



REPÚBLICA DE ANGOLA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
ACÓRDÃO N.º 412/ 2016

PROCESSO N.º 527-D/2016

(Processo de Fiscalização Sucessiva (artigo 3.º, alínea b), da Lei n.º 3/08, de 17 de Junho)

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

I. RELATÓRIO

Os Grupos Parlamentares da UNITA, da Coligação de Partidos Políticos CASA-CE e do PRS e um Deputado da FNLA, melhor identificados nos autos, vieram, ao abrigo das alíneas b) e c) do n.º 2 do artigo 230.º da Constituição da República de Angola – CRA, do artigo 18.º da Lei n.º 02/08, de 17 de Junho - Lei Orgânica do Tribunal Constitucional, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 24/10, de 3 de Dezembro, e do artigo 27.º da Lei n.º 03/08, de 17 de Junho – Lei do Processo Constitucional, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 25/10, de 3 de Dezembro, apresentar ao Tribunal Constitucional um pedido de apreciação da constitucionalidade dos artigos 15.º, 22.º, 28.º, 29.º, 56.º, 57.º e 58.º, todos da Lei n.º 8/15, de 15 de Junho – Lei do Registo Eleitoral Oficioso (publicada no Diário da República, I Série, n.º 87).

Handwritten signatures and initials:
V
WGA
J
D
topla
10/12
JAL
1
Paulo
M

Para fundamentar o seu pedido os Requerentes alegam, em síntese, o seguinte:

1. A administração eleitoral é um órgão independente do poder executivo e do poder judicial do Estado, ao qual incumbe organizar os processos eleitorais conducentes às eleições directas e indirectas da grande maioria dos titulares dos três órgãos de soberania.
2. A realização efectiva e periódica de eleições gerais e autárquicas para o apuramento da vontade do povo soberano de Angola é um imperativo constitucional, para a concretização do qual é necessário o registo especial de todos os cidadãos maiores de 18 anos, nos termos da Constituição da República.
3. No dia 15 de Junho de 2015, depois de cumpridas as formalidades prévias, foi publicado no Diário da República, 1ª Série, n.º 87, a Lei n.º 8/15 – Lei do Registo Eleitoral Oficioso.
4. A referida Lei atribui aos órgãos da administração central e local do Estado, nos artigos 15.º, 22.º, 56.º e n.º 1 do 58.º, competências para organizar e coordenar o Registo Eleitoral Oficioso.
5. O registo eleitoral dos cidadãos maiores já foi executado e actualizado pelo Estado, de modo presencial e de forma permanente, no período de 2006 a 2011.
6. Com a aprovação da Constituição de 2010, o legislador constituinte redefiniu o registo eleitoral subsequente como «oficioso», no quadro dos princípios gerais da organização do poder do Estado, estando esta matéria regulada no n.º 2 do artigo 107.º da CRA.
7. Para a concretização do princípio da administração eleitoral, qual novo princípio estruturado da organização do poder do Estado, o legislador ordinário mandou transferir para a administração eleitoral, em Dezembro de 2011, a «custódia e gestão do Ficheiro Informático Central do Registo Eleitoral (FICRE), seu programa informático, base de dados, sua memória institucional e demais elementos relativos ao registo eleitoral, até 15 de Maio de 2012» (artigo 211.º da Lei n.º 36/11, de 21 de Dezembro – Lei Orgânica sobre as Eleições Gerais).

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]
2
[Handwritten signature]

8. Do ponto de vista material, a referida lei lesa a Constituição da República, por impor no n.º 5 do artigo 22.º uma restrição de direitos, liberdades e garantias dos cidadãos não expressamente prevista na Constituição e por violar princípios constitucionais da supremacia da constituição e legalidade, da administração eleitoral e da reserva da constituição, consagrados nos artigos 6.º e 117.º da CRA.
9. Entretanto, em sede da Lei n.º 8/15, de 15 de Junho, constata-se que os artigos 15.º, 22.º, 56.º, 57.º, 58.º e seus derivados ou conexos, que aqui se destacam e se tomam como sendo alguns dos artigos estruturantes da referida lei, colidem e conflituam com os preceitos constitucionais aplicáveis, o que conduz, desde logo e inevitavelmente, à não constitucionalidade dos artigos em questão, pois a não conformidade da lei aos preceitos constitucionais aplicáveis produz, inevitavelmente, uma inconstitucionalidade, na medida em que se quer a unidade e eficácia à Constituição.

Concluíram os Requerentes, pedindo que sejam declaradas inconstitucionais as normas jurídicas, designadamente:

- a) Os n.ºs 1 e 3 do artigo 15.º da Lei n.º 8/15, de 15 de Junho, por limitarem a independência funcional, tecnológica, gerencial e a autonomia administrativa que a administração eleitoral deve possuir para organizar os processos eleitorais, como decorre do artigo 107.º da CRA;
- b) O n.º 5 do artigo 22.º da Lei n.º 8/15, de 15 de Junho, por configurar uma restrição de direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, proibida pela Constituição, no seu artigo 57.º;
- c) Os artigos 28.º e 29.º da Lei n.º 8/15, de 15 de Junho, por atribuírem competências eleitorais ao Presidente da República e transformarem o contencioso do processo eleitoral resultante do registo eleitoral num contencioso administrativo a ser dirimido por órgãos constitucionalmente ilegítimos;
- d) Artigo 56.º e n.º 1 do artigo 58.º da Lei n.º 8/15, de 15 de Junho, quanto as competências atribuídas à administração central e local do Estado para organizar e coordenar a execução do registo eleitoral dos cidadãos por virtude da Constituição proibir, no seu artigo 117.º e pelo facto de as mesmas competências estarem acometidas, constitucionalmente à Comissão Nacional Eleitoral, por força do n.º 1 do artigo 107.º da CRA;

[Handwritten signatures and initials on the right margin]

3

- e) A declaração de inconstitucionalidade deverá repercutir-se na organização, execução e coordenação do registo eleitoral dos cidadãos a ser executado por força do Decreto Presidencial n.º 229/15, de 29 de Dezembro, que aprova o Regulamento sobre a Lei do Registo Eleitoral Oficioso.

Os Requerentes juntaram documentos.

Notificada para se pronunciar sobre o pedido, nos termos do disposto no n.º 1 e alínea b) do n.º 2, ambos do artigo 16.º da Lei n.º 3/08, de 17 de Junho – Lei do Processo Constitucional, a Assembleia Nacional, órgão que aprovou a lei cujas normas são impugnadas, veio tempestivamente apresentar a este Tribunal a sua contestação, sustentando, em síntese, que:

1. Como questão prévia, a Assembleia Nacional suscitou a ilegitimidade parcial dos Requerentes, referindo que o pedido que ora se sustenta foi subscrito pelos Presidentes dos Grupos Parlamentares do partido UNITA, da coligação CASA-CE e do partido PRS e por um Deputado do partido FNLA. A legitimidade para requerer a fiscalização abstracta sucessiva ao Tribunal Constitucional é conferida pela Constituição aos Grupos Parlamentares ou a 1/10 dos Deputados à Assembleia Nacional em efectividade de funções, *vide* as alíneas b) e c) do n.º 2 do artigo 230.º da CRA.
2. O Deputado Lucas Ngonda do partido FNLA (único Deputado, dos dois eleitos por este partido nas Eleições Gerais de 2012), não possui legitimidade para subscrever o pedido de fiscalização abstracta sucessiva, obstando a que o Tribunal conheça do mérito da causa, dando lugar à absolvição da instância.
3. Por impugnação, a Assembleia Nacional sustenta que o pedido apresentado pelos Requerentes possui equívocos sobre o processo eleitoral e interpretações incorrectas e confusas das normas constitucionais, sobretudo quando a Constituição nos vem dizer, no artigo 107.º, que *“os processos eleitorais são organizados por administração eleitoral independente, e ainda que o registo é oficioso, obrigatório e permanente”*.
4. Assim, o equívoco dos Requerentes está na deficiente compreensão do qualificativo independente que, em boa verdade, apenas quer dizer que esta entidade tem: a) Modelo de Governo com órgãos próprios de

Handwritten signatures and initials in blue ink, including a large signature at the top, a signature with '10/11' below it, a signature with '10/11' below it, and a signature with '10/11' below it.

decisão; b) Indicação dos seus membros pelos vários órgãos constitucionais de soberania; c) Duração alargada do seu mandato, às vezes sem possibilidade de renovação; d) Maior densificação das regras de incompatibilidade e impedimentos; e) Reforço da independência funcional na tomada de decisão, proibindo a tutela governamental; f) Garantia da independência financeira.

5. A interpretação constitucional do registo oficioso mais não é do que a inscrição dos cidadãos maiores sem o impulso ou promoção dos próprios cidadãos e que, por isso, pressupõe a existência de um registo prévio do cidadão (registo civil) a partir do qual a administração pública, automaticamente, procede à actualização de dados de registo eleitoral. Ou seja, tudo se passa autónoma e automaticamente no interior da administração pública.
6. Os Requerentes partem de pressupostos incorrectos a respeito da matéria. É o que resulta, por exemplo, do alegado pelos Requerentes no articulado 6.º do Requerimento, quando referem que *“para a concretização do qual é necessário o registo especial de todos os cidadãos maiores...”*, quando na verdade, ao estabelecer-se o princípio do registo eleitoral oficioso, a Constituição pretende exactamente evitar a realização de um “registo especial” para efeitos exclusivamente eleitorais.
7. Os Requerentes não o dizem, porque a lógica não aconselha, como funcionaria a alternativa proposta. Em outras palavras, não têm resposta para a seguinte questão: *“como pode a CNE fazer o registo eleitoral oficioso se não possui dados de identificação civil dos cidadãos?”*
8. São os próprios Requerentes que reconhecem e afirmam por, pelo menos, duas vezes, que *“a oficiosidade do registo eleitoral dos cidadãos maiores não está em causa. Nem está em causa a necessidade do registo presencial enquanto não estiverem criadas as condições para o registo oficioso (cf. artigos 74.º e 82.º, fls. 21 e 23)”*.
9. O que o n.º 1 do artigo 107.º da Constituição determina é que os processos eleitorais são organizados por órgãos da administração eleitoral independentes. E é isso que efectivamente ocorre e ocorreu nos três pleitos eleitorais já realizados no país, em 1992, 2008 e 2012.

Handwritten notes and signatures on the right margin:
- A large handwritten mark resembling a stylized 'X' or 'F'.
- The initials 'NGA' written in blue ink.
- A signature in blue ink.
- The initials 'J.T.' written in blue ink.
- A signature in blue ink.
- The number '5' followed by the text 'Luis Alberto?' and the initials 'WT' written in blue ink.

A Assembleia Nacional concluiu que não existem quaisquer razões, de facto e de direito, bastantes para sustentar o pedido de inconstitucionalidade formulado pelos Requerentes, pelo que, pediu que o Tribunal Constitucional não conheça do mérito da causa por ilegitimidade e que se julgue improcedente, por não provada nem fundamentada, a presente acção e por via dela, seja julgado improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade da Lei do Registo Eleitoral Oficioso.

O processo foi à vista do Ministério Público.

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

II. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL

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

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

Por sua vez, a alínea a) do artigo 16.º da Lei n.º 2/08, de 17 de Junho, Lei Orgânica do Tribunal Constitucional (com a redacção dada pelo artigo 2.º da Lei n.º 24/10, de 3 de Dezembro), conjugada com o artigo 26.º da Lei n.º 3/08, de 17 de Junho, Lei do Processo Constitucional (com a redacção dada pelo artigo 7.º da Lei n.º 25/10, de 3 de Dezembro) estabelece que compete ao Tribunal Constitucional, *“apreciar a constitucionalidade das leis, dos decretos presidenciais, das resoluções, dos tratados, das convenções e dos acordos internacionais, ratificados e de quaisquer normas, nos termos previstos na alínea a) do n.º 2.º do artigo 180.º da CRA”*.

A Lei n.º 8/15, de 15 de Junho – Lei do Registo Eleitoral Oficioso, cuja constitucionalidade se requer, foi publicada no Diário da República, I Série – N.º 87, de 15 de Junho de 2015, pelo que, tem o Tribunal Constitucional competência para apreciar a sua conformidade com a Constituição.

III. LEGITIMIDADE

Estatui o n.º 2 do artigo 230.º da Constituição da República de Angola (CRA) que podem requerer a declaração de inconstitucionalidade abstracta sucessiva as seguintes entidades: a) o Presidente da República; b) 1/10 dos

[Handwritten signatures and initials]
10/11/12
Paulo...
WT

Deputados à Assembleia Nacional em efectividade de funções; c) os Grupos Parlamentares; d) o Procurador-Geral da República; e) o Provedor de Justiça; e f) a Ordem de Advogados de Angola.

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

Entretanto, a Assembleia Nacional suscitou a ilegitimidade do co-Reqüerente, o Deputado Lucas Benghim Ngonda do partido FNLA, por não representar um Grupo Parlamentar, nem individualmente preencher a maioria de 1/10 dos Deputados em efectividade de funções.

Apreciada a questão por este Tribunal, constata-se que embora esteja representado na Assembleia Nacional com dois Deputados, eleitos nas Eleições Gerais realizadas em 2012, o Partido FNLA não constitui um Grupo Parlamentar, porque não possui o número mínimo de três Deputados estabelecido para o efeito, nos termos do artigo 26.º do Regimento da Assembleia Nacional, aprovado pela Lei Orgânica n.º 13/12, de 2 de Maio.

No mesmo sentido, sendo um único Deputado, também não representa 1/10 dos Deputados à Assembleia Nacional em efectividade de funções pois, para que tal pressuposto esteja preenchido, é necessário que a petição seja subscrita por um mínimo de 22 (vinte e dois) Deputados dos 220 que compõem a Assembleia Nacional, o que não é o caso, não estando, por isso, preenchido o requisito estabelecido na alínea b) do n.º 2 do artigo 230.º da CRA.

A legitimidade é um pressuposto processual que tem que estar previamente preenchido para que o Tribunal possa apreciar o mérito da causa, julgando a acção procedente ou improcedente.

No caso em apreço e pelo exposto supra, fica provado que o co-Reqüerente, Deputado Lucas Benghim Ngonda, não possui legitimidade para subscrever o pedido de fiscalização abstracta sucessiva, por falta de verificação dos requisitos que a Constituição e a lei estabelecem para os devidos efeitos.

A ilegitimidade constitui uma excepção dilatória cuja consequência obsta a que o Tribunal conheça do mérito da causa e dá lugar a absolvição da

Handwritten notes and signatures on the right margin:
- A large handwritten number '24' at the top.
- A signature that appears to be 'AGF' below the number.
- Another signature below that.
- A signature that looks like 'S' or 'S' with a flourish.
- The date '17/12' written vertically.
- A signature that looks like 'Joh' or 'Joh' with a flourish.
- At the bottom, the name 'Lau... NT' and the number '7' are visible.

instância nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 494.º, n.º 2 do artigo 493.º e alínea d) do n.º 1 do artigo 288.º, todos do Código de Processo Civil (CPC), aplicável subsidiariamente ao Processo Constitucional por força do artigo 2.º da LPC.

Por conseguinte, é declarado o Deputado Lucas Benghim Ngonda parte ilegítima na presente acção, mas, havendo pluralidade de partes (litisconsórcio voluntário inicial), a sua ilegitimidade não prejudica a legitimidade dos demais interessados, nos termos do n.º 2 do artigo 27.º do CPC, aplicável subsidiariamente ao Processo Constitucional por força do artigo 2.º da LPC.

Têm, assim, o partido UNITA, a coligação de partidos políticos CASA-CE e o partido PRS, constituídos como Grupos Parlamentares na Assembleia Nacional, legitimidade para formular o pedido que ora submetem à apreciação do Tribunal Constitucional.

IV. OBJECTO

O objecto de apreciação neste processo é verificar se os artigos 15.º, 22.º, 28.º, 29.º, 56.º e 58.º, todos da Lei n.º 8/15, de 15 de Junho – Lei do Registo Eleitoral Oficioso, são, à luz do artigo 107.º da CRA, inconstitucionais, por, essencialmente, atribuírem aos órgãos da administração central e local do Estado a competência para organizar, executar e coordenar o registo eleitoral.

O Tribunal Constitucional vai apreciar se os artigos da Lei do Registo Eleitoral Oficioso invocados pelos Requerentes violam ou não quaisquer princípios ou normas consagradas na Constituição, os direitos fundamentais dos cidadãos, bem como as competências da Comissão Nacional Eleitoral no âmbito do registo eleitoral dos cidadãos maiores.

V. APRECIANDO

Os Requerentes afirmam, ao longo do seu articulado (fls. 22 e 24 dos autos), que *“a oficiosidade do registo eleitoral dos cidadãos maiores não está em causa. Nem está em causa a necessidade do registo presencial enquanto não estiverem criadas as condições para o registo oficioso. O que está em causa é a legitimidade ou validade*

desse registo se o mesmo for organizado, coordenado ou executado por entidades concorrentes à eleição, ao arrepio das normas constitucionais”.

De entre outros, é com base neste pressuposto que os Requerentes fundamentam o seu pedido de declaração de inconstitucionalidade dos artigos 15.º, 22.º, 28.º, 29.º, 56.º e 58.º, todos da Lei do Registo Eleitoral Oficioso, por entenderem que estas normas violam a Constituição no que respeita às competências da CNE no âmbito do registo eleitoral dos cidadãos maiores, porquanto é seu entendimento que a Lei Fundamental não atribui tal competência aos órgãos da administração central e local do Estado, violando deste modo os poderes constitucionalmente reservados à CNE, previstos no n.º 1 do artigo 107.º da CRA.

Assim, constitui, em termos gerais, objecto de apreciação e decisão por este Tribunal, o seguinte leque de questões suscitadas pelos Requerentes:

- a) O conteúdo e alcance do artigo 107.º da Constituição, na definição das competências da Comissão Nacional Eleitoral;
- b) A competência para a realização e organização do registo eleitoral oficioso e o papel da Comissão Nacional Eleitoral nesta fase do processo eleitoral;
- c) As garantias do contencioso do registo eleitoral;
- d) A alegada violação de direitos fundamentais dos cidadãos.

Todas as questões alegadas pelos Requerentes e que constituem objecto da presente decisão, circunscrevem-se às *supra* elencadas, ficando o poder decisório deste Tribunal delimitado pelo pedido formulado por aqueles.

a) Conteúdo e alcance do artigo 107.º da Constituição na definição das competências da Comissão Nacional Eleitoral

O artigo 107.º da CRA, que tem como epígrafe “**Administração eleitoral,**” estabelece o seguinte:

1. *“Os processos eleitorais são organizados por órgãos de administração eleitoral independente, cuja estrutura, funcionamento, composição e competências são definidas por lei.”*
2. *“O registo eleitoral é oficioso, obrigatório e permanente, nos termos da lei.”*

O exercício de hermenêutica constitucional desta norma, indicado pela sua epígrafe enquanto elemento integrador da mesma, orienta-nos para um juízo de apreciação da administração eleitoral considerada no seu todo, isto é,

incluindo todos os órgãos e serviços do Estado – integrados na administração directa, indirecta e autónoma independente – que, ao abrigo da Lei, possuem competência para praticar actos nos processos eleitorais.

Na sequência, o n.º 1 do artigo 107.º prescreve a obrigatoriedade de os processos eleitorais serem organizados por órgãos da administração eleitoral independente, cuja estrutura, funcionamento, composição e competências devem ser definidas por lei, competindo ao legislador ordinário definir as competências e atribuições do órgão da administração independente relativas ao processo eleitoral.

Daqui resulta, desde logo, uma primeira compreensão: por um lado, a CRA não estabelece as competências da administração eleitoral independente (no caso a CNE), mas apenas a sua função geral de organização dos processos eleitorais; por outro lado, estabelece a CRA (n.º 1 do artigo 107.º *in fine*) que as competências desse órgão (a CNE) são estabelecidas pelo legislador infra constitucional. E foi esse legislador que, no exercício dessa missão confiada pela Constituição, estabeleceu as competências da CNE (Lei n.º 12/12, de 13 de Abril - Lei Orgânica sobre a Organização e Funcionamento da Comissão Nacional Eleitoral) e determinou que o registo eleitoral é realizado pela administração directa do Estado, fiscalizado pelos partidos políticos e supervisionado pela CNE (Lei n.º 8/15, de 15 de Junho - Lei do Registo Eleitoral Oficioso).

Equivocam-se, pois, os Requerentes quando dizem que a Constituição confiou à CNE a responsabilidade de realizar o registo eleitoral dos cidadãos.

A Constituição adoptou um conceito lato de processo eleitoral, que admite vários intervenientes e que não se circunscrevem apenas à Comissão Nacional Eleitoral. Por essa razão, confere ao Presidente da República a competência para convocar as eleições gerais e autárquicas, ouvido o Conselho da República e a CNE (cf. as disposições combinadas da al. a) do artigo 119.º da CRA e o n.º 1 do artigo 3.º da LOEG), e atribui ao Tribunal Constitucional a competência para apreciar a regularidade e validade das eleições, bem como para resolver o contencioso eleitoral surgido (*vide* as normas combinadas da al. a) do n.º 2 do artigo 180.º da CRA e al. f) do artigo 16.º e artigo 26.º, ambos da Lei n.º 2/08, de 17 de Junho, Lei Orgânica do Tribunal Constitucional, e al. f) do artigo 3.º e artigos 57.º e 58.º da Lei n.º 3/08, de 17 de Junho, Lei do Processo Constitucional, e artigo 6.º da Lei n.º 36/11, de 21 de Dezembro, Lei Orgânica das Eleições Gerais).

Como se sabe, o processo eleitoral angolano compreende cinco fases, nomeadamente:

- a) A primeira fase é a do registo eleitoral (que integra a realização do processo de registo eleitoral e o contencioso do registo eleitoral);
- b) A segunda fase é a da convocação das eleições gerais (em que está inserida a consulta prévia ao Conselho da República e à CNE pelo Presidente da República e o acto próprio de convocação das eleições gerais);
- c) A terceira fase é a da apresentação de candidaturas, (que compreende a recolha de assinaturas por parte dos partidos políticos e das coligações de partidos políticos que pretendam concorrer às eleições gerais; a indicação dos mandatários de lista e o contencioso de reclamação e impugnação de candidaturas e de candidatos);
- d) A quarta fase é a do processo eleitoral *stricto sensu*, (que abrange o sorteio das candidaturas; a fiscalização da campanha e da propaganda eleitoral; a elaboração dos cadernos eleitorais; a geo-referenciação eleitoral e a indicação das assembleias e mesas de voto; a contagem dos votos; a atribuição de mandatos, a declaração do vencedor das eleições gerais, a declaração de eleição do Presidente da República e do Vice-Presidente da República e o contencioso administrativo eleitoral);
- e) A quinta fase é a respeitante ao contencioso eleitoral judicial, (onde está inserida a impugnação dos os actos praticados no decurso da quarta fase do processo).

Estas fases não são todas realizadas e coordenadas pela mesma entidade, ou seja: a) a primeira fase é realizada pelos órgãos da administração directa do Estado (Governo) e pelo Tribunal Constitucional (a parte respeitante ao contencioso do registo eleitoral); b) a segunda fase é da competência do Presidente da República; c) a terceira fase ocorre junto do Tribunal Constitucional; d) a quarta fase é organizada e conduzida pela Comissão Nacional Eleitoral; e e) a quinta fase corre os seus termos – novamente – perante o Tribunal Constitucional.

No n.º 1 do artigo 107.º da CRA está consagrada apenas a fase três do processo eleitoral. Não estão compreendidas – e nem poderiam estar – todas

imputada ao legislador ordinário, competindo a este fazê-lo nos termos e efeitos determinados pela Constituição.

De outra parte, a interpretação constitucional das normas dos n.ºs 1 e 2 do artigo 107.º não se deve cingir ao seu texto, tão pouco deve ser dissociada das outras normas da Constituição nem dos demais elementos que integram as regras de hermenêutica constitucional. Os princípios da unidade e da harmonia sistemática obrigam o intérprete a ler a Constituição como um todo unitário e harmónico, de modo a alcançar um resultado hermenêutico que corresponda a uma compreensão global do texto constitucional e não apenas de uma norma individualmente considerada, como se de um texto autónomo se tratasse.

É deste modo que, acolhendo os princípios da hermenêutica constitucional acima enunciados, se conclui que as normas dos n.ºs 1 e 2 do artigo 107.º da CRA, lidas em conjunto com as demais normas e princípios vertidos na Constituição, não esgota o tratamento constitucional das matérias eleitorais, nem outorgam a competência para a realização do registo eleitoral oficioso à Comissão Nacional Eleitoral.

b) Competência para a realização e organização do Registo Eleitoral e o papel da Comissão Nacional Eleitoral nesta fase do processo eleitoral

O registo eleitoral tem como um dos seus principais objectivos proceder à inscrição, eliminação e actualização de dados dos eleitores, com o objectivo de se elaborarem as listas dos cidadãos que, em determinado momento, são os titulares do direito de sufrágio. Ele tem a função de segurança jurídica, uma vez que cada eleitor tem a garantia de que pode votar e ser eleito, e a função de transparência política, enquanto condição essencial para a autenticidade do sistema democrático.

Desta dupla função do registo eleitoral decorrem funções subjectivas, respeitantes aos eleitores e funções institucionais, respeitantes à estruturação dos procedimentos eleitorais. A função subjectiva consiste em garantir o exercício do direito de sufrágio aos cidadãos e assegurar a seriedade do direito de sufrágio, enquanto que a função institucional tem como objectivo a racionalização, para que o recenseamento eleitoral seja feito apenas no momento da votação, a determinação dos colégios eleitorais e a distribuição dos eleitores por diferentes estruturas (Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada, Tomo II, p. 282-283, Coimbra Editora, 2006*).

O registo eleitoral, como se estabelece no n.º 2 do artigo 107.º da CRA “*é oficioso, obrigatório e permanente, nos termos da lei*”.

Daqui decorrem os três princípios constitucionais do registo eleitoral, quais sejam:

- a) O **Princípio da oficiosidade**: significa que compete aos órgãos e serviços do Estado realizar a inscrição dos cidadãos maiores e mantê-lo permanente e actualizado, independentemente da iniciativa dos eleitores;
- b) O **Princípio da obrigatoriedade**: determina que os cidadãos devem realizar o seu registo pessoalmente e devem verificá-lo para efeitos de confirmação e rectificação;
- c) O **Princípio da permanência**: serve para assegurar que o registo dos cidadãos maiores de 18 anos seja feito de modo regular e contínuo, impedindo a duplicidade de registos. Este princípio garante a unicidade do registo, para efeitos de cumprimento do princípio eleitoral máximo: um cidadão, um registo – um cidadão, um voto.

Os Requerentes sustentam, no seu articulado, que “*o Legislador Ordinário, a partir da Lei n.º 8/15, de 15 de Junho, introduziu um conceito novo que resulta da interpretação dos n.ºs 1 e 2 do artigo 107.º da CRA. Pois, segundo o seu entendimento, a oficiosidade do registo eleitoral previsto no n.º 2 deste artigo, permite também a «transferência oficiosa» de competências para os órgãos da administração central ou local do Estado, em sede do registo eleitoral presencial sabendo-se, do texto Constitucional estabelecido no n.º 1 do mesmo artigo, que as competências para a organização, execução e coordenação do registo eleitoral estão acometidas aos órgãos da administração eleitoral independente*”.

O referido pelos Requerentes não corresponde ao espírito e letra do n.º 1 do artigo 107.º da CRA. Esta norma é clara quando determina que o processo eleitoral é organizado por um órgão eleitoral independente, ou seja, a Comissão Nacional Eleitoral. Mas, enquadrar o registo eleitoral no conceito de processo eleitoral propriamente dito é fazer uma interpretação demasiado extensiva deste artigo constitucional.

Como já antes dito, a CRA entendeu por bem (n.º 1 do artigo 107.º) confiar à distinta Assembleia Nacional, como titular do poder legislativo do Estado, a

responsabilidade de fixar as competências da administração eleitoral independente (no caso a CNE) e de dizer quem fica investido da competência para realizar o registo eleitoral.

Nesse quadro, a Assembleia Nacional, soberanamente, fez uma escolha e tomou uma decisão: confiou à administração directa do Estado, através da Lei do Registo Eleitoral Oficioso, a responsabilidade de realizar o registo eleitoral dos cidadãos.

Não se vislumbra, no texto nem na teleologia da Lei do Registo Eleitoral Oficioso, qualquer violação das normas dos n.ºs 1 e 2 do artigo 107.º da CRA, porquanto o legislador ordinário concretizou e escalpelizou as características do registo eleitoral fixadas na Constituição, não tendo, no exercício desta tarefa, usurpado quaisquer competências da CNE concernentes à organização do processo eleitoral.

É entendimento do Tribunal Constitucional que a lei, cuja constitucionalidade se aprecia, assegura a universalidade do registo, confere aos cidadãos garantia jurisdicional de efectividade do seu direito ao registo e assegura a transparência de todo processo do registo eleitoral através da respectiva fiscalização pelos partidos políticos e supervisão pela CNE.

Nesse domínio, ao confiar o registo à administração pública directa, o legislador renova uma opção que vem desde o ano de 2005 (Lei n.º 3 /05, de 1 de Julho – Lei do Registo Eleitoral) e que foi seguida já nas eleições legislativas de 2008 e nas eleições gerais de 2012, não havendo, assim, a usurpação de uma competência que a CNE antes tinha e que agora, como sustentam os Requerentes, lhe foi retirada.

c) Sobre as garantias do contencioso do registo eleitoral

Dizem os Requerentes que os artigos 28.º e 29.º da Lei n.º 8/15, de 15 de Junho, são inconstitucionais porque instituem um contencioso de registo eleitoral de natureza administrativa e por essa via atribuem competências ao Presidente da República para conhecer esse contencioso.

Não é verdade que esses preceitos prevejam o conhecimento (e decisão) tanto das reclamações como dos recursos pelo Presidente da República e que sigam a tramitação prevista para a impugnação hierárquica e contenciosa dos actos administrativos comuns. As reclamações são apresentadas directamente pelos interessados à administração local que as decide no prazo

de 5 dias (artigo 28.º) e dessas decisões cabe recurso para o órgão da administração central encarregue da gestão da Base de Dados dos Cidadãos Maiores que o deve decidir no prazo de 72 horas. Após isso o interessado pode recorrer directamente para o Tribunal Constitucional sem prévia intermediação de outra autoridade administrativa ou jurisdicional (artigo 29.º).

Assim, é entendimento deste Tribunal que o contencioso do Registo Eleitoral Oficioso é atribuído, em última instância, ao Tribunal Constitucional, ficando assegurada a necessária garantia jurisdicional da conformidade dos actos praticados em torno deste acto preparatório, tal como estabelece o artigo 29.º da referida Lei e, deste modo, a constitucionalidade desse processo.

d) Sobre a alegada violação de direitos fundamentais

Alegam os Requerentes que o n.º 5 do artigo 22.º da Lei do Registo Eleitoral Oficioso ofende o direito fundamental de participação política dos cidadãos, restringindo o exercício do seu direito de votar, na medida em que impede a administração eleitoral de inscrever nos cadernos eleitorais cidadãos eleitores devidamente registados numa base permanente.

As razões apresentadas pelos Requerentes não são atendíveis, na medida em que a actualização do registo eleitoral é, apenas, um mecanismo de certificação eleitoral que não constitui qualquer violação nem restrição de direitos fundamentais, porquanto não veda a nenhum cidadão a possibilidade de actualizar o seu registo. É este mecanismo que permite fixar o universo real de eleitores que, em determinado momento, estão habilitados a exercer o seu direito de voto.

A actualização do registo eleitoral visa assegurar a residência actualizada dos eleitores, tendo em conta a grande mobilidade dos cidadãos, e, bem assim, permitir a retirada dos cadernos eleitorais dos cidadãos maiores falecidos constantes da Base de Dados. O objectivo último deste processo é o de permitir à CNE a elaboração de cadernos eleitorais actualizados e realistas que garantam uma adequada organização, lisura e transparência do processo de votação.

16
16/01/2014
UT

A “prova de vida” não pode por isso ser entendida como uma forma de cerceamento ou restrição do direito de votar, é, antes, um procedimento normal e necessário que decorre da situação objectiva do país, nomeadamente, da grande mobilidade da população e da impossibilidade de registo officioso dos cidadãos maiores falecidos. A sua realização, além de necessária, empresta segurança e transparência ao processo eleitoral e, na medida em que proíbe a recepção de votos numa mesa eleitoral de quem não consta do seu respectivo caderno eleitoral, contribuirá para a confiança no processo de votação e apuramento dos resultados.

A obrigação estabelecida por lei para os cidadãos, ao longo de alguns meses, comparecerem ante um posto de registo eleitoral de sua escolha para, gratuitamente e por breves momentos, actualizar o seu registo e local de residência não é uma imposição que, de modo injustificado e desproporcional, viole o direito de votar e ser eleito. Não se vislumbra aqui, também, alguma inconstitucionalidade.

CONCLUSÃO

Entende o Tribunal Constitucional que não assiste razão aos Requerentes porque a Lei n.º 8/15, de 15 de Junho, não viola os n.ºs 1 e 2 do artigo 107.º da CRA, não estabelece qualquer transferência inconstitucional de competências da Comissão Nacional Eleitoral para os órgãos da Administração Central e Local do Estado, nem tão pouco consagra normas passíveis de constituir violação aos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos previstos na CRA.

Por conseguinte, os artigos 15.º, 22.º, 28.º, 29.º, 56.º e 58.º da Lei n.º 8/15, de 15 de Junho – Lei do Registo Eleitoral Officioso, não enfermam de qualquer vício de inconstitucionalidade.

DECIDINDO

Nestes termos,

Tudo visto e ponderado, acordam em Plenário, os Juizes Conselheiros do Tribunal Constitucional, em não declarar a inconstitucionalidade dos artigos 15.º, 22.º, 28.º, 29.º, 56.º e 58.º, todos da Lei n.º 8/15, de 15 de Junho - Lei do Registo Eleitoral Officioso.

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the initials "AGF" and "14/12".

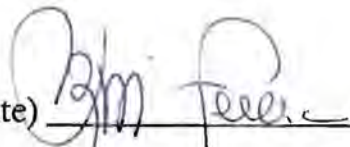
Handwritten signature and initials at the bottom right corner.

Sem custas, nos termos do artigo 15º da Lei n.º3/08, de 17 de Junho.

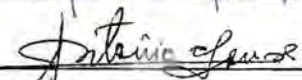
Notifique.

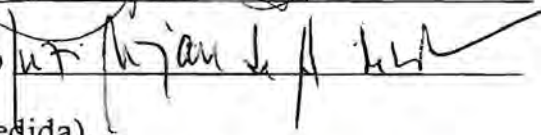
Tribunal Constitucional, em Luanda, aos 06 de Dezembro de 2016.

OS JUÍZES CONSELHEIROS

Dr. Rui Constantino da Cruz Ferreira (Presidente) 

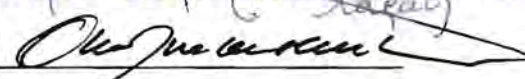
Dr. Américo Maria de Moraes Garcia 


Dr. António Carlos Pinto Caetano de Sousa 

Dr.ª Luzia Bebiana de Almeida Sebastião 


Dr.ª Guilhermina Prata (declarou-se impedida).

Dr.ª Maria da Imaculada L. C. Melo  (decl. de voto) 

Dr. Onofre Martins dos Santos (decl. de voto) 

Dr. Raúl Carlos Vasques Araújo (Relator) 

Dr. Simão de Sousa Victor 

Dr.ª Teresinha Lopes 



**REPÚBLICA DE ANGOLA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Acórdão nº 412/2016

DECLARAÇÃO DE VOTO

Processo n.º 527-D/2016

Objecto: Fiscalização Abstracta Sucessiva

Recorrente: Grupos Parlamentares da UNITA, CASA-CE, PRS, FNLA

Diploma: Lei n.º 8/15 de 15 de Junho (Lei do Registo Eleitoral Oficioso).

Votei vencida, por entender que há normas em apreciação dos artigos 15.º, 22.º, 28.º, 29.º, 56.º, 57.º e 58.º e seus derivados ou conexos, da Lei n.º 8/15, Lei do Registo Eleitoral Oficioso, de 15 de Junho, publicada no Diário da República I.ª Série, número 87, que são inconstitucionais.

Apesar da decisão que fez vencimento apelar na sua formulação para uma elaboração que atenda os elementos clássicos da hermenêutica com destaque para a teleologia subjacente ao artigo 107º da CRA, sobre a Administração Eleitoral, todavia a sua fundamentação não só se afasta deste propósito como não os acautela - uma área tão sensível como revela a história recente de Angola - com uma jurisprudência robusta que revista de confiança e transparência os processos eleitorais e que expressamente a Constituição de 2010 quis salvaguardar.

Para atingir tal desiderato constitucional, a decisão vertida no acórdão de forma alguma poderia se ter afastado de dois factores fundamentais na apreciação da inconstitucionalidade requerida das normas atrás referenciadas, da Lei nº 8/15, Lei do Registo Eleitoral Oficioso. Trata-se do pluralismo político e da jurisdição como condições a observar na fiscalização por si efectuada. Entre as diversas acepções atribuídas à justiça constitucional resulta expressamente da unidade da CRA que para além de ser a jurisdição especializada encarregada de controlar a constitucionalidade das leis também lhe cabe tanto o controlo jurisdicional de constitucionalidade dos actos do poder como a solução de litígios de natureza constitucional.

Assim considerando, apresento os fundamentos da minha posição:

I- A primeira abordagem é referente ao facto da Lei nº 8/15, de 15 de Junho, Lei do Registo Eleitoral Oficioso, ser uma semelhança da lei portuguesa, a Lei nº 13/99, de 22 de Março, do Regime Jurídico do Recenseamento Eleitoral, apresentando um conteúdo similar na maior parte dos articulados, situação que muito provavelmente serviu de conforto ao legislador ordinário angolano e agora

H. Lopes

também à decisão vertida no presente acórdão. Aliás, tudo provavelmente estaria de acordo não fosse o facto da Constituição Portuguesa não ter nenhuma norma semelhante ao artigo 107.º da CRA que ordena os processos eleitorais sejam organizados por órgãos de administração eleitoral independentes.

Na Constituição da República Portuguesa, a matéria é tratada no artigo 113.º, com a epígrafe: princípios gerais de direito eleitoral, razão pela qual o recenseamento eleitoral, entre nós denominado de registo eleitoral, é efectuado pelo governo tendo em conta o seu significado, representação e finalidade. Esta é, aliás, a situação de muitos outros países, como disso indicia o facto de não ser matéria a que se dê grande desenvolvimento jurídico, pois nestes países é matéria completamente pacífica e da alçada da administração directa.

Mas, não é este o caso concreto de Angola em que o artigo 107.º da CRA consagrou sobre a Administração Eleitoral que "*os processos eleitorais são organizados por órgãos de administração eleitoral independente (...)*". Daqui retira-se que a finalidade da CRA é a de se assegurar a lisura, transparência e segurança jurídica dos pleitos eleitorais, como recomenda a história política de Angola que introduziu o pluralismo político que testemunhou também profundos conflitos de que se inclui uma guerra pós-eleitoral que durou dez anos.

No direito comparado pode-se buscar também o caso do Brasil que para atender às suas especificidades no domínio eleitoral instaurou um Tribunal Eleitoral e institucionalizou as urnas electrónicas, medidas que concorrem todas para assegurar a lisura do processo eleitoral no contexto daquele país.

No caso de Angola, criada a Comissão Nacional Eleitoral esta para além de ter uma representação dos partidos com assento no Parlamento, mesmo que proporcionalmente, - ainda conta com a exigência de dever ser presidida por um juiz, justamente por ser este, que de entre os diversos profissionais, o que hipoteticamente está, por inerência de função, familiarizado com a imparcialidade e a independência que a CRA expressamente quis assegurar ao processo eleitoral. Logo, qualquer que seja o elemento de interpretação mobilizado, e sobretudo se for trazido à colação a questão teleológica, conduzir-nos-á para uma solução de consensos mínimos sobre a natureza independente da organização dos processos eleitorais prescrita. Atenda-se também ao disposto nos nºs 3 e 4 do artigo 199º da CRA para efeitos de conjugação com o disposto no citado artigo 107.º.

Uma vez ser muito elevado o grau de suspeição sobre o processo eleitoral, a constituinte atribuiu a Administração Eleitoral a um órgão independente e consequentemente integrado na administração autónoma, pelo que a CNE, com a aprovação da CRA teve de ter uma nova organização, definida pela Lei nº 12/12 de 13 de Abril, Lei Orgânica Sobre a Organização e Funcionamento da Comissão Nacional Eleitoral. Segundo essa lei, no seu preâmbulo, a CNE ganharia outro figurino por reconhecer que actualmente o exercício do poder político é legitimado pelo povo através do sufrágio universal periódico, directo e igual, organizado por uma administração eleitoral independente, de conformidade com o princípio da independência da administração eleitoral estabelecido pelo artigo 107º da CRA.

Com a aprovação da Lei nº12/12, de 13 de Abril, o legislador ordinário cumpriu com a remissão que a segunda parte do nº1 do artigo 107º da CRA *“...cuja estrutura, funcionamento, composição e competências são definidas por lei”*. Mas, como resulta também da própria CRA, principiologicamente na sua essência, esta remissão do estabelecimento da competência da CNE para a lei não é nem pode ser, em Estado democrático de direito, um “cheque em branco” que é emitido ao legislador ordinário, pois por decorrência dos princípios da força normativa da constituição e o da sua supremacia está vinculado aos mesmos (artigo 226.º da CRA).

Como é evidente, as escolhas do legislador ordinário não são apenas uma opção política mas também uma questão constitucional que requer o devido tratamento da parte do guardião da Constituição, a partir de um quadro constitucional concreto traçado. Por isso, é constitucionalmente questionável os termos da Lei nº 8/15, de 15 de Junho, Lei do Registo Eleitoral Oficioso, em que é manifesta a conversão da situação do quadro estabelecido pela Lei nº12/12, de 13 de Abril, pois o Ministério da Administração do Território, MAT, assume a orientação do processo eleitoral e com isso dá-se a subalternização da CNE. De tal forma é a gravidade da situação que a realização do registo eleitoral por parte da administração directa torna-se quase uma questão diminuta ante as proibições e consequentes limitações que esta última lei veio impor à CNE, justamente o órgão que é incumbido por força do que dispõe a CRA para organizar os processos eleitorais.

Acontece que o pedido de fiscalização abstracta sucessiva apresentado ao Tribunal Constitucional para além de apontar para graus de suspeição decorrentes do reflexo da organização partidária do partido da situação na administração directa e na organização do poder local ainda aponta proibições que, no domínio sensível dos direitos fundamentais consubstanciada na matéria, delimitam, de algum modo, um campo de diferenciações ilegítimas. Trata-se de um constrangimento que, sem prejuízo de outros enquadramentos, tem na sua origem claras preocupações de igualdade. Ou seja, é preciso ter em conta que o processo eleitoral pressupõe uma disputa entre os partidos políticos por todos tencionarem ascender ao poder político e isto faz com que o processo em que tal contenda ocorre seja assente em pressupostos e condições iguais para todos os concorrentes.

A este propósito a doutrina chama a atenção para o facto de quando se delimitam direitos, liberdades e garantias só de destinatários determinados (ou determináveis à partida) e só em casos determinados (ou determináveis à partida), há dúvidas repentinas quanto à legitimidade constitucional de tais restrições que remetem, inevitavelmente, as situações para considerações sobre a igualdade. E mais. Adianta-se neste sentido que nem o princípio da igualdade esgota os fins que se procuram garantir com a proibição do artigo 23º da CRA, já que na racionalidade que justifica a generalidade da lei restritiva, às exigências de igualdade acrescem, também, razões de Estado de Direito e de separação de poderes, posto que nem sempre a lei satisfaz integralmente os requisitos de uma igualdade materialmente exigível.

top

No que ao Estado de Direito diz respeito é desde logo de salientar que tem de haver uma adequação funcional entre a democracia pluripartidária e o processo eleitoral, o que faz com que mesmo “quando a intervenção estadual tenha por fonte a decisão democrática da maioria, o princípio do Estado de direito não perca operatividade ou redunde supérfluo, como resulta da história e vivência dos Estados democráticos. O poder político mesmo legitimado democraticamente, a sua actuação não pode ser violadora das garantias individuais e dos valores subjacentes à ideia de Estado de Direito nas suas diversas dimensões. Trata-se de contemplar uma situação que ultrapassa os ensinamentos teóricos, na medida em que é do ponto de vista da operatividade do princípio do Estado de Direito, da sua materialização e efectividade, que se avalia a Constituição como norma que vincula todos os poderes públicos.

Relativamente ao princípio da separação de poderes, verificadas hoje “as insuficiências da justiça administrativa como forma exclusiva de controlo da actuação da autoridade pública e perdida a confiança na pretensa justiça e racionalidade imanentes à lei, concluiu-se pela necessidade de preservar os direitos fundamentais e as garantias constitucionais, não apenas das eventuais violações praticadas pela Administração, mas também das provindas dos órgãos legislativos e políticos e actuada através da forma de lei”.

II- Na segunda abordagem, trago o entendimento de que o acórdão, na apreciação do pedido, limita os fundamentos em torno do artigo 107.º da CRA e não se pronuncia, primeiro sobre o que dizem as normas dos artigos impugnados para confrontá-los directamente com a Constituição.

De qualquer modo, é meu entendimento que a natureza jurídica que o acórdão atribui à norma do n.º 1 do artigo 107.º da CRA, não é a mais correcta. Pois não se trata de uma norma programática mas de uma norma-princípio. Para além de integrar o capítulo I, do Título IV, da CRA, com a epígrafe “princípios gerais”, na estrutura do artigo 107.º, o conteúdo da mesma revela, quanto a mim, tratar-se de uma norma-princípio. Estas normas apresentam várias características, dentre as quais apresentam um grau de fundamentalidade maior do que as regras, ocupam uma posição hierárquica mais elevada que as regras e gozam de maior proximidade ao direito justo. A norma do n.º 2 do artigo 107.º da CRA é norma-regra, por isso deve a sua conformação ao n.º 1, que é, em si mesma, hierarquicamente superior.

O n.º 1 do artigo 107.º da CRA, estabelece “*Os processos eleitorais são organizados por órgãos de administração eleitoral independente, cuja estrutura, funcionamento, composição e competências são definidos por lei*”. Defendo, por isso, que no caso concreto de Angola o registo eleitoral quer officioso quer presencial fazem parte do processo eleitoral. Os processos eleitorais referidos na Constituição não têm que ver com o número de pleitos eleitorais, mas com todos os actos relacionados com eleições.

Mesmo que se atenda, como também estou de acordo, que o registo eleitoral “*é um pressuposto para o exercício do direito de voto*” – e tão-somente isto – e este facto deve ser confrontado com a grande debilidade do registo civil que se verifica no

país, daí resultar a necessidade de se fazer o registo eleitoral à margem do registo civil e que está, por inerência de funções, adstrito à administração directa; apesar da intenção de se encontrar uma solução para a realidade angolana, ainda assim, esta via não deixa de violar a CRA, pelo que requer a busca de consensos mínimos para não se ofender a Constituição.

Como já referi atrás, o registo eleitoral efectuado pela administração directa é a situação de muitos países, mas não é o caso concreto de Angola. Aqui para além do disposto no artigo 107.º da CRA, que deve ser conjugado com os nºs 3 e 4 do artigo 199.º também da Constituição, não pode ser descorado a atribuição de competências que a lei fundamental faz em matéria eleitoral, da qual resulta, a partir de 2010, que:

1. Ao Chefe de Estado compete convocar eleições, artigo 119.º, alínea a) da CRA;
2. À Administração Eleitoral independente, que no caso concreto é a CNE, compete tratar de todos os processos eleitorais, artigo 107.º da CRA;
3. À Assembleia Nacional, compete legislar sobre eleições, artigo 164.º, alínea d) da CRA
4. Ao Tribunal Constitucional, compete exercer jurisdição sobre questões eleitorais, artigo 180.º, n.º 2, alínea c) da CRA.

Ora, se o Presidente da República apenas tem competências eleitorais como Chefe de Estado (artigo 119.º, alínea a) da CRA), não lhe sendo atribuída nenhuma outra enquanto Titular do Poder Executivo, como pode o MAT, enquanto auxiliar do poder executivo, ter funções eleitorais!?... É que de acordo com o disposto no artigo 105.º, nº2, da CRA, " a formação, a composição, a competência e o funcionamento dos órgãos de soberania são definidos na Constituição". Assim sendo, não se pode presumir as competências dos órgãos de soberania, pois estão sujeitas ao princípio da tipificação das competências.

O entendimento do acórdão vai no sentido de estar implícito nas funções da administração directa, posição que também não subscrevo. Não subscrevo esta tese porque:

1-A Lei nº 8/15 de 15 de Junho, decorre ela própria de uma construção contra a Constituição, na medida em que a competência legislativa sobre matéria eleitoral da Assembleia Nacional está prevista na alínea d) do artigo 164.º da CRA e não nas alíneas b) do artigo 161.º e d) do artigo 166.º da CRA. Assim sendo, a forma do acto está prevista na alínea b) do artigo 166.º, isto é, sobre matéria eleitoral as leis devem revestir a forma de leis orgânicas. Retiro dessa situação, também desconforme com a Constituição, o facto de a Lei Eleitoral do Registo Oficioso não assumir a forma imposta pela CRA justamente para poder justificar a separação do registo oficioso do processo eleitoral e construir o respaldo legal de que necessita.

2-A decisão que fez vencimento focou as premissas do aresto numa exclusão da administração autónoma, categoria em que se insere a CNE, do conceito de administração pública. O entendimento que se colhe é o de que a administração pública é a directa, e nesta base prática actos administrativos como o registo

eleitoral, e a administração autónoma é uma situação fora deste conceito, como se o acto administrativo fosse exclusivo da administração directa.

Por esta razão, não aceita que o registo eleitoral possa não ser efectuado pela administração directa, na medida que ela que tem os meios para o efeito. Como se não coubesse ao Estado, no contexto do que estipula a CRA, criar as condições para que a CNE funcione em toda a dimensão e plenitude.

Defendo, concomitantemente, não fazer sentido o acórdão considerar que entender-se a CRA ter atribuído a função de registo à CNE é fazer uma interpretação demasiado extensiva deste artigo constitucional. Por isso, independentemente dos fins do registo, este é, no caso de Angola, por determinação da CRA, uma fase do processo eleitoral, nos termos já referenciados atrás.

A Constituição de 2010, em matéria eleitoral, rompeu com a tradição que vinha desde o ano de 2008, que combinando Lei Constitucional e realidade eleitoral gerou sempre um ambiente caracterizado por suspeitas de não transparência por parte da oposição que desde 1992 não reconhece a validade de nenhum pleito eleitoral como livre e justo e, por isso, de entre as medidas que tomou no sentido de superar a situação foi atribuir a Administração Eleitoral a um órgão autónomo da administração pública. Com isso retomou justificadamente o processo eleitoral de 1992, em que o registo eleitoral foi realizado pela CNE. É isso que se retira objectivamente daquilo que a CRA consagra no artigo 107.º da CRA que consubstancia a preocupação da lei mãe com a salvaguarda da lisura do processo eleitoral e dá solução a um ambiente de suspeição. Por seu turno, é isso que manifesta a Lei nº12/12, de 13 de Abril, que se pronuncia também sobre a reorganização da CNE.

Por estes factos entendo que toda hermenêutica constitucional deve assentar essencialmente no preâmbulo e nas normas dos artigos 1.º, 2.º, 4.º e 105.º, todos da CRA. Diversamente do que diz o acórdão, a interpretação que o legislador fez da norma do artigo 107.º é que não tem no texto e na teleologia da norma correspondência.

III- Na terceira abordagem, sou a manifestar que a norma do n.º 1 do artigo 15.º, da lei posta em crise, e estabelece que, *“anualmente, até 15 de Novembro, o executivo fornece à Comissão Nacional Eleitoral, em formato digital, o Ficheiro Informático dos cidadãos maiores (FICM), o qual contém dados actualizados dos cidadãos angolanos maiores de 18 anos”*, não está em desconformidade com o artigo 107.º da CRA. Portanto, a norma do n.º 1 do artigo 15.º da Lei 8/15, é conforme a Constituição.

O mesmo não acontece com as demais normas. Os vícios são evidentes e não estão conformes à Constituição, porquanto:

1-O n.º 3 do artigo 15, da Lei 8/15, estabelece, *“Em ano de eleições, o Ficheiro dos Cidadãos Maiores é fornecido à Comissão Nacional eleitoral até 15 dias após a convocação das eleições, altura em que são considerados inalteráveis e contém os*

dados dos cidadãos maiores à data das eleições, nos termos do n.º 1 do artigo 143.º da Constituição da República". Esta norma limita, quanto a mim, a independência funcional, tecnológica, gerencial e a autonomia administrativa que uma administração eleitoral deve possuir para organizar os processos eleitorais, como decorre do artigo 107.º da CRA. Por isso, entendo que assiste razão aos Requerentes pois defendo que essa norma não está conforme com o n.º 1 do artigo 107.º da CRA. Revela que em ano de eleições a CNE fica impedida de realizar actos eleitorais anteriores às eleições, ficando isso a cargo do Executivo. Depreendo da formulação da norma usurpação das competências da CNE e a violação igualmente da norma do n.º 2 artigo 105.º, conjugado com o artigo 117.º, ambos da CRA, que estabelecem que *"as competências do Presidente da República são as definidas pela presente Constituição"*. Como referi atrás, o Presidente da República tem competências eleitorais como Chefe de Estado e não como Titular do Poder Executivo, que se limitam em convocar eleições, nos termos da alínea a) do artigo 119.º da CRA. Portanto, a norma do n.º 3 do artigo 15.º da Lei 8/15, não é conforme à Constituição.

2-A norma do n.º 5 do artigo 22.º estabelece que, *"os cidadãos inscritos na BDCM (Base de Dados dos Cidadãos Maiores) que não tenham feito prova de vida não constam do Ficheiro Informático dos Cidadãos Maiores que é transmitido à Comissão Nacional Eleitoral, não podendo, por isso, serem incluídos nos cadernos eleitorais"*. Entendo que esta norma está ligada à norma do n.º 3 do artigo 15.º, já referenciada. Pois se BDCM for gerida pelo Executivo e não pela CNE, a aplicação da norma viola o artigo 23.º da CRA, por se tratar de um órgão do Poder Executivo, cujos agentes exercem actividade político partidária em nome do Partido que sustenta o Executivo, por isso, não independente como a CNE. Se depois de recebido o ficheiro a CNE já não pode interferir nele, então essa norma também não é conforme com o n.º 1 do artigo 107.º da CRA. Portanto, a norma do n.º 5.º do artigo 22.º da Lei n.º 8/15, não é conforme a Constituição. No contexto em que se apresenta na lei, essa norma configura uma restrição aos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, proibida pelo artigo 57.º da Constituição.

3-O artigo 28.º apresenta três normas e tem a epígrafe de "Reclamação" . Estabelece no seu n.º 1, que *"o cidadão maior pode, em qualquer momento, apresentar reclamação sobre a omissão ou irregularidade relativas aos seus dados constantes da Base de Dados dos Cidadãos Maiores, junto da Administração Local competente da área de Registo; o n.º 2, que o previsto no n.º 1 do presente artigo, não prejudica as reclamações sobre os seus dados até 15 dias antes da data da entrega do FICM à Comissão Nacional Eleitoral, nos termos da lei; n.º 3, que a Administração Local decide sobre a reclamação no prazo de 5 dias úteis após a recepção da mesma, devendo imediatamente afixar as suas decisões na respectiva sede*. Entendo que os Requerentes têm razão quando referem que este artigo e seus derivados ou conexos do Capítulo V da Lei n.º 8/15 atribuem competências eleitorais ao Presidente da República enquanto Titular do Poder Executivo e transformam o contencioso eleitoral, resultante do registo, num contencioso administrativo a ser dirimido por órgãos não isentos como as Administrações Municipais.

Como é bem de ver, este é um corolário que resulta do facto do registo eleitoral não ser da competência da CNE e que nem mesmo pode supervisionar o processo. Apesar de toda a boa intenção da CRA, no contexto político de Angola cria uma situação de desigualdade que não pode ser vista apenas sob o prisma do mérito ou demérito da opção legislativa. A gestão do BDCM é um factor fundamental para fixação do conteúdo essencial do conceito de Administração Eleitoral. Esta situação estabelecida pela Lei n.º 8/15, de 15 de Junho, Lei do Registo Eleitoral Oficioso, contraria, inclusive, o espírito e a letra da Lei n.º 12/12 de 13 de Abril, Lei Orgânica Sobre a Organização e Funcionamento da Comissão Nacional Eleitoral, que estipula as competências da CNE.

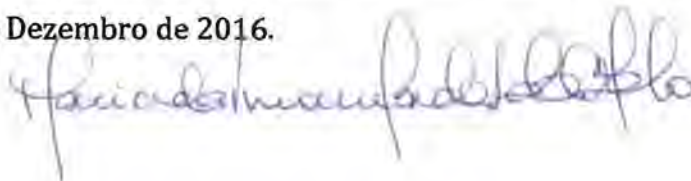
Considerando o que procede do disposto no número anterior, entendo ser indiferente que o artigo 107.º da CRA e a Lei n.º 12/12 de 13 de Abril não falem expressamente de poderes de superintendência da CNE ao conteúdo das suas competências e funções. Mas, o que não é de todo admissível, quanto a mim, é do que se consagrou sobre supervisão em matéria de registo eleitoral resultar uma redução de competências e funções da CNE devido as limitações que a Lei n.º 8/15, de 15 de Junho, impõe. Assim sendo, não se tratando de restrições constitucionalmente autorizadas afectam as garantias constitucionais e institucionais conferidas à CNE. Nestas circunstâncias, a questão não pode deixar de consubstanciar uma inconstitucionalidade por ferir a Constituição, pois verifica-se um esvaziamento das garantias constitucionais que foram estabelecidas para a CNE.

4-A norma do artigo 56.º estabelece que, "*Compete à Administração Central ou Local organizar, coordenar e prestar apoio geral aos actos e operações de registo presencial dos cidadãos maiores*". Entendo que os artigos 56.º e 58.º da Lei em apreço, atribuem expressamente competências eleitorais ao Titular do Poder Executivo, através dos seus órgãos auxiliares, estando deste modo em desconformidade com o n.º 1 do artigo 107.º, n.º 2 do artigo 105.º e artigo 117.º, todos da CRA.

Portanto, não perfilho do entendimento firmado no acórdão, por defender que o mesmo devia declarar inconstitucionais as normas do n.º 3 do artigo 15.º; do n.º 5 do artigo 22.º; artigo 28.º, 29.º, 56.º e 58.º e seus derivados ou anexos da Lei n.º 8/15 de 15 de Junho – Lei do Registo Eleitoral Oficioso, por não estarem conforme com as normas do n.º 1 do artigo 107.º; n.º 2 do artigo 105.º e artigo 117.º da CRA.

Votaria, por isso, pela inconstitucionalidade requerida pelos Requerentes.

Luanda, 8 de Dezembro de 2016.





DECLARAÇÃO DE VOTO

Juiz Conselheiro Onofre dos Santos

6 de Dezembro de 2016

Processo n.º 527-D/2016

ACÓRDÃO N.º 412

A Lei n.º 8/15, de 15 de Junho, Lei do Registo Eleitoral Oficioso não foi inovadora quanto à atribuição de tarefas de registo eleitoral ao Executivo. A Lei n.º 3/05 que a precedeu já havia estabelecido no seu artigo 14.º que “*O registo eleitoral é executado pela Administração Pública, nos termos das normas e princípios fixados por lei, sob a superintendência geral da Comissão Nacional Eleitoral*”.

Embora no contexto da actual Lei, o registo eleitoral não apareça submetido à *superintendência* da CNE, o que é parcialmente redutor da intervenção da CNE, entendo que, mantendo-se intocadas as normas que estabelecem as competências *supervisão e acompanhamento* da CNE e a garantia do Tribunal Constitucional como última instância em caso de reclamação ou recurso de qualquer acto do registo, não existe, por esse facto, inconstitucionalidade.

A Lei n.º 8/15, Lei do Registo Eleitoral Oficioso, todavia, é inovadora, relativamente a um importante aspecto, e esse, a meu ver, susceptível de censura constitucional. Tem a ver com a transformação da actualização do registo dos eleitores num registo de raiz, em que os eleitores anteriormente registados que não se apresentem a efectuar a sua “*prova de vida*”, são excluídos dos cadernos eleitorais (n.º 5 do artigo 22.º da Lei n.º 8/15). Com efeito, a eliminação dos eleitores falecidos da Base de Dados dos Cidadãos Maiores (BDCM) só pode ser efectuada por

morte ou da perda da capacidade eleitoral do eleitor registado. Como, de resto, a própria Lei n.º 8/15 o consagra nos seus artigos 24.º e 25.º e particularmente no n.º 4 deste último artigo. O reconhecimento da dificuldade em expurgar dos cadernos eleitorais os eleitores falecidos não deve servir de pretexto para uma medida tão radical como a que a Lei apresenta e que equivale a passar uma certidão de óbito presumido aos cidadãos eleitores que, por qualquer razão, não actualizem os seus dados. Estamos perante uma restrição ao exercício do direito de voto (artigo 54.º e 143.º da Constituição) manifestamente excessiva, desproporcionada e além disso desnecessária (artigo 57.º da Constituição). Resta confiar que a CNE, em articulação com os responsáveis pela Base de Dados dos Cidadãos Maiores (BDCM) encontrará uma solução mais justa e razoável para não deixar um cidadão portador de cartão de eleitor à porta da sua Assembleia de Voto, por supostamente não dever estar vivo para votar.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Omar Veloso', written in a cursive style.