



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ACÓRDÃO N.º 1060/2026

PROCESSO N.º 1324-D/2025

Processo de Fiscalização Abstracta Sucessiva

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

I. RELATÓRIO

O Grupo Parlamentar da UNITA, com os demais sinais identificativos nos autos, veio ao Plenário do Tribunal Constitucional, requerer a fiscalização abstracta sucessiva do Decreto Presidencial n.º 214/24, de 18 de Outubro, que cria o Instituto de Supervisão das Actividades Comunitárias (ISAC), ao abrigo do disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 181.º, do n.º 1 e alínea c) do n.º 2 do artigo 230.º, ambos da Constituição da República de Angola (CRA).

O Requerente expôs as razões fácticas e de direito que fundamentam a demanda, invocando, em síntese, o seguinte:

1. No pretérito ano de 2023, o Presidente da República submeteu à Assembleia Nacional uma proposta de lei que pretendia aprovar o Estatuto das Organizações Não Governamentais e a mesma foi aprovada na generalidade, em Maio do mesmo ano.
2. A referida proposta foi objecto de contestação devido a incompatibilidade com os princípios constitucionais consagrados, com enfoque particular para o da liberdade de associação.
3. Face a oposição dos partidos políticos e da sociedade civil, a proposta de lei não prosseguiu com os trâmites do processo legislativo, designadamente a discussão na especialidade.

4. Com a finalidade de substituir a via legislativa, então rejeitada no âmbito parlamentar e também socialmente, o Presidente da República aprovou, por via do Decreto Presidencial n.º 214/24, de 18 de Outubro, o Estatuto Orgânico do Instituto de Supervisão das Actividades Comunitárias (ISAC), uma entidade responsável pela regulação das organizações sem fins lucrativos, dispondo da mesma gênese e competências da proposta de lei que pretendia aprovar o Estatuto das Organizações não Governamentais.
5. A formalização do ISAC nestes moldes, representa uma tentativa notória de contornar a rejeição legislativa, o que viola o princípio democrático e desrespeita a função legislativa da Assembleia Nacional, constitucionalmente consagrada.
6. O Decreto Presidencial, em tese, concede ao ISAC competências alargadas de supervisão, regulação e controlo sobre as organizações da sociedade civil, interferindo de modo directo no direito fundamental da liberdade de associação.
7. O Decreto Presidencial, ao estabelecer este novo regime jurídico, se apodera da competência absoluta da Assembleia Nacional, o que se revela contrário aos preceitos constitucionais, nomeadamente a alínea b) do artigo 164.º.
8. Não se verifica qualquer justificação para a ideia segundo a qual, tal desiderato se baseia nas recomendações do Grupo de Acção Financeira Internacional, pois, o próprio GAFI impõe que as medidas adoptadas sejam proporcionais, baseadas no risco e que não obstruam indevidamente as actividades legítimas das Organizações Sem Fins Lucrativos.
9. A criação do ISAC, nos moldes em que foi delineado, configura uma violação à Constituição, designadamente, o direito de associação e a separação de poderes, pelo que é fundamental e urgente que este diploma tenha a sua conformidade apreciada.
10. O Decreto Presidencial n.º 214/24, de 18 de Outubro, atenta frontalmente contra o preceito constitucional da reserva da Assembleia Nacional, nos termos das alíneas b), c) e l) do artigo 164.º da Constituição da República de Angola e põe em risco o direito fundamental à liberdade de associação, consagrado no artigo 48.º do mesmo diploma.

Conclui, requerendo que seja julgada provada e procedente a acção e declarado inconstitucional o Decreto Presidencial n.º 214/24, de 18 de Outubro, com a consequente cessação dos respectivos efeitos, nos termos do artigo 231.º da CRA.

Regularmente citado o Requerido, representado pelo Ministro de Estado e Chefe da Casa Civil, deduziu oportunamente oposição, tendo exposto, no essencial, o seguinte:

1. A necessidade de conformidade e eficácia de um regime de monitoração, supervisão e fiscalização da actuação das Organizações Não-Governamentais decorre do cumprimento de obrigações internacionais assumidas pelo Estado angolano face à comunidade global, escopo de um compromisso geral de conformidade das nações em matéria de prevenção e combate ao branqueamento de capitais, financiamento ao terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa.
2. No exercício dos poderes regulamentares conferidos nos termos da Constituição e da lei, o Presidente da República aprovou o Decreto Presidencial n.º 214/24, de 18 de Outubro, que criou o Instituto da Supervisão das Actividades Comunitárias (ISAC), estabelecendo o respectivo regime de supervisão, com vista à preservação da ordem constitucional e de outros interesses públicos.
3. A criação do ISAC decorre do exercício legítimo da competência constitucionalmente reconhecida ao Presidente da República, enquanto Titular do Poder Executivo, nos termos conjugados das alíneas d) e m) do artigo 120.º da CRA e do artigo 18.º do Decreto Legislativo Presidencial n.º 2/20, de 19 de Fevereiro, conjugados com os n.ºs 1 e 4 do artigo 125.º da CRA.
4. A conjugação das disposições referidas traduz, em síntese, a competência para criação de institutos públicos e para a definição do respectivo quadro de organização e funcionamento, sem desprimo das bases legislativas, conforme plasmado na alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º da CRA.
5. O ISAC é uma entidade administrativa destinada à supervisão e fiscalização das actividades das Organizações Sem Fins Lucrativos, incluindo as Organizações Não-Governamentais, tem como objectivo principal assegurar a transparência, a legalidade e a preservação dos riscos associados ao branqueamento de capitais, financiamento ao terrorismo e outras actividades ilícitas, eventualmente praticadas sob a capa de Organização Sem Fins Lucrativos, em conformidade com as recomendações internacionais a que Angola está vinculada, nomeadamente às do GAFI.
6. O Decreto Presidencial ora impugnado não usurpa competências legislativas reservadas à Assembleia Nacional, nem viola a reserva absoluta

prevista na alínea I) do artigo 164.º da CRA, na medida em que se limita a estabelecer o regime de organização e funcionamento do ISAC em conformidade com a legislação vigente.

7. É indefensável o argumento segundo o qual o Decreto Presidencial *sub judice* implementou a regulamentação contida da proposta de lei sobre o Estatuto das Organizações Não-Governamentais, maculando a separação de poderes, usurpando a competência da Assembleia Nacional, cujos poderes foram soberanamente instituídos, na medida em que o referido diploma legal apenas concretiza regularmente as competências legalmente reconhecidas ao ente público criado.
8. O ISAC é, por força das disposições combinadas do n.º 3 do artigo 2.º, e da sub alínea viii. da alínea b) do n.º 4 do artigo 3.º da Lei n.º 5/20, de 27 de Janeiro, a Autoridade de Supervisão e Fiscalização do subsector das Organizações Sem Fins Lucrativos, enquanto sucedâneo do extinto Instituto de Promoção e Coordenação da Ajuda às Comunidades (IPROCAC), considerada a transferência das competências de supervisão para o Departamento de Desenvolvimento Comunitário da Direcção Nacional da Acção Social do Ministério da Acção Social, Família e Promoção da Mulher (MASFAMU), até a aprovação formal do Decreto Presidencial n.º 214/24, de 18 de Outubro.

Conclui, solicitando que seja julgada improcedente a pretensão do Requerente e declarada a constitucionalidade do Decreto Presidencial n.º 214/24, de 18 de Outubro – que cria o ISAC e aprova o respectivo Estatuto Orgânico, em virtude da sua conformidade com a Constituição e a lei.

Atendendo o preceituado no n.º 3 do artigo 707.º do Código de Processo Civil, aplicável por força do artigo 2.º da Lei do Processo Constitucional (LPC) e operada a dispensa dos competentes vistos, cumpre, doravante, efectuar a apreciação dos autos com vista à prolação da Decisão.

II. COMPETÊNCIA

Esta Corte é competente para conhecer e decidir a presente acção, ao abrigo do disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 181.º, n.º 1 do artigo 230.º e da alínea I) do artigo 120.º, todos da CRA, conjugados com a alínea a) do artigo 16.º da Lei n.º 2/08, de 17 de Junho- Lei Orgânica do Tribunal Constitucional (LOTC).

III. LEGITIMIDADE

A legitimidade do Requerente na presente acção decorre do previsto no n.º 2 do artigo 230.º da Constituição da República de Angola (CRA), conjugado com o disposto na alínea c) do artigo 27.º da LPC.

IV. OBJECTO

O objecto da presente acção consiste em determinar se o Decreto Presidencial n.º 214/24, de 18 de Outubro, que cria o Instituto de Supervisão das Actividades Comunitárias (ISAC) e aprova o respectivo Estatuto Orgânico, invadiu a esfera de reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia Nacional, constitucionalmente estabelecida e viola os direitos, liberdades e garantias fundamentais, em especial o direito à liberdade de associação.

V. APRECIANDO

Com a presente acção, o Grupo Parlamentar da UNITA, doravante Requerente, impugna o Decreto Presidencial n.º 214/24, de 18 de Outubro, que cria o Instituto de Supervisão das Actividades Comunitárias (ISAC) e aprova o respectivo Estatuto Orgânico, por alegada usurpação de competências legislativas da Assembleia Nacional e violação de direitos, liberdades e garantias fundamentais.

Instado o Titular do acto, adiante designado por Requerido, propugna a constitucionalidade do acto, alegando que a criação do ISAC decorre do exercício legítimo da competência constitucionalmente reconhecida ao Presidente da República, enquanto Titular do Poder Executivo, nos termos conjugados da alínea d) (dirigir os serviços e a actividade da administração directa do Estado, superintender a administração indirecta e exercer a tutela de legalidade sobre a administração autónoma) e alínea m) (elaborar regulamentos necessários à boa execução das leis) do artigo 120.º da CRA, e dos n.ºs 1 e 4 do artigo 125.º da CRA (competência para exarar Decretos Presidenciais).

Grosso modo, o mérito da apreciação da presente acção de fiscalização abstracta sucessiva passa, por um lado, em saber até que ponto o acto normativo do Presidente da República, por meio do Decreto Presidencial n.º 214/24, de 18 de Outubro, que cria o Instituto de Supervisão das Actividades Comunitárias (ISAC) e aprova o respectivo Estatuto Orgânico, teria, ou não, usurpado as competências legislativas da Assembleia Nacional. Por outro lado, se a matéria regulada pelo diploma restringe ou limita o direito fundamental à liberdade de associação, nos termos do artigo 48.º da CRA.p

1. Sobre a violação da reserva de competência absoluta da Assembleia Nacional

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

Neste particular, Raul Carlos Vasques Araújo salienta que “a separação de poderes é entendida como um princípio que exige a vinculação dos actos estaduais a uma competência constitucionalmente definida e uma ordenação relativamente separada de funções (separação de poderes e interdependência de funções). É um dos elementos essenciais e característicos de um Estado de Direito. A separação de poderes pressupõe uma forma de limitar o poder dos diversos órgãos do Estado e, simultaneamente, existir um controlo recíproco dos mesmos pelos distintos órgãos. Assim, os poderes do Estado estão organizados e distribuídos de acordo com as suas funções: legislativo, executivo, jurisdicional (...)" (*Introdução ao Direito Constitucional Angolano*, Centro de Estudos de Direito Público da Universidade Agostinho Neto, Luanda, 2018, p. 115).

O artigo 2.º da CRA prevê o princípio da separação de poderes e interdependência de funções, numa formulação que condimenta a rigidez clássica da tripartição de poderes (legislativo, executivo e judicial) com um reconhecimento da necessidade de colaboração e fiscalização mútua entre os órgãos de soberania. Tal princípio é densificado por meio do artigo 105.º da CRA, que estabelece por um lado, os órgãos de soberania, mormente Presidente da República, Assembleia Nacional e Tribunais, por outro, o princípio da separação de poderes e da interdependência de funções entre estes órgãos.

Este princípio fundamental constitui o pilar do Estado de Direito Democrático, sendo essencial para a limitação do poder e a garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos. Dito de modo distinto, a *separatio potentiae*, é um princípio de eficácia plena e de aplicação imediata, consagrado na Carta Magna, cujo escopo é a limitação do poder estatal em prol da liberdade individual e da prevenção do arbítrio. Com efeito, a preservação da autonomia funcional de cada poder constitui a condição *sine qua non* para a manutenção da ordem constitucional e da legitimidade democrática.

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

O princípio da reserva legislativa está intrinsecamente ligado ao princípio da legalidade e tem aplicação nos casos em que a Constituição ou outras leis estabeleçam que a criação e regulação de determinadas matérias (ou de um determinado sector), sejam reservadas a uma fonte de grau legislativo, com a exclusão de fontes secundárias, tais como os regulamentos do Executivo.

A reserva de lei tem uma função garantística, na medida em que pretende assegurar que em matérias particularmente delicadas, como no caso dos direitos fundamentais dos cidadãos, as decisões sejam tomadas pelo órgão mais representativo do poder soberano, ou seja, o Parlamento.

Assim sendo, pode ser absoluta ou relativa. Estamos diante da reserva absoluta quando é imposto pela Constituição ao Parlamento (ou ao Executivo no caso de Decreto-lei e Decreto legislativo) de regular integralmente a matéria com leis ou actos com força de lei, sem deixar algum espaço à intervenção de fontes regulamentares ou secundárias. Diversamente, estamos diante da reserva relativa, quando seja requerido ao legislador ditar por meio de leis ou actos com força de lei, apenas critérios gerais que disciplinam uma determinada matéria, porquanto a actuação do mesmo pode ser feita por meio de regulamentos autorizados ou fontes secundárias dentro dos princípios e dos critérios individualizados como lei. O quadro constitucional pátrio confere à Assembleia Nacional a competência legislativa e, de modo excepcional, ao Presidente da República, enquanto Titular do Poder Executivo. A delimitação da competência material reservada à Assembleia Nacional encontra assento na CRA, sendo estruturada em reserva absoluta (artigo 164.º) e reserva relativa (artigo 165.º).

As alíneas b) e c) do artigo 164.º da CRA reportam-se à reserva absoluta de competência da Assembleia Nacional para legislar sobre os direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos, bem como as suas restrições e limitações. Embora a actividade de supervisão do ISAC se dirija às OSFL, é fundamental destacar que em sede deste sector o regime de constituição, organização, funcionamento e extinção decorre da Lei n.º 6/12, de 18 de Janeiro – Lei das Associações Privadas (que estabelece o regime jurídico geral da constituição,

organização e funcionamento das associações), que é matéria de Lei da Assembleia Nacional – conforme previsto na alínea I) do artigo 164.º da CRA.

Por outro lado, a alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º da CRA consagra a reserva relativa da Assembleia Nacional para legislar sobre as “Bases do estatuto das empresas públicas, dos institutos públicos e das associações públicas”. Desta disposição se extrai que, por se tratar de reserva relativa, o Executivo pode legislar sobre a matéria em causa, desde que: para regulamentar (elaborar regulamentos necessários à boa execução das leis- alínea m) do artigo 120.º), a lei de bases já existente, emanada pela Assembleia Nacional.

Ademais, o artigo 120.º da CRA atribui ao Presidente da República, enquanto Titular do Poder Executivo, a competência para dirigir os serviços e a actividade da administração directa do Estado e superintender a administração indirecta (alínea d)), e elaborar regulamentos necessários à boa execução das leis (alínea m)). Ora, o arcabouço normativo em destaque posiciona o Presidente da República, enquanto Titular do Poder Executivo, como o responsável máximo pela gestão (direcção/superintendência) e pela operacionalização (regulamentação) das políticas e serviços públicos, enquanto epicentro da função executiva e administrativa do Estado.

Por seu turno, o Decreto Legislativo Presidencial n.º 2/20, de 19 de Fevereiro (Regras de Criação, Organização, Funcionamento, Avaliação e Extinção dos Institutos Públicos), nos termos do artigo 18.º determina que, “os institutos públicos são criados por Decreto Presidencial, mediante proposta conjunta dos titulares dos sectores competentes em razão da matéria e pelos titulares dos departamentos ministeriais responsáveis pelos sectores das finanças públicas e da administração pública”. A norma supramencionada materializa o princípio da legalidade, conferindo ao poder executivo a prerrogativa de estruturar a administração indirecta do Estado mediante a emissão de Decreto Presidencial.

A criação de um instituto público é formalizada por via de Decreto Presidencial, um acto normativo com assento constitucional cuja competência exclusiva recai sobre o Presidente da República na qualidade de Titular do Poder Executivo, conforme preceituado no artigo 125.º da CRA. Por conseguinte, a institucionalização do ISAC, enquanto pessoa colectiva de direito público e instituto público, configura um acto inserido no âmbito do poder de organização da administração pública por parte do Presidente da República.

Analizando a organização do poder do Estado, Pedro Manuel Luís consigna que, “o poder executivo constitui órgão constitucional cuja função precípua é a prática dos actos de chefia de Estado, de governo e de administração. A titularidade do poder executivo foi confiada pela Constituição ao Presidente da República (...). O executivo, portanto, além de administrador da coisa pública (função típica), de onde deriva o nome república (*res publica*), também legisla (...) no exercício de sua função atípica. A titularidade do executivo acha-se relacionada com a orientação política geral, mediante permanente actividade, voltada para a realização dos objectivos governamentais e tomada de decisões nos diversos sectores da realidade do Estado. Destaca-se que a expansão das actividades do Estado contemporâneo tem exigido constante presença do Executivo no sentido de traçar rumos e eleger processos e recursos capazes de realizarem os objectivos institucionais que cabem ao Presidente da República como Titular do Executivo” (*Curso de Direito Constitucional Angolano*, Qualifica Editora, 2014, pp. 299-300).

A competência para criar o ISAC advém directamente das atribuições constitucionais e legais conferidas ao Presidente da República para dirigir a administração pública e assegurar a execução das leis, incluindo a faculdade de criar, extinguir e reestruturar organismos do Estado, desde que dentro dos limites da lei (princípio da legalidade).

Em distinta formulação, e com lastro nas premissas acima firmadas, a criação do ISAC pelo Titular do Poder Executivo constitui um exercício de poder administrativo organizacional. O Decreto Presidencial, enquanto instrumento normativo de índole regulamentar orgânica, deve ser emanado sob a estrita observância do ordenamento jurídico (princípio da legalidade) e a todos os elementos essenciais de validade do acto administrativo, visando a prossecução efectiva da finalidade pública almejada pelo instituto dele decorrente. Em outras palavras, a criação e organização de institutos públicos, no quadro das competências do Executivo, são tipicamente actos de natureza regulamentar ou de organização administrativa.

O ISAC, como se depreende da respectiva natureza e do estatuto orgânico, é pela própria denominação e função, um instituto público, integrado na administração indireta do Estado, concebido para exercer funções de supervisão administrativa. A sua criação visa doptar o Estado de um instrumento orgânico para a prossecução de fins públicos específicos no âmbito da supervisão das actividades desenvolvidas pelas OSFL.

Aliás, a criação do ISAC, mediante Decreto Presidencial, não configura uma inovação disruptiva ou uma “anomalia” jurídica. O Estado angolano consolidou

esta prática em sectores onde a actividade privada e associativa tem forte impacto social e económico.

Pelo exposto, conclui-se que a criação do ISAC por via de Decreto Presidencial consubstancia o exercício legítimo da competência normativa atribuída ao Presidente da República, enquanto Titular do Poder Executivo. O acto *sub judice* está ancorado no poder de auto-organização da Administração Pública, pelo que, não se vislumbra, desta feita, qualquer vício de inconstitucionalidade orgânica por invasão da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia Nacional, nos termos da lei fundamental.

2. Sobre a violação do direito fundamental à liberdade de associação

Alega, ainda, o Requerente que tal usurpação de competência resulta do facto das matérias reguladas no Diploma restringirem ou limitarem o direito fundamental à associação, facto jurídico que se reporta na alínea c) do artigo 164.º da CRA, e considera matéria de competência legislativa absoluta da Assembleia Nacional.

O Decreto Presidencial n.º 214/24, de 18 de Outubro, publicado em Diário da República n.º 200, I Série, no seu artigo 4.º, estabelece ao ISAC as seguintes atribuições:

- a) Assegurar o acompanhamento, coordenação e fiscalização das organizações sem fins lucrativos na definição e implementação dos seus programas e projectos;
- b) Garantir que as Organizações Sem Fins Lucrativos não sejam indevidamente utilizadas;
- c) Garantir que as organizações terroristas não se façam passar por entidades legítimas;
- d) Promover e propor às Organizações Sem Fins Lucrativos a execução de programas e projectos complementares às acções do Executivo e das comunidades;
- e) Propor às Organizações Sem Fins Lucrativos em concertação com os Departamentos Ministeriais e Autoridades Locais, as regiões do território nacional onde os programas e projectos podem ser executados;
- f) Apoiar as Organizações Sem Fins Lucrativos nas questões de índole administrativo previstas no presente Diploma;
- g) Manter o registo da identidade de seus beneficiários efectivos e de outros indivíduos que controlam ou gerem actividades das Organizações Sem Fins

Lucrativos, incluindo os respectivos órgãos sociais e demais pessoas responsáveis pela sua gestão;

- h) Promover procedimentos adequados para assegurar a idoneidade dos órgãos sociais das organizações Sem Fins Lucrativos e demais responsáveis pela sua gestão;
- i) Acompanhar as transações nacionais e internacionais efectuadas pelas Organizações Sem Fins Lucrativos ou em seu benefício;
- j) Comunicar à Unidade de Informação Financeira operações suspeitas ou actividades criminosas relacionadas com o branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, ao financiamento da proliferação de armas de destruição de massa, assim como a toda a criminalidade conexa;
- k) Submeter relatórios trimestrais, semestrais e anuais sobre as doações recebidas pelas Organizações Sem Fins Lucrativos nacionais e internacionais ao Banco Nacional de Angola e ao Ministério das Finanças;
- l) Avaliar os resultados e o impacto dos programas e projectos das Organizações Sem Fins Lucrativos na vida das comunidades;
- m) Promover a cooperação e o intercâmbio com instituições congéneres e outros afins;
- n) Promover a implementação de programas de educação e sensibilização para alertar sobre os riscos as quais as Organizações Sem Fins Lucrativos estão sujeitas, assim como alertar os doadores sobre as potenciais vulnerabilidades do sector no que concerne ao abuso para efeito de branqueamento de capitais, ao financiamento do terrorismo, da proliferação de armas de destruição em massa, assim como a toda a criminalidade conexa;
- o) Garantir que as Organizações Sem Fins Lucrativos incumpridoras sejam devida e adequadamente sancionadas pelos órgãos judiciais com competência para o efeito, por violações cometidas;
- p) Criar e gerir uma base de dados sobre legalização, localização geográfica, identidade do beneficiário efectivo das Organizações Sem Fins Lucrativos nacionais e internacionais;
- q) Prestar apoio administrativo necessário para o processo de inscrição, obtenção de vistos para o pessoal expatriado ao serviço das Organizações Sem Fins Lucrativos correspondente, bem como o benefício de direito de isenção no pagamento de taxas aduaneiras e desalfandegamento de acordo com as leis vigentes no território nacional;

- r) Exercer as demais atribuições que lhe sejam conferidas por lei, ou determinadas superiormente."

Como se pode assacar da leitura do artigo 4.º, dentre as 18 alíneas que descrevem as atribuições do ISAC, as terminologias usadas no dispositivo são, dentre outras, assegurar, garantir, promover, propor, apoiar, acompanhar, avaliar, prestar apoio. Assim sendo, partindo duma interpretação textual, histórica ou axiológica, sintetizam uma tutela legal que se impõe ao Estado angolano, face ao apoio, promoção, garantia, protecção que merecem as OSFL, enquanto função que deve ser assegurada pelo poder Executivo, dentro do princípio da separação de poderes, na tutela da soberania territorial. Tais fundamentos confirmam a presença de uma tutela administrativa e de legalidade e não de mérito ou de superintendência.

Na doutrina, sobressai o entendimento de Raul Araújo e Elisa Rangel, segundo o qual "o direito de associação é um direito complexo que se analisa em vários direitos e liberdades específicas. Por outro lado, um direito individual do cidadão de constituírem livremente associações sem imposições do Estado e de se filiarem a associações constituídas, é o chamado direito positivo de associação. O direito de associação tem, assim, uma dimensão subjectiva individual, em virtude dos titulares desse direito serem cidadãos individualmente considerados, e uma dimensão colectiva, que é legitimadora do reconhecimento de direitos fundamentais de grupo à associação em si mesma" (*Constituição da República de Angola Anotada*, Tomo I, Luanda 2014, p. 340).

Tal como se extrai do n.º 2 do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, "o exercício deste direito só pode ser sujeito às restrições previstas na lei e que sejam necessárias, numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança pública, da ordem pública, ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e liberdades de outrem (...)" . Assim, decorre do instrumento normativo mencionado que, não obstante a liberdade de associação possuir carácter fundamental, pode ser limitada por razões indispensáveis num contexto democrático para proteger interesses públicos específicos e previamente definidos, que se sobreponem a quaisquer interesses privados ou sectoriais.

Sobre este prisma, Raul Araújo e Elisa Rangel, elucidam que "a liberdade de associação e a constituição de associações está intimamente associada a alguns princípios democráticos. Assim (...) devem funcionar e reger de acordo com as regras democráticas e não devem ter como fim a promoção da violência ou adoção de vias e mecanismos que ponham em causa os objectivos constitucionalmente consagrados" (Ob. cite, p. 340).

A actividade desenvolvida pelas OSFL é vital para o desenvolvimento social, todavia, a credibilidade e a segurança do sistema financeiro nacional e global dependem de uma conduta ética e legal intransigente que demanda por uma assertiva supervisão do Estado. O ISAC não se destina a inibir a actividade das OSFL, mas proteger a respectiva integridade e a garantir a segurança nacional contra a infiltração criminal organizada. A supervisão rigorosa constitui a única forma de assegurar que os fundos destinados a fins legítimos cheguem efectivamente aos beneficiários finais, livres de serem desviados para a esfera do crime organizado.

Nesta conformidade, as atribuições vertidas nas alíneas do artigo 4.º do diploma em referência, não tendem a limitar ou restringir a criação, inscrição e actuação das OSFL, mas apenas para cooperar e monitorar as suas actividades, sem qualquer interferência vinculativa na autodeterminação democrática ou na liberdade de acção dos seus organismos e seus membros, sem desprimo de, em caso de excesso e violações dos direitos fundamentais, por parte do ISAC, as organizações poderem sempre recorrer aos órgãos competentes, como são os tribunais.

Sob a óptica dos direitos fundamentais, impende assinalar que a liberdade de associação, consagrada no artigo 48.º da CRA, permanece incólume. A criação e actuação do ISAC não colide com o conteúdo essencial deste direito; é limitada a operacionalizar o poder de polícia administrativa e a fiscalização de legalidade, enquanto prerrogativas inerentes ao Estado face às pessoas colectivas.

Vale realçar que o núcleo essencial do direito de associação consiste na liberdade de criar e participar de associações para fins lícitos, sem autorização prévia, e a garantia de que ninguém pode ser obrigado a filiar-se ou permanecer numa associação, incluindo uma dimensão negativa (não se associar) e uma positiva (associar-se), com regras claras de funcionamento democrático e sem fins lucrativos para associações civis.

Neste sentido, João Zenha Martins assevera que “este princípio (...) convoca, na sua essência, dois corolários: (i) o Estado não pode interferir na constituição das associações, desde que estas não se destinem a promover a violência, não se proponham fins contrários à lei penal, nem sejam associações armadas, de tipo militar, militarizadas, paramilitares ou perfilhem ideologia fascista; (ii) o Estado não pode intrometer-se na organização e na vida interna das associações, quadro implicativo de uma efetiva autonomia estatutária (direito de auto-organização) e de regime que faça depender a dissolução das associações de decisão judicial

(reserva de decisão judicial), conquanto se verifique alguma causa de extinção expressamente prevista na lei (princípio da tipicidade)” (*Em torno das ‘associações na hora’ e do Direito associativo português*, Direito de Associação - O Controlo da Legalidade, in coleção Formação Inicial, Centro de Estudos Judiciários, 2018, pp. 171-172).

Ora, com a criação do ISAC, o Estado não interfere no *animus* associativo ou na autodeterminação dos fins internos. Persiste, unicamente, o dever de garantir que o exercício da liberdade de associação se harmonize com os limites da legalidade, ordem pública e transparência financeira.

A criação de um instituto de supervisão, por si só, não constitui violação de direitos, liberdades e garantias, nem uma restrição ou limitação substantiva dos mesmos, sendo certo que, enquanto instrumento administrativo, criado no âmbito da estrita prossecução da imanente função executiva do Estado, respaldada na tríplice separação de poderes, tem como escopo assegurar a legalidade e a transparência de um certo tipo de actividade.

Outrossim, importa referir que o Requerente não logrou demonstrar em que termos o estatuto orgânico do ISAC teria atingido o núcleo essencial do direito fundamental à liberdade de associação, na medida em que, como defende Jorge Pereira da Silva, “(...) o conteúdo jusfundamental que a Constituição proclama como intangível tem de corresponder ao núcleo de um direito constitucional, não sendo suficiente que constitua o cerne de quaisquer outros conteúdos jusfundamentais definidos autonomamente pelo legislador.”

O autor em referência assevera, ainda, que “(...) é discutível a utilidade de uma operação hermenêutica que visa achar o conteúdo nuclear de um direito em termos puramente abstractos, desinserido do seu contexto real (...)” (*Direitos Fundamentais – Teoria Geral*, Universidade Católica Editora, 2020, pp. 273 e 275).

Destarte, cotejados os autos, não se extrai a demonstração inequívoca de que o estatuto orgânico do ISAC transgrediu o âmbito essencial das atribuições absolutas reservadas à Assembleia Nacional, na medida em que a criação de pessoa colectiva de direito público está inserida na esfera da competência material privativa do poder executivo, configurando um acto de organização e gestão administrativa do Executivo, em execução da lei de bases (reservada relativamente à Assembleia Nacional - alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º da CRA). Em derradeira análise, não resultou provado, qualquer nexo entre o acto de institucionalização do ISAC

mediante o Decreto Presidencial posto em crise e a pretensa violação ao direito de associação.

Nestes termos,

DECIDINDO

Tudo visto e ponderado, acordam, em Plenário, os Juízes Conselheiros do Tribunal Constitucional, em: *JULGAR IMPROCEDENTE O PEDIDO DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE EM VIRTUDE DE O DECRETO PRESIDENCIAL N.º 214/24, DE 18 DE OUTUBRO, ESTAR EM CONFORMIDADE COM A CONSTITUICAS E A LEI.*

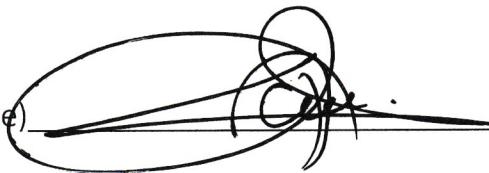
Sem custas, nos termos do artigo 15.º da Lei n.º 3/08, de 17 de Junho – Lei do Processo Constitucional.

Notifique.

Tribunal Constitucional, em Luanda, 14 de Janeiro de 2026.

OS JUÍZES CONSELHEIROS

Laurinda Jacinto Prazeres (Presidente)

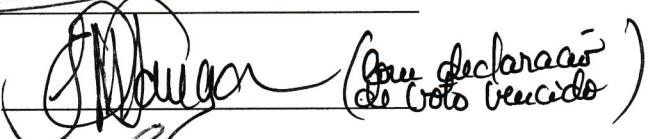


Victória Manuel da Silva Izata (Vice-Presidente) *Victória M. da Silva Izata*

Carlos Alberto B. Burity da Silva

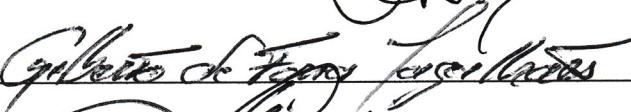


Emiliana Margareth Moraes Nangacovie Quessongo



(fui declarado
do voto vencido)

Gilberto de Faria Magalhães



João Carlos António Paulino (Relator)



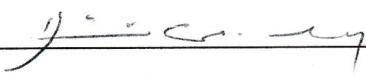
Lucas Manuel João Quilundo



Maria de Fátima de Lima D`A. B. da Silva



Vitorino Domingos Hossi





**TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL**

VOTO VENCIDO

Acórdão n.º 1060/2026

Este processo reaviva a sempre necessária perspectiva dialética entre o princípio do Estado Democrático e o princípio do Estado de Direito – tendo no centro a actividade legislativa, como meio de respeito, concretização, conformação ou restrição de direitos, liberdades e formas de impacto nas garantias fundamentais.

Mas, antes de tratar da questão principal, importa que me pronuncie sobre o tema preliminar que alimentou o debate em plenário, o de saber se o pedido poderia ter sido formulado como o foi, sem indicar quais normas específicas eram consideradas como estando eivadas de inconstitucionalidade.

Ora bem,

O processo em causa é um pedido de Fiscalização Abstracta Sucessiva sobre o Decreto Presidencial n.º 214/24, de 30 de Outubro, que cria o Instituto de Supervisão das Actividades Comunitárias, pelo Partido UNITA, que o formula apresentando duas questões, a saber:

- a) Inconstitucionalidade por usurpação de competência material, de reserva legislativa absoluta da Assembleia Nacional, pelo Titular do Poder Executivo.
- b) Inconstitucionalidade por ofensa à liberdade de associação, pelo facto de o referido Decreto conceder competências alargadas de supervisão, regulação e controlo ao ISAC sobre as organizações da sociedade civil, interferindo de modo directo no direito fundamental à liberdade de associação.

A Fiscalização Abstracta Sucessiva vem regulada na Constituição da República de Angola (CRA), no art.º 226.º e seguintes, no título relativo as garantias da constituição e controlo da constitucionalidade. Estes artigos são uma extensão do princípio da supremacia da Constituição, consagrado no artigo 6.º, um dos pilares estruturantes da CRA e, por conseguinte, de todo o sistema normativo.

A discussão inicial, sobre a forma como o pedido foi formulado, foi justa e adequadamente motivada pela opção gramatical do legislador constitucional que ao estabelecer o regime da fiscalização sucessiva se refere que a mesma incide sobre “qualquer norma”, não empregando a expressão “lei ou diploma legal”, sugerindo várias interpretações da expressão “norma”, algumas das quais nada coincidentes com a expressão “lei”. Ao prescrever como o faz, indagou-se se estará a Constituição a indicar que a apreciação do Tribunal deve incidir sobre normas específicas apenas, evitando assim uma apreciação total ou global de um qualquer diploma. Em sentido semelhante vai o diploma que regula o



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

processo constitucional, a Lei n.º 3/08, de 17 de Junho, ao estabelecer que o “âmbito da fiscalização sucessiva é (...) qualquer norma contida em diploma publicado em Diário da República, nomeadamente lei, decreto-lei, decreto, resolução e tratado internacional (...)” – art.º 26.º e ss.

Insisto, na discussão em questão, não estava em causa a natureza da norma – se com efeitos gerais e abstractos ou de carácter específico ou individual – mas a forma como o pedido foi formulado: sem a indicação de normas específicas, tendo sido indagado se caberia à Corte estabelecer, oficiosamente, os limites da apreciação – no caso, se procedia a uma apreciação total (todas normas – diploma completo) ou a uma apreciação parcial (algumas normas) do diploma.

Compreendo que possam existir dificuldades “operacionais” ou outras de natureza “metodológica” quando o pedido é formulado nestes termos, ainda que esta situação pudesse ter sido mitigada com um convite ao aperfeiçoamento. Não obstante, defendo que, para este tipo de processo, não existe prejudicialidade em o pedido ser formulado nos termos em que o foi, excepto se se demonstrasse ininteligível, contraditório ou incompatível, podendo resultar em ineptidão da petição inicial, com efeitos estabelecidos no art.º 193.º do Código de Processo Civil (doravante CPC), aplicável ao processo constitucional por força do art.º 2.º da LPC.

No caso em concreto, apesar de o requerente não ter indicado normas específicas, não deixou de delimitar o seu pedido às duas questões acima referidas, mostrando-se as mesmas, em minha perspectiva, suficientes para o exercício do poder de cognição desta Corte, segundo a forma de processo indicada, com as devidas ressalvas do art.º 11.º da LPC. Assim, considero que o pedido sugere uma apreciação total do diploma, pela evidente interconexão que se estabelece entre as normas que regulam a matéria sobre as competências, funções e os fins da entidade administrativa criada.

Prosseguindo,

As entidades políticas angolanas estão sujeitas ao primado do direito, de onde decorre o princípio da conformidade dos actos do Estado à Constituição – art.ºs 2.º e 226.º da CRA. Na verdade, sendo um princípio muito anterior a ideia de constituição, o Estado de Direito determina previamente como as instituições devem organizar-se e funcionar, cria formas, procedimentos e deveres específicos de intervenção positiva e negativa (actuação e inibição). Trata de estabelecer e promover uma cultura democrática, de bem, de protecção, segurança (estabilidade) e bem-estar geral.

No plano jurídico, este princípio é a determinação normativa para um funcionamento adequado das instituições políticas, daí a sua interligação com o princípio do Estado Democrático, que é, por essência, de conteúdo político-jurídico. A predominância de questões políticas, neste último, não significa que elas se devam manifestar apenas segundo as “regras do jogo político”. A consagração do Estado Democrático é, sobretudo, uma solução conseguida do direito de determinar que a acção política é regulada pelo direito e,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

portanto, sujeita aos mecanismo de controlo de juridicidade. Trata-se então de aferir se as questões levantadas pelas partes encontram ou não conformação constitucional – art.º 6.º, considerando que a Constituição é o primeiro parâmetro de validade normativa das mesmas.

A criação de uma entidade administrativa, por via da função legislativa pelo Poder Executivo, assim colocada não parece ofender a lei suprema, considerando que está entre as competências do titular do poder executivo “definir a orgânica e estabelecer a composição do poder executivo” – al. e) do art.º 120.º. No entanto, o que parecia simples e fácil, revela-se mais desafiador quando considerada a matéria sobre a qual incide o Decreto Presidencial em causa.

O mesmo destina-se à criação de uma entidade administrativa com poderes de supervisão e acompanhamento das actividades de Organizações Sem Fins Lucrativos (OSFL). As OSFL são organizações de diferentes tipos, natureza e manifestação. No geral são instituições privadas, constituídas com base na liberdade de associação dos seus membros. Assim sendo, elas integram o âmbito do direito à liberdade de associação, previsto no art.º 48.º da CRA e, como tal, estão abrangidas pelo regime de garantia dos direitos e liberdades fundamentais – art.º 56.º e pelo regime de restrição de direitos, liberdades e garantias fundamentais – art.º 57.º. Importa destacar que o referido diploma não trata de estabelecer o regime da organização e funcionamento das OSFL, mas de consagrar a criação de uma entidade com poderes de “acompanhamento e supervisão” sobre as actividades das referidas organizações.

Resulta, ainda, da apreciação da matéria de facto, que uma das principais motivações do poder executivo em criar a referida entidade prende-se com um compromisso internacional que assumiu em matéria de combate à criminalidade organizada complexa, designadamente branqueamento de capitais e financiamento ao terrorismo. É dever do Estado garantir a segurança nacional – n.º 1 do art.º 11.º, assim como é com base nos princípios do repúdio e combate à criminalidade organizada, como o terrorismo, narcotráfico (...) – al. h) do art.º 12.º e cooperação para a paz e progresso da humanidade - al. i) do art.º 12.º todos da CRA, que Angola estabelece e mantém relações internacionais. A garantia da segurança e o engajamento de Angola na protecção da segurança global é, igualmente, um interesse constitucional.

Prevenir a criminalidade complexa em território angolano, cooperar para a paz global ou garantir a segurança interna e global são tarefas legítimas de que o Estado se deve ocupar e contribuem para a ideia de bem-estar geral. No entanto, apesar da bondade de intenção, o legislador constitucional entende que mesmo quando estiverem em causa tais fins, se o exercício do poder afectar algum direito fundamental, há que respeitar a forma própria de exercício desse poder, para que se preserve outros valores igualmente legítimos – art.ºs 56.º e 57.º da CRA.

Os direitos fundamentais possuem um regime muito próprio, que admite limitação, suspensão e restrição, ou seja, é legítimo e constitucional limitar, suspender ou restringir



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

direitos, liberdades e garantias fundamentais. No entanto, o exercício legítimo e adequado está sujeito a regras agravadas de controlo de constitucionalidade, em vista à observância de princípios específicos como o do respeito aos mesmos, reserva de lei, da máxima efectivação, da protecção, da salvaguarda da confiança, da boa-fé da actividade pública, da restritividade da restrição dos direitos, da proporcionalidade e o da intangibilidade do núcleo essencial. Resumindo, tais regras procuram evitar o exercício desproporcional, desnecessário e/ou abusivo do poder contra os direitos e liberdades fundamentais.

As normas relativas à natureza (art.º 1.º), às atribuições (art.º 4.º) e a organização do ISAC, com especial destaque para o departamento de acompanhamento das OSFL (art.º 14.º) bem como a finalidade (justificativa) atribuída à referida entidade, indicada no preâmbulo, possibilitam fazer o exercício de verificação para, por um lado, responder às questões do requerente e, por outro, apreciar a constitucionalidade que se impõe, observados os limites estabelecidos pelo art.º 11.º da LPC.

Segundo o referido diploma, o Instituto de Supervisão das Actividades Comunitárias (ISAC) teria duas finalidades, uma que é de coordenação programática da acção social das OSFL e outra que é de monitoria e supervisão financeira das mesmas. Lê-se ainda que o mesmo tem, por natureza jurídica, poderes de *“acompanhamento, monitoria, supervisão e avaliação das actividades das OSFL”* (art.º 1.º), por forma a garantir o desenvolvimento harmonioso do país e, por outra, prevenir a prática de actividades de risco (in preâmbulo). Entre as suas atribuições (art.º 4.º) constam poderes de acompanhamento, supervisão, avaliação e, inclusive, de propor sanções a entidades judiciárias. Todas elas configuram materialmente actos de constrangimentos e criam risco de interferência de uma entidade administrativa na organização e funcionamento das OSFL, contrariando o que, expressamente, a Constituição proíbe no n.º 2 do art.º 48.º. Ademais, não seria despiciendo acentuar que este tipo de interferência pode, no plano prático, afigurar-se como meio indireto de dissuadir a constituição e o normal funcionamento das OSFL.

Outrossim, o poder de supervisão, no âmbito do direito administrativo, implica uma relação hierárquica de supra e infra-ordenação, em que as entidades subordinadas se sujeitam a intervenções de verificação. Pressupõe um controlo de legalidade e de mérito. Há entre a entidade que supervisiona e a supervisionada uma ligação orgânica directa ou indirecta, permeada por uma dinâmica orgânica e funcional. Não é o caso do ISAC e as OSFL. Não se quer com isto dizer que não deve existir, e como existe, um controlo do Estado sobre pessoas jurídicas privadas, mas reforçar que a natureza e a forma desse controlo são distintas da operacionalidade em sede das relações hierárquicas da administração pública. Daí que o controlo admissível e adequado seja o exercido no âmbito da tutela de legalidade.

Ao legislar como legislou, o Titular do Poder Executivo está, efectivamente, a consagrar poderes excessivos a uma entidade administrativa, com risco de resultados restritivos. Embora não adopte uma linguagem de proibição, pode verificar-se o potencial inibitório das OSFL, que tais atribuições podem provocar. Neste sentido, houve um *desvio do poder*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legislativo, por via do exercício do poder regulamentar do Executivo (Rui Medeiros e Jorge Miranda, Constituição Portuguesa Anotada, pag. 348), sobre matérias de competência absoluta da Assembleia Nacional, em obediência ao princípio da reserva de lei, consagrado nas als. b e c) do art.º 164.º da CRA, como mecanismo de promoção das garantias fundamentais dos cidadãos. Respeitar essa solução não ofende o direito à segurança nacional, pois a concretização do mesmo deve obedecer ao primado do direito e da lei, conforme o n.º 3 do art.º 11.º da CRA, ou seja, ainda que a justificativa seja a salvaguarda da segurança e do desenvolvimento, não devem ser desconsiderados imperativos constitucionais.

Por outro lado, em obediência ao princípio da restritividade das restrições, medidas restritivas estão limitadas a um mínimo previsto legalmente ou determinável objectivamente. Daí que seja de considerar o procedimento legislativo parlamentar, *forma política* para garantir, igualmente, maior participação democrática, na esperança de se conseguir, maior e, quiçá, melhor legitimidade. Para o efeito, não bastaria seguir critérios de legalidade formal, mas também critérios substanciais de validade, participação efectiva, consultas ajustadas e discussões adequadas, primando por realizá-las com transparência, objectividade, clareza e concisão, o que implica um cuidado com a linguagem jurídica a adoptar, de modo a evitar que a mesma seja ambígua, imprecisa, demasiado genérica, a ponto de criar riscos de múltiplas interpretações e dificuldades de aplicabilidade, que reduzem a segurança jurídica e a tutela do princípio da confiança aos destinatários da norma.

Por outro lado, o acto em sindicância afecta, ainda e de maneira particular, o princípio da proporcionalidade, pois ao ponderar entre as atribuições e os fins do ISAC não se comprehende de forma pacífica a adequação, necessidade e razoabilidade das soluções consagradas no referido diploma, que por um lado, rompem com os limites entre o espaço privado das OSFL e o poder público, ofendendo a autonomia desses entes privados e, por outro, apresenta-se excessivo tendo em conta que já existem mecanismos práticos e normativos a ocuparem-se das mesmas matérias. Atente-se para a própria estruturação operacional e regulação do sistema financeiro que desde a abertura de contas bancárias sujeita os titulares a um *compliance*, bem como para a intercomunicabilidade que já existe entre o sistema financeiro e os órgãos judiciários, lato sensu.

Não é de menos considerar que fica igualmente afectado o princípio da intangibilidade do núcleo essencial dos direitos fundamentais. No caso da liberdade associativa, o referido Decreto viola a autonomia e a proibição de interferência de entidade pública na vida das OSFL, por via dos poderes de polícia administrativa conferidos ao ISAC, considerando o risco de dependência funcional em matéria financeira e programática, criado por via de atribuições de acompanhamento e supervisão. Outrossim é mister considerar que por força de outras obrigações internacionais, como a adesão a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos e a qualidade de membro da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos e seus instrumentos onde se destaca a Resolução ACHPR/Res. 406 (LXIII), sobre as directrizes para legislar liberdade de associação e de reunião em África, o Estado angolano





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

é encorajado a adoptar práticas de promoção dessa liberdade, a respeitar e preservar a liberdade operacional das entidades privadas e a exercer a tutela de legalidade "ao mínimo" possível.

Para concluir, é de relevar que apenas um acto legislativo da Assembleia Nacional poderia legitimar de modo mais adequado o exercício do poder legislativo de consagração de uma entidade com poderes de controlo sobre a legalidade do funcionamento programático e financeiro das OSFL, restringindo-se aos limites legais e/ou a um mínimo possível. No entanto, mesmo nesta perspectiva, um tal acto não poderia nem deveria nunca ofender os princípios da intangibilidade do núcleo essencial dos direitos fundamentais; o princípio da restritividade das restrições; o princípio da proporcionalidade e a tutela da confiança.

Considero, assim, que o acto praticado é materialmente inconstitucional, por usurpação de competências e por ofender garantias fundamentais para o exercício cívico da liberdade de associação em Angola.

Luanda, 14 de Janeiro de 2026

A Juíza Conselheira

Margareth Nangacové