Comissão da União Africana e do Presidente da Comissão Europeia para a Democracia pela lei, mais conhecida como “Comissão de Veneza”. Durante o **Congresso**,

os participantes examinaram e aprovaram o Acto Constitutivo da CJCA, e elegeram o primeiro **Bureau Executivo**, bem como o seu **Secretariado Geral**.

A sede do Secretariado Geral da CJCA está fixada em Argel. A **Presidência** é exercida pela jurisdição que tiver organizado o último Congresso.

A CJCA reúne hoje quarenta e sete (47) membros das jurisdições constitucionais africanas e (3) três membros observadores não africanos, nomeadamente: Brasil, Rússia e Turquia.

Com o objectivo de promover a justiça constitucional na África e estimular a troca de experiências, a CJCA realiza um Congresso a cada 2 (dois) anos. Assim, desde a sua criação, foram realizados 6 (seis) Congressos, a saber:

Jurisdição	Assembleia/Seminário	Data
Conselho Constitucional da Argélia	1. ^o Congresso Tema: “Coesão da Justiça Constitucional em África através da partilha de experiências entre Jurisdições Constitucionais Africanas”	Maio de 2011
Tribunal Constitucional do Togo	2. ^o Congresso Tema: “O surgimento da Justiça Constitucional em África. Estado de situação e perspectivas para o futuro”	Maio de 2013
Tribunal Constitucional do Gabão	3. ^o Congresso Tema: “Os Tribunais e a Função de regulação”.	Maio de 2015
Tribunal Constitucional da África do Sul	4. ^a Congresso Tema: “A promoção da independência judicial e do Estado de direito”	Abril de 2017
Tribunal Constitucional de Angola	5. ^a Assembleia Tema: “Os Tribunais/Conselhos Constitucionais como Garantes da Constituição e dos Direitos e Liberdades Fundamentais”	Junho de 2019
Tribunal Constitucional de Marrocos	6. ^a Assembleia Tema: “Jurisdições Constitucionais Africanas e o Direito Internacional”	Novembro de 2022

O mandato do Tribunal Constitucional de Angola foi o mais longo da história da CJCA, uma vez que o 6.^o Congresso, que deveria ser realizado em 2021, teve a sua realização adiada por força dos efeitos da pandemia da covid-19.

A CJCA realiza ainda um Seminário entre dois Congressos. O primeiro seminário teve lugar em Cotonou, em 2013, sob o tema: “O juiz constitucional e o poder político”. O segundo foi realizado em Argel, em 2017, com o tema: “Acesso das pessoas à justiça constitucional” e o terceiro foi organizado em Maputo, em Outubro de 2021, que versou sobre “Processo eleitoral: Transparência, inclusão e integridade”.

As actas dos congressos e seminários, agrupadas e traduzidas para as 4 (quatro) línguas de trabalho da Conferência (Inglês, Árabe, Francês e Português), são amplamente distribuídas.



CONFERÊNCIA DAS JURISDIÇÕES CONSTITUCIONAIS DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA (CJCLP)

<https://cjclp.tribunalconstitucional.pt/cjclp/>

A CJCLP é uma Conferência de matriz linguística, que tem como objectivo a cooperação judiciária, jurisprudencial e científica, entre os Órgãos Supremos com Jurisdição Constitucional dos países que integram a CPLP.

É sediada no país do órgão de jurisdição constitucional que tiver sido escolhido como responsável pela organização da próxima reunião plenária. A presidência é exercida de forma rotativa pelos membros da Conferência, cabendo, nesta altura, ao **Conselho Constitucional de Moçambique**.

O Secretariado é assegurado pelos serviços da jurisdição que exerça a presidência.

A Conferência integra os seguintes membros:

- Tribunal Constitucional de Angola;
- Supremo Tribunal Federal do Brasil;
- Tribunal Constitucional de Cabo-Verde;
- Supremo Tribunal de Justiça da Guiné-Bissau;
- Conselho Constitucional de Moçambique;
- Tribunal Constitucional de Portugal;
- Tribunal Constitucional de São Tomé e Príncipe, e
- Tribunal de Recurso de Timor Leste.

Os órgãos que constituem a estrutura organizativa da CJCLP são a **Assembleia** e o **Conselho dos Presidentes**.

A **Assembleia** é um órgão de apoio da Conferência integrada pelos representantes das delegações indicados pelos seus membros, que devem reunir-se uma vez em cada dois anos, em sessão ordinária.

A Conferência realiza **Seminários** entre as Assembleias.



CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE JUSTIÇA CONSTITUCIONAL (WCCJ)

https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_WCCJ

A Conferência Mundial sobre Justiça Constitucional (a “Conferência Mundial”) é o fórum de interação dos diversos grupos de cooperação internacional de justiça constitucional.

A Conferência Mundial tem como objectivo a promoção da justiça constitucional, mediante a facilitação do diálogo judicial entre juizes constitucionais à escala mundial, organizando congressos que reúnam regularmente todos os membros a nível mundial e a promovendo o intercâmbio de experiências e de jurisprudência no seio dos grupos regionais e linguísticos.

Reúne actualmente 121 tribunais constitucionais e organismos equivalentes (conselhos constitucionais, supremos tribunais que exercem o controle de constitucionalidade, câmaras constitucionais, etc. – “os Tribunais”), que pertençam aos grupos regionais e linguísticos citados abaixo, assim como os tribunais participantes no Conselho Misto de Justiça Constitucional da Comissão de Veneza.

Realizou o seu 5.º Congresso de 4 a 7 de Outubro de 2022 em Bali. No total, o congresso contou com a participação de 94 delegações de tribunais constitucionais e instituições equivalentes, num total de 583 participantes.

A **Assembleia**, o **Bureau** e o **Secretariado** são órgãos da Conferencia Mundial.

A Assembleia integra todos os membros, e reúne por ocasião dos congressos.

O Bureau é composto por representantes dos grupos regionais e linguísticos e do Tribunal anfitrião do Congresso anterior e seguinte, assim como de quatro Tribunais eleitos pela Assembleia Geral dos continentes África, Américas, Ásia/Oceânia e Europa, respectivamente.

O Secretariado é assegurado pela Comissão de Veneza.

A Comissão de Veneza, criada em 1990, é um órgão de consulta sobre questões constitucionais do Conselho da Europa. Actua na promoção da democracia, do Estado de Direito e dos direitos fundamentais do Homem.



ASSOCIAÇÃO DOS TRIBUNAIS CONSTITUCIONAIS FRANCÓFONOS (ACCF)

<https://accf-francophonie.org/>

A ACCF foi criada em 1997, por iniciativa do Conselho Constitucional Francês, num contexto em que se pretendia estreitar as relações entre as instituições incumbidas do controlo da constitucionalidade, do fortalecimento das garantias e asseguramento do respeito pelos direitos fundamentais, no espaço francófono. Começou por designar-se Associação das Cortes Constitucionais dos países que compartilham o uso da língua francesa (ACCPUF), passando a usar a denominação actual (ACCF).

Estatutariamente, a ACCF tem como objectivo a promoção e o aprofundamento do Estado de Direito, através do desenvolvimento de relações entre instituições que, quaisquer que sejam suas designações, têm garantia de autonomia e, em particular, nas suas atribuições, competência para resolver em última instância, as disputas de conformidade com a Constituição.

A ACCF promove regularmente encontros entre os seus membros, com o objectivo de promover o intercâmbio de informações e experiências. Organiza igualmente acções de formação e cooperação jurídica e técnica.

Todas estas actividades têm como fito permitir um melhor conhecimento mútuo, promover o fortalecimento da autoridade de cada uma das instituições e, por fim, recolher informações que são publicadas, a título de direito comparado, e distribuídas a todos os membros.

A ACCF reúne cerca de 50 (cinquenta) tribunais constitucionais e instituições equivalentes, de África, Europa, América e Ásia.

A presidência da ACCF coube, sucessivamente, à França (1997–2000), Gabão (2000–2003), Canadá (2003–2006), Burkina Faso (2006–2009), Benim (2009–2012), Marrocos (2012–2015), Suíça (2015–2019), novamente ao Supremo Tribunal do Canadá (2019–2022, como o 8.º membro presidente, e ao Conselho Constitucional do Senegal (2022–2025)

O Conselho Constitucional Francês alberga a sede permanente da ACCF, onde funciona o Secretariado-Geral da Associação.

Todos os trabalhos dos encontros internacionais promovidos são reduzidos em acta e publicadas regularmente no site da ACCF, com o objectivo de transformar em fonte de informação e direito comparado.

O Tribunal Constitucional de Angola tornou-se membro em 2012, participando em vários eventos organizados pela associação, sendo o mais recente o 9.º Congresso, realizado em Dakar, Senegal de 31 de Maio a 2 de Junho de 2022, sob o tema “**O Juiz Constitucional e os Direitos do Homem**”.



TRIBUNAL

15

ANOS

CONSTITUCIONAL

Revista Científica do Tribunal Constitucional

I – Em Destaque

II – Doutrina

III – Jurisprudência

IV – Entrevista ao Dr. Rui Ferreira

V – Conheça o Tribunal Constitucional

