

O SISTEMA POLÍTICO DE ANGOLA DE 1992 A 2012

ONOFRE DOS SANTOS*

ORIGENS DO SISTEMA POLÍTICO ANGOLANO – a progressiva personalização do poder na I República

A República de Angola, nascida em 1975 República Popular de Angola com um sistema socialista e monopartidário, conheceu ao longo dos seus quase quarenta anos de idade, uma dramática evolução formal, modelando o seu texto fundamental, submetido a sucessivas revisões até à aprovação da actual Constituição em 2010.

O Acordo pelo qual o Estado Português reafirmou solenemente o reconhecimento do direito à independência do povo angolano a proclamar a 11 de Novembro de 1975, foi firmado com os três Movimentos de Libertação considerados então como únicos e legítimos representantes do povo angolano.

Esta representação popular, solidária, cuja proporcionalidade só poderia ser deslindada por via de eleições gerais previstas para antes da data marcada para a proclamação da Independência ficou, por via de factos historicamente conhecidos, concentrada no Movimento Popular de Libertação de Angola, MPLA que, pela Lei Constitucional de 11 de Novembro de 1975, assumiu “a direcção política, económica e social da Nação”¹.

* Juiz Conselheiro do Tribunal Constitucional de Angola.

¹ Artigo 2.º da Lei Constitucional de 11 de Novembro de 1975.

Nos termos desta Lei Constitucional, o Presidente da República Popular de Angola era por inerência o Presidente do MPLA, o qual, como Chefe do Estado representava a Nação Angolana².

Ainda nos termos dessa Lei Constitucional o Conselho da Revolução foi transitoriamente erigido em “órgão supremo do poder do Estado”³ a quem, além da função legislativa, cabia a nomeação do Governo, do primeiro ministro e dos ministros, sob a indicação do MPLA. Não havendo verdadeiramente separação de poderes, o Estado definido na Lei Constitucional como democrático pois que se inscrevia no paradigma corrente na época de uma “democracia popular”, estabelecia, porém, uma separação entre a chefia do Estado e a chefia do Governo. Não obstante o Presidente da República acumular a presidência do Conselho da Revolução e da Assembleia do Povo o Presidente da República não presidia sequer ao Conselho de Ministros. Esta aparente separação entre o Presidente e o Primeiro-Ministro foi mitigada pela primeira revisão da Lei Constitucional de 1976 que, reclamando mais poderes para o Presidente da República, lhe atribuiu também a presidência do Conselho de Ministros e do Governo.

A personalização do poder executivo acentuou-se um ano depois com a revisão de 1977 em que o Presidente da República passou a ter o poder de ele próprio nomear, dar posse e exonerar o Primeiro-Ministro e os outros membros do Governo. Pode dizer-se que este processo de progressiva personalização e concentração do poder presidencial se consumou por via da Lei 1/79 que extinguiu os cargos de Primeiro-Ministro e Vice-Primeiro-Ministro.

É esta Lei Constitucional de 1975, com todas as suas revisões que vem, por fim, a integrar as alterações de 1991 e 1992 que deram origem à chamada II República. Assim como a actual Constituição representa o culminar do processo de transição constitucional iniciado em 1991, com a aprovação pela Assembleia do Povo, da Lei n.º 12/91, que consagrou a democracia multipartidária, as garantias dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o sistema económico de mercado, mudanças aprofundadas,

² Artigo 31.º da Lei Constitucional de 11 de Novembro de 1975.

³ Artigo 35.º da Lei Constitucional de 1975.

mais tarde, pela Lei de Revisão Constitucional n.º 23/92”⁴.

Ainda hoje, porém, o Presidente da República é o Presidente do MPLA embora já não por virtude da lei fundamental do Estado angolano, mas por força dos votos das eleições gerais de 2012. É a descrição do percurso entre esses dois marcos constitucionais de 1992 e 2010 que permitirá sinalizar o destino desta análise: a definição do sistema político angolano.

SISTEMA POLÍTICO E CONSTITUIÇÃO – do semipresidencialismo da Lei Constitucional de 1992 ao presidencialismo de facto e de direito até aos dias de hoje

Sistema político de um Estado é a forma de governo estabelecido na sua lei fundamental ou Constituição, isto é, o conjunto dos órgãos constitucionais que estruturam o Estado em termos de exercício do poder.

Importa, assim, para qualificar o sistema político angolano, observar os princípios que enformam a Lei Constitucional de 1992 e a Constituição de 2010, procurando discernir a forma de governo que vigorou à luz da Lei Constitucional de 1992 e a que vigora agora à luz da Constituição de 2010.

Tem sido comum a qualificação do sistema político da II República como *semipresidencialista*, assim como se tem vindo a referir o sistema adoptado em 2010 como *parlamentar-presidencialista*, designação de que se reclamava o Projecto constitucional que veio a ser aprovado.

Como adiante se verá, mais importante que os rótulos é o conteúdo constitucional que interessa analisar, entendendo por conteúdo, não apenas as normas constitucionais como a prática constitucional desde 1992 até aos dias de hoje (2014).

Também à laia de rótulos tem sido frequente qualificar cada um dos períodos dominados

⁴ Preâmbulo da Constituição da República de Angola.

por um diferente texto constitucional como sucessivas Repúblicas, a I correspondente ao período da democracia socialista de partido único, a II ao período da democracia multipartidária e até uma III inaugurada com a aprovação da primeira Constituição com esse nome e a primeira eleição democrática do Presidente da República em 2012⁵.

Vimos já como o sistema político sujeito a revisão profunda em 1991 e 1992, não obstante o carácter de sistema de partido único de inspiração marxista-leninista, se caracterizou por uma progressiva personalização do poder na pessoa do Presidente do Partido e do Estado. Embora a Lei Constitucional de 1975 declarasse Angola como um Estado soberano e democrático era para o conceito de democracia popular, baseada no poder popular que o texto fundamental remetia, ainda que, neste contexto, o poder colectivo do partido no poder desde muito cedo se foi despojando e investido na pessoa do Presidente do Partido e do Estado. Veremos como, não obstante a “revolução” constitucional operada em 1991/1992, o eixo central de toda a vida política continuou assente na figura do Presidente da República, embora esta centralidade conhecesse momentos de acentuação sincopada ao longo dos 17 anos de vigência da Lei Constitucional de 1992.

Sendo certo que o grande salto qualitativo dado em 1991 se traduziu, no essencial, à adesão do texto constitucional à democracia representativa, atribuindo-se na mesma, e como antes, o poder soberano ao povo mas estabelecendo que a partir daí “o povo angolano exerce o poder político através do sufrágio universal periódico para a escolha dos seus representantes...”⁶, o facto é que o Presidente da República continuou a retirar a sua legitimidade do exercício das funções que vinha exercendo no período anterior. Com efeito, não tendo podido concluir-se a eleição presidencial por razões não imputáveis ao titular do cargo e candidato eleitoral, o Presidente da República manteve-se no cargo ao abrigo do artigo 5.º da Lei n.º 23/92 (que aprovou a Lei Constitucional de 1992) que no seu n.º 1 estabelecia que “o mandato do Presidente da República vigente à data da publicação da presente lei, considera-se válido e prorrogado até à tomada de posse do Presidente da República eleito nas eleições presidenciais de 29 e 30 de Setembro de

⁵ Assim, Rui Ferreira, Presidente do Tribunal Constitucional, na cerimónia oficial de promulgação da Constituição em 2010.

⁶ N.º 2 do artigo 3.º da Lei Constitucional de 1992.

1992”, o que nunca veio a acontecer.

Contudo, as profundas modificações desta Lei na Lei Constitucional de 1975, foram extraordinárias e representaram então, efectivamente, uma verdadeira mudança de regime que pode justificar, com efeito que se possa falar de uma II República a partir daí. Como consta do Preâmbulo da Lei 23/92, relativamente aos órgãos do Estado, “introduzem-se alterações de fundo que levaram à reformulação de toda a anterior redacção. O sentido da alteração é o da definição de Angola como um Estado democrático, de direito, assente num modelo de organização do Estado baseado na separação de funções e interdependência dos órgãos de soberania e num sistema político semipresidencialista que reserva ao Presidente da República um papel activo e actuante”.

Esta ideia de sistema político – *semipresidencialista* – traduzia-se, naturalmente, na perspectivada coexistência de um Presidente da República governante que compartilharia a função executiva com um Primeiro-Ministro⁷. Com efeito, a Lei Constitucional de 1992 restaurou a figura do Primeiro-Ministro aparentemente reintroduzindo a efémera configuração política de 1975 mas, tal como aconteceu na I República, a dinâmica político-constitucional iria encarregar-se de repor a preferência por um sistema presidencialista recusando, em momentos sucessivos, os traços do semi-presidencialismo que durante algum tempo se insistiu em apelar o sistema político angolano, não só pelas suas reminiscências do sistema de inspiração gaullista, como pela própria designação incluída no preâmbulo da Lei n.º 23/92.

Esta opção semipresidencialista, tendo implícita a ideia de um contrabalanço do poder do Presidente da República, não pode desenquadrar-se da circunstância pré-eleitoral em cujo contexto aquela revisão constitucional teve lugar e a sua reconhecida transitoriedade à espera da Assembleia Constituinte a formar de acordo com os resultados eleitorais de 1992. A bicefalia do poder executivo aparecia, com efeito, contra a corrente da história constitucional dos primeiros 17 anos mas permitia a perspectiva de uma acomodação do poder depois das eleições, as primeiras eleições multipartidárias às quais iriam concorrer 17 partidos políticos e uma coligação de partidos políticos e ainda 11 candidatos

⁷ Araújo, Raul Carlos Vasques, *O Presidente da República no Sistema Político de Angola*, Casa das Ideias, 2009, p. 274.

presidenciais, com especial prevalência para a UNITA e Jonas Savimbi signatários dos Acordos de Paz, assinados em Bicesse, em Maio de 1991, nos termos dos quais o processo de reconciliação por via eleitoral foi previamente estabelecido.

Ninguém poderia antecipar, porém, que a aprovação de uma Constituição, por uma Assembleia Constituinte iria ter que esperar outros 17 anos, tantos quantos havia durado da I República. Ainda assim, apesar de destinada a satisfazer objectivos transitórios na expectativa da breve concretização do poder constituinte da Assembleia eleita em 1992, a sua transitoriedade não diminuiu a extensão das modificações mais simbólicas introduzidas no sistema de que a nova denominação da República de Angola que deixou de ser “Popular”, um amplo catálogo de direitos fundamentais, a criação do Tribunal Constitucional, a instituição do Provedor de Justiça e o estabelecimento do Conselho Superior de Magistratura Judicial, são alguns dos exemplos mais relevantes.

As razões e os factos determinantes deste longo e histórico compasso de espera são bem conhecidos, responsáveis pelo reacender da guerra civil que só viria a terminar pelo Memorando de Entendimento de 2002, uma repercussão debilitada dos Acordos de Paz assinados uma década atrás. Nos dez anos que se seguiriam às eleições que só permitiram o apuramento das eleições legislativas e não das presidenciais, o Presidente da República embora não eleito, passou a exercer todos os poderes e competências que lhe foram atribuídos pela Lei Constitucional, desde logo procedendo à nomeação de um Primeiro-Ministro.

Vários factores concorriam, todavia, para a persistente vocação presidencialista do sistema semipresidencial delineado na Lei Constitucional de 1992. Na realidade, o “aparente” semi-presidencialismo instituído em 1992 baseava-se na repartição dos poderes entre o Presidente da República e o Governo. Ao Presidente da República competiria definir a orientação política do país, assegurar o funcionamento regular dos órgãos do Estado e garantir a independência nacional e integridade do país⁸. Ao Governo caberia conduzir a política geral do país e ser o órgão superior da administração pública⁹. Contudo, era clara a posição dominante do Presidente da República sobre o Governo não

⁸ Cfr. n.º 2 do artigo 56 da LC/1992.

⁹ Cfr. n.º 1 do artigo 105.º da LC/1992.

só através do seu poder de nomear o Primeiro-Ministro e de o demitir¹⁰, como pelo poder que lhe era atribuído de presidir ao Conselho de Ministros¹¹, o que incluía o poder de convocar, fixar a agenda de trabalhos, dirigir e orientar as reuniões e sessões do Conselho de Ministros.

Neste intrincado quadro jurídico-constitucional podia, academicamente, discutir-se se havia alguma separação entre a chefia do Estado e a chefia do outro órgão executivo de soberania, o Governo.

A dúvida poderia insinuar-se na medida em que a Lei Constitucional estabelecia que o Governo era simultaneamente responsável politicamente perante o Presidente da República e a Assembleia Nacional¹² resultando, logicamente, desta dupla responsabilidade do Governo, a possibilidade do Governo cair por uma deliberação do Parlamento que constituísse uma moção de censura¹³ ou a não aprovação de um voto de confiança¹⁴. Como ficaria realmente o Presidente na sua qualidade de chefe do Governo perante uma votação no Parlamento que pusesse em causa o executivo colectivo?

A posição dominante do Presidente da República não se esgotava, no entanto, apenas sobre o Governo mas sobre o próprio poder legislativo na medida em que a Lei Constitucional igualmente lhe atribuía o poder de dissolução do Parlamento¹⁵.

Foi o Tribunal Supremo, na sua veste de Tribunal Constitucional com que actuou até 2008, que pelo seu Acórdão de 21 de Dezembro de 1998 declarou que “as competências do Presidente da República estabelecidas na Lei Constitucional lhe atribuem a preeminência na cadeia de comando do poder executivo, o poder de direcção e chefia do Governo”.

Apoiado no entendimento deste aresto constitucional (ou não... o Presidente da República fez uso dos seus poderes excepcionais durante esse período face ao acentuar dos efeitos

¹⁰ Cfr. alíneas a) e c) do artigo 66.º da LC/1992.

¹¹ Cfr. alínea d) do artigo 66.º, n.º 1 do artigo 68.º e artigo 108.º da LC/1992.

¹² Cfr. n.º 2 do artigo 105.º da LC/1992.

¹³ Cfr. alínea f) do artigo 118.º da LC/1992.

¹⁴ Cfr. alínea g) do artigo 118.º da LC/1992.

¹⁵ Cfr. alínea e) do artigo 66.º da LC/1992.

da guerra), o Presidente da República veio mesmo a prescindir, em Janeiro de 1999, do cargo de Primeiro-Ministro.

Reputados constitucionalistas como os Professores Doutores Raul Araújo e Carlos Feijó consideraram, o primeiro, que a mencionada suspensão de um órgão previsto na lei fundamental seria claramente inconstitucional¹⁶, transformando a partir daí o sistema semipresidencialista em presidencialista, enquanto o segundo assevera que a decisão do Tribunal Constitucional operou uma reviravolta na fórmula semipresidencialista declarada, originando uma concentração do poder, porventura não prevista pelo legislador constituinte, na figura do Presidente da República¹⁷. “Paradoxalmente, tendo em vista a opção “semipresidencialista”, uma concentração bem maior, por via da não nomeação de um Primeiro-Ministro, do que aquela que teria resultado da eventual adopção, no texto constitucional, de um sistema presidencialista de raiz”¹⁸. Ainda segundo Carlos Feijó, a decisão do Tribunal Constitucional transformou a bicefalia executiva, característica dos sistemas semipresidenciais, num presidencialismo particular, e “anormalmente” forte, porque desprovido de um sistema adequado de *checks and balances*. Nenhum destes autores sustenta no entanto o regresso ao sistema semipresidencialista quando o Presidente da República em 2003, depois do Memorando de Entendimento que pôs termo à guerra civil, voltou a nomear o Primeiro-Ministro, cargo que esteve provido até à aprovação da Constituição de 2010.

Do que fica exposto, e abstraindo das diversas opiniões em contrário no sentido de que todas as versões da “Constituição” angolana promulgadas desde a Independência consagraram clara e explicitamente o “*semipresidencialismo*”, o que resulta é que a prática constitucional, ou a dinâmica da “Constituição” angolana sempre esteve teimosamente e determinadamente orientada no sentido da presidencialização de facto do poder, no sentido da personalização do poder e da preferência pela chefia unipessoal do

¹⁶ Araújo, Raul C., 2001, “A problemática do Chefe de Governo em Angola”, in *Revista da Faculdade de Direito Agostinho Neto*, n.º 2, Luanda, p. 75.

¹⁷ Guedes, Armando Marques e Feijó, Carlos, *Pluralismo e Legitimação – A Edificação Jurídica Pós-Colonial de Angola*, Almedina, 2003.

¹⁸ *Ibidem*.

poder executivo, tal como a Constituição de 2010 viria lapidarmente a consagrar¹⁹.

Na realidade, não obstante as significativas alterações operadas pela Assembleia Constituinte em 2010 ao aprovar a Constituição da República de Angola, a consagração do Presidente da República como Chefe do Estado e titular do Poder Executivo²⁰, o Presidente da República, não só assume, na letra da Constituição, os mesmos poderes que vinha exercendo desde 1992 (se não desde 1976), aderindo o texto constitucional a um presidencialismo de raiz como sugeria o Prof. Carlos Feijó, como, na verdade e ainda, também de acordo com a conjectura de Carlos Feijó, neste novo quadro jurídico-constitucional, o Presidente da República ter menos poderes do que tinha na Lei Constitucional de 1992, *vis a vis* da Assembleia Nacional, sobre a qual não tem mais o poder de dissolução.

A CONSOLIDAÇÃO DO SISTEMA PRESIDENCIALISTA

Assim como o rótulo *semipresidencialista* não prevaleceu sobre as condições históricas da realização da Lei Constitucional de 1992, também o rótulo ambíguo de sistema *presidencialista-parlamentar* de um dos três Projectos que foram apresentados durante a discussão na Comissão Constitucional poderá ir contra a realidade porque, lá diz o ditado, “o que tem de ser tem muita força”.

A Constituição de 2010 teve a coerência de pôr na letra da Constituição o que foi não apenas uma preferência de forma de governo como uma prática que se foi sedimentando ao longo de quase quarenta anos de vida política angolana e com dois diferentes Presidentes da República. Uma prática, aliás, que diversos autores entroncam numa

¹⁹ Alexandrino, José Melo, “Natureza, Estrutura e Função da Constituição: O Caso Angolano”, conferência, 2012, p. 9 [texto agora publicado em *Estudos de homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, vol. II – *Direito Constitucional e Justiça Constitucional*, Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2012, pp. 317-340, e também em *O Novo Constitucionalismo Angolano*, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2013, e-book acessível em www.icjp.pt].

²⁰ Cfr. n.º 1 do artigo 108.º da CRA.

herança colonial e também africana²¹. O Prof. Doutor Raul Araújo, na sua tese de doutoramento “O Presidente da República no Sistema Político Angolano” refere a certa altura que fizera a demonstração ao longo da sua monografia do carácter e essência do sistema de governo angolano, com a ressalva de que “as explicações dadas não detalhavam as razões da progressiva personalização do poder presidencial em Angola, mesmo depois de terminada a guerra civil, em 2002”²². Na mesma monografia, Raul Araújo adianta que “Wladimir de Brito²³ e Carlos Feijó²⁴ defendem que, em África, e particularmente em Angola, devemos ter em conta aquilo que eles denominam de “constante idiossincrática”: “a colectiva representação e aceitação de um modelo-tipo de qualquer organização de uma dada sociedade fundada na legitimidade do tipo tradicional, modelo cuja configuração formal e funcional é determinada por um pequeno número de elementos da sua estrutura nuclear e cuja própria subsistência depende desses elementos”.

Raul Araújo prossegue dizendo que “Carlos Feijó vai mais longe na sua fundamentação” e defende que na “sociedade angolana, os elementos que hoje formam a constante idiossincrática devem ser recolhidos na história e na sociologia: e um deles é a chefia unipessoal e o Conselho Consultivo”. E explicita: “é este um elemento na constante idiossincrática angolana da organização política, uma vez que quer no período pré-colonial como no colonial, a organização política e económica da sociedade era estruturada na chefia unipessoal controlada por um conselho de notáveis”.

Raul Araújo, ao mesmo tempo que manifesta o seu pleno acordo que estes elementos nucleares, fundados no passado histórico e social, acabam por condicionar a organização política dos países africanos (e não só), concordando ainda que tais elementos explicam igualmente a razão de ser da “aceitação” tácita que se faz da concentração de poderes nos Chefes de Estado africanos, não está decididamente de acordo em aceitar tais elementos como determinantes na fundamentação do regime político de qualquer sistema de governo ou regime político. E expressa que, “apesar da persistência desses elementos

²¹ Alexandrino, José Melo, “Natureza, Estrutura e Função da Constituição: O Caso Angolano”, p. 9

²² Raul Araújo, O Presidente da República no Sistema Político de Angola, p. 311

²³ Brito, Wladimir, “Proposta para Sistema de Governo para futura Constituição”, Luanda, Outubro de 2003, texto não publicado.

²⁴ Feijó, Carlos, “O semi-presidencialismo em Angola. Dos casos à teorização da Law in the Books e da Law in Action, in *Revista de Negócios Estrangeiros*, 11.4, Especial, Lisboa, Setembro, 2007.

culturais e históricos, é necessário que, cada vez mais, os princípios estruturantes do Estado democrático de Direito sejam seguidos e materializados”. E acrescenta: “Desta forma, é necessário que, ao mesmo tempo que se respeitam os condicionantes culturais de cada povo, se organize o poder político na base do princípio da separação de poderes, sob pena de se criarem déspotas e antidemocráticos”.

Todavia, como o próprio Doutor Raul Araújo implicitamente admite, a separação de poderes, só por si, pode não ser suficiente, nos casos como os de Angola em que o Presidente da República é ao mesmo tempo o líder do MPLA, o partido que possui desde 1992 a maioria parlamentar que serviu de apoio ao Governo até às eleições gerais de 2012 e do Poder Executivo depois dessas mesmas eleições, não existindo no país uma oposição constitucional para o exercício dos seus poderes²⁵.

Acontece é que não se pode clamar, como frequentemente se ouve em África, que não devem ser “importados” os sistemas democráticos europeus ou americanos devendo procurar-se encontrar um sistema que respeite as tradições consuetudinárias africanas as quais notoriamente apontam, como acima se reconheceu, para uma vincada personalização do poder e, depois, clamar também contra a concentração de poderes do Chefe do Estado. A simples separação de poderes, que aliás é uma das marcas de água da actual Constituição angolana, pode, de facto, não ser o suficiente para assegurar os chamados pesos e contrapesos requeridos por um sistema democrático perfeito, pelo menos quando o Presidente da República eleito é igualmente o chefe do partido que dispõe de uma significativa maioria absoluta no Parlamento. Como textualmente adianta o Prof. Doutor Raul Araújo, em jeito de conclusão: “Esta concentração de poderes é dissonante com o princípio teórico da separação de poderes, mas é o resultado do jogo democrático, do regime político e do sistema de governo adoptado.” Mas isto é ainda assim, como por fim Raul Araújo recorda, mesmo nos casos em que o sistema não é presidencialista – seja ele semipresidencialista ou parlamentar, desde que o partido governante disponha de maioria absoluta no respectivo órgão legislativo e se podem suscitar questões sobre a democraticidade das denominadas “ditaduras democráticas”.

²⁵ Araújo, Raul Carlos Vasques, obra citada, p. 278.

Mais do que pretender ressaltar uma bicefalia do poder, Executivo e Legislativo, a original qualificação do actual sistema político angolano como *presidencialista-parlamentar* ficou a dever-se à peculiar especificidade da eleição do Presidente da República e dos Deputados da Assembleia Nacional ser realizada no contexto das eleições gerais para o Parlamento, sendo eleito Presidente da República o cabeça de lista pelo ciclo nacional do partido, ou coligação de partidos, mais votado nessas eleições.

Neste sistema, o Presidente da República é eleito por sufrágio universal, e é simultaneamente o Chefe do Estado e o titular do Poder Executivo o qual é exercido “auxiliado por um Vice-Presidente, Ministros de Estado e Ministros”²⁶, numa versão que traduz o que decidiu o Tribunal Supremo em finais de 1998 no contexto da Lei Constitucional de 1992, ao referir a preeminência da cadeia de comando do executivo e a considerar que as funções de Primeiro-Ministro eram as de mero “*coadjutor*” do Presidente da República... sendo óbvia a similitude de expressão *coadjutor* e *órgão auxiliar* do Presidente da República utilizada na Constituição.

É certo que na actual Constituição deixou de existir o Governo como órgão autónomo de soberania. Em seu lugar ficou como reminiscência constitucional o Conselho de Ministros²⁷, cujo papel é auxiliar a função governativa e administrativa do Presidente da República. Hoje, “o Conselho de Ministros é um órgão auxiliar do Presidente da República na formulação e execução da política geral do País e da Administração Pública”²⁸. Enquanto na Lei Constitucional de 1992 o Governo era a autoridade superior da Administração Pública, hoje essa autoridade é o Presidente da República que a exerce essencialmente auxiliado pelo Conselho de Ministros, um órgão com relevância constitucional mas que lhe está inteiramente subordinado, embora necessário não só para a referida formulação e execução da política geral do país e da administração pública, bem como na preparação dos actos normativos do Presidente da República. Mas essa era já na prática a situação no âmbito da Lei Constitucional tal como a interpretava o Tribunal Supremo no seu citado Acórdão de 21 de Dezembro de 1998: “A Lei Constitucional distingue de uma certa maneira os poderes próprios do Presidente da

²⁶ Cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 108.º da CRA.

²⁷ Cfr. artigo 134.º da CRA.

²⁸ Cfr. n.º 1 do artigo 134.º da CRA.

República, daqueles que ele exerce em comum com o Governo. Os primeiros são aqueles em que o Presidente da República exerce sem referenda ministerial, quer dizer, por decisão pessoal sem necessidade de consultar o Primeiro-Ministro (algumas alíneas do artigo 66.º) e eventualmente os ministros interessados. Os segundos são aqueles para os quais é necessário a referenda do Primeiro-Ministro (e eventualmente de outros Ministros) – artigo 110.º alínea a), naqueles casos em que recusando o acordo o Governo pode paralisar uma decisão presidencial. Esta distinção jurídica não corresponde à exacta realidade. Na prática, sendo o Presidente da República a presidir às sessões do Conselho de Ministros, as suas decisões nunca são vetadas por referenda ministerial porque tratadas naquele órgão. E temos que há sempre acordo entre o Presidente da República e o Governo”²⁹. No actual sistema, o que era a prática passou a ter expressão constitucional, pois os Ministros de Estado e os demais Ministros passam a exercer os seus cargos no uso de poderes delegados pelo Presidente da República³⁰.

O Presidente da República dispõe ainda de importantes poderes de nomeação e poderes normativos, não podendo ser destituído por razões políticas. Na realidade, são os mesmos poderes já exercidos pelo Chefe do Estado no âmbito da Lei Constitucional de 1992, o que, por isso, não justifica o qualificativo de *hiperpresidencialista* do regime estabelecido pela Constituição de 2010, ao contrário do que referem Jónatas Machado, Paulo Nogueira da Costa Esteves e Carlos Hilário, na sua obra “Direito Constitucional Angolano”³¹.

A Constituição passa a definir apenas três órgãos de soberania: o Presidente da República, a Assembleia Nacional e os Tribunais³².

A Assembleia Nacional é o órgão legislativo por excelência, dispondo de competência para legislar em todas as matérias, salvo as reservadas por lei ao Presidente da República.

Enquanto relativamente ao Poder Executivo e o Poder Legislativo se pode referir que,

²⁹ Acórdão de 21 de Dezembro de 1998 do Tribunal Supremo, in *Jurisprudência Constitucional*, Colectânea de Acórdãos do Tribunal Supremo na veste de Tribunal Constitucional 1996/2008, Volume 0, Edijuris, 2009, pp. 33 e ss.

³⁰ Cfr. artigo 137.º da CRA

³¹ Machado, Jónatas E. M, e Esteves, Paulo Nogueira da Costa e Hilário, Carlos, *Direito Constitucional Angolano*, Coimbra Editora, 2ª edição, 2013.

³² Cfr. n.º 1 do artigo 105.º da CRA.

dada a disciplina partidária reinante no Partido maioritário (cuja hegemonia remonta ao início da I República) e sendo o seu Presidente igualmente o Presidente da República possam não funcionar no contexto da actual maioria os mecanismos de pesos e contrapesos, pois dificilmente o Presidente da República veria as suas propostas recusadas ou postas em causa na Assembleia Nacional, cabe ao Poder Judicial exercer aquela função de *checks and balances*, visto este poder escapar efectivamente ao poder partidário. No caso de Angola, encontram-se especialmente reforçados os mecanismos jurisdicionais de garantia da Constituição, particularmente desde a instituição de um Tribunal Constitucional a quem cabe, não apenas a fiscalização abstracta da Constituição, como em concreto decidir, esgotados os recursos na jurisdição comum, todas as questões jurídico-constitucionais suscitadas em qualquer tribunal comum, incluindo a invalidade de actos do Estado, dos órgãos do poder local e dos ente públicos em geral quando julgados não conformes com a Constituição³³.

Acresce que deve ser referido, nesta matéria de contrabalanço do poder, o papel dos partidos políticos e dos próprios cidadãos no sistema político vigente. A inclusividade que se procurou alcançar na aprovação consensual da Constituição – votada sem nenhum voto contra, por 186 votos a favor e duas abstenções, num total de 220 Deputados – deixou visível a preferência da oposição quanto a um poder partilhado entre o Presidente da República e um Chefe de Governo, bem como a preferência da oposição quanto à separação das eleições presidencial e legislativas. Trata-se de duas posições que se digladiam em surdina, como se o destino de Angola e do seu povo estivesse dependente do mesmo dilema do Príncipe Hamlet no reino da Dinamarca: “Ser ou não ser” presidencialista, ser ou não ser semi-presidencialista... como se na resposta a esta questão tão dramatizada nas discussões pré-constitucionais estivesse a solução dos problemas sociais, económicos e políticos que desafiam o País.

Sem entrar nesta discussão, que não se enquadra na análise do sistema político vigente, revela-se evidente que apenas o redimensionamento dos partidos políticos de oposição pode alterar ou influir numa forma de governo dominada, naturalmente, pelo partido no poder desde a Independência Nacional, pela expressão dos seus resultados em 2008 e

³³ Cfr. artigos 6º e 226.º da CRA.

ainda que menos expressivos em 2012, assegurando em qualquer dos casos uma maioria absoluta significativa no Parlamento. De partido único na I República a partido hegemónico na II República, evoluindo provavelmente para uma posição de partido dominante, o partido político no poder não tem posto em causa a inclusividade do sistema político angolano. A experiência passada de um governo de unidade nacional e até a atribuição por via legal do cargo de Vice-Presidente da República ao líder do maior partido da oposição se tiveram a virtude de apaziguar tensões políticas graves, puseram em relevo que o problema não está na forma de governo ou no sistema político adoptado, mas no peso eleitoral dos partidos políticos cuja capacidade de exercer o contraditório ideológico tem de passar pelos resultados eleitorais. A inclusividade “jamais pode levar à equivalência da maioria e da minoria no sistema político porque isso seria, desde logo, antidemocrático”³⁴. Isto não quer dizer que os partidos minoritários se consideram excluídos do sistema político ou que apenas se limitem a esperar que a erosão do poder, a impaciência e a frustração dos eleitores até aqui fiéis ao MPLA lhes venha a conceder a oportunidade de passarem a minoria. O sistema político da II República teve na sua base esse consenso fundamental de que todos os partidos políticos e não apenas os históricos, únicos e legítimos representantes do povo angolano possam nas urnas, com base nas suas propostas, contribuir para a organização e formação da vontade dos cidadãos³⁵.

A participação dos cidadãos na vida política adquiriu alguns contornos que igualmente importa realçar em tempos em que tanto se fala de democracia participativa. Se à tendência para o crescente monopólio dos partidos políticos no exercício do poder a Constituição de 2010 vem afastar a concorrência de cidadãos independentes à eleição para a presidência da república, por outro lado aquela tendência é contrabalançada pelo incentivo à participação democrática dos cidadãos e da sociedade civil na resolução dos problemas nacionais, como uma das tarefas do Estado (alínea l) do artigo 21.º e artigos 52.º (participação na vida pública) e 167.º (iniciativa legislativa).

“Isto significa que o sistema de governo angolano deve ser compreendido à luz do seu relevo do ponto de vista dos princípios republicano, democrático e do Estado de Direito,

³⁴ Gouveia, Jorge Bacelar, em parecer não publicado.

³⁵ Cfr. artigo 17.º da CRA.

bem como à luz do seu relevo na protecção e promoção dos direitos fundamentais.”³⁶

“Do mesmo modo, o sistema de governo deve ser investigado à luz da conexão sistémica que estabelece com o sistema de fontes de direito e com os mecanismos jurisdicionais de garantia da Constituição A inversa também é verdadeira. Todos estes elementos do texto constitucional angolano devem ser interpretados tendo como ponto de referência o sistema de governo e a sua lógica estrutural-funcional. Este aspecto reveste-se do maior relevo prático”.³⁷

BIBLIOGRAFIA

- ALEXANDRINO, JOSÉ MELO, “Natureza, Estrutura e Função da Constituição: O Caso Angolano”, in *Estudos de homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, vol. II – *Direito Constitucional e Justiça Constitucional*, Lisboa, 2012, pp. 317-340.
- ALEXANDRINO, JOSÉ MELO, *O Novo Constitucionalismo Angolano*, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2013, e-book acessível em www.icjp.pt.
- ARAÚJO, RAUL CARLOS VASQUES, *O Presidente da República no Sistema Político Angolano*, CASA DAS IDEIAS, Luanda, 2009.
- ARAÚJO, RAUL CARLOS VASQUES, “A Problemática do Chefe de Governo em Angola”, in *Revista da Faculdade de Direito Agostinho Neto*, n.º 2, Luanda, 2001.
- GUEDES, ARMANDO MARQUES e FEIJÓ, CARLOS, *Pluralismo e Legitimação – A Edificação Jurídica Pós-Colonial*, Almedina, 2003.
- FEIJÓ, CARLOS, “O semi-presidencialismo em Angola. Dos casos à teorização da Law in the Books e da Law in Action”, in *Revista de Negócios Estrangeiros*, 11.4, Especial, Lisboa, Setembro, 2007.
- MACHADO, JÓNATAS E. M, *et al.*, *Direito Constitucional Angolano*, 2ª edição, Coimbra Editora, 2013.
- *COLECTÂNEA DE ACÓRDÃOS DO TRIBUNAL SUPREMO NA VESTE DE TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ANGOLA 1996/2008 EDIJURIS.*

³⁶ Machado, Jónatas E. M, e Esteves, Paulo Nogueira da Costa e Hilário, Carlos, *Direito Constitucional Angolano*, Coimbra Editora, 2ª edição 2013.

³⁷ *Ibidem.*