

O DIREITO DE ANGOLA

DIREITO CONSTITUCIONAL

Onofre dos Santos

SUMÁRIO: 1. A Constituição da República de Angola 2. República soberana e soberania popular 3. Estado democrático de direito 4. Princípios imutáveis da Constituição 5. Separação de poderes e sistema de governo 6. Estado social 7. O princípio da constitucionalidade e controlo da constitucionalidade. 8. Efeitos da declaração da inconstitucionalidade 9. O Tribunal Constitucional

1. A Constituição da República de Angola

A Constituição da República de Angola de 5 de Fevereiro de 2010, relembrando no seu Preâmbulo que a mesma “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, mais tarde, pela Lei da Revisão Constitucional n.º 23/92” veio reafirmar o “comprometimento com os valores e princípios fundamentais da independência, soberania e unidade do Estado democrático de direito, do pluralismo de expressão e de organização política, da

separação e equilíbrio de poderes dos órgãos de soberania, do sistema económico de mercado e do respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do ser humano...”.

2. República soberana e soberania popular

A Constituição define logo no seu artigo 1.º que “Angola é uma República soberana e independente, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade do povo angolano...” .

Fica assim excluída não apenas qualquer forma monárquica ou de domínio de carácter dinástico-hereditário como também qualquer sistema de condução do povo com base na vontade de um chefe ou assente no vanguardismo de um partido único como foi o caso da primeira Lei Fundamental após a independência nacional proclamada em 11 de Novembro de 1975.

Pelo contrário ao ser reconhecida a forma republicana a Constituição reconhece e adere à ideia de uma ordem política na qual os cidadãos se comprometem a resolver colectivamente os seus problemas através da discussão pública e a aceitar a legitimidade das instituições por si eleitas.

A Constituição reforça este princípio na alínea c) do seu artigo 236.º ao elencar como um dos limites materiais de revisão constitucional o respeito pela forma republicana de governo.

Como bem se depreende dos termos do artigo 1.º da Constituição a forma republicana e a dignidade da pessoa humana são os dois pilares fundamentais em que assenta a construção de Angola. Assim, não surpreende que o respeito da dignidade da pessoa humana apareça como o primeiro dos limites de revisão constitucional (alínea a) do artigo 236 da Constituição).

O artigo 2.º da Constituição confere no seu n.º 1 os necessários adornos àqueles dois pilares ao estatuir que “A República de Angola é um Estado democrático de direito que tem como fundamentos a soberania popular, o primado da Constituição e da lei, a separação de poderes e interdependência de funções, a unidade nacional, o pluralismo de expressão e de organização política e a democracia representativa e participativa”

3. Estado democrático de direito

Esta dimensão do Estado de Angola como um estado democrático e um Estado de Direito engloba em si todo um conjunto de regras e princípios adequadamente consagrados na Constituição e nomeadamente:

- o princípio da constitucionalidade ou do primado da Constituição, no n.º 1 do artigo 2.º, no artigo 6.º e no n.º 1 do artigo 226.º da CRA;
- o controlo judicial da constitucionalidade das leis e dos demais actos do Estado, da administração pública e do poder local que

- violem os princípios e normas consagradas na Constituição (artigo 226.º e segs. da CRA);
- o regime garantístico dos direitos, liberdades e garantias (artigos 27.º, 28.º, 30.º e segs.);
 - o princípio da legalidade da administração (n.º 1 do artigo 298.º da CRA);
 - o princípio da responsabilidade do Estado por danos causados aos cidadãos (artigo 75.º da CRA);
 - o direito de acesso aos tribunais (artigo 29.º e 200.º da CRA);
 - o princípio da independência dos tribunais e dos juízes (artigo 175.º, 179.º e alínea i) do artigo 236.º da CRA);
 - os princípios da proporcionalidade e da tipicidade no domínio das medidas de polícia (n.º 2 do artigo 36.º, n.º 2 do artigo 64.º n.º 1 do artigo 210.º e artigo 57.º da CRA);
 - a reserva de lei em matéria de restrição ode direitos, liberdades e garantias (n.º 2 do artigo 57.º da CRA).

Estas são algumas das revelações constitucionais da vontade de concretizar a ideia central de um Estado de direito, que se consubstancia na sujeição do poder a princípios e regras jurídicas.

A estas limitações acrescem aquelas que resultam da vinculação internacional do Estado:

- integração na ordem jurídica angolana do direito internacional geral ou comum recebido nos termos da Constituição (n.º 1 do artigo 13.º da CRA);

- penetração automática na ordem jurídica angolana dos tratados e acordos internacionais regularmente aprovados ou ratificados após a sua publicação oficial e entrada em vigor na ordem jurídica internacional enquanto vincularem internacionalmente o Estado angolano (n.º 2 do artigo 13.º da CRA);
- interpretação e integração dos preceitos constitucionais e legais relativos aos direitos fundamentais de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos e com os tratados internacionais sobre a matéria, ratificados pela República de Angola (n.º 2 do artigo 26.º da CRA);
- aplicação imediata pelos tribunais dos instrumentos acima referidos nos litígios relativos a matéria de direitos fundamentais, ainda que não tenham sido invocados pelas partes (n.º 3 do artigo 26.º da CRA).

São ainda revelações do Estado democrático os seguintes princípios e regras estabelecidas na Constituição:

- a legitimação do poder político assenta na soberania popular (artigos 1.º e 2.º da CRA);
- a legitimidade do exercício do poder político assenta na vontade popular expressa em sufrágio universal, livre, igual, directo, secreto e periódico (n.º 1 do artigo 3.º e n.º 1 do artigo 4.º, n.º 1 do artigo 109.º, n.º 2 do artigo 131.º, artigo 143.º e alínea h) do artigo 236.º da CRA);

- a participação democrática dos cidadãos e da sociedade civil na resolução dos problemas nacionais (alínea l) do artigo 21.º e n.º 1 do artigo 52.º da CRA);
- o exercício do poder das autarquias locais através de órgãos electivos (n.º 1 do artigo 213.º, n.º 1 do artigo 217.º e alínea h) do artigo 236.º da CRA).

4. Princípios imutáveis da Constituição

Tal como já acontecia na Lei Fundamental que vigorou desde 1992, a Constituição estabelece no seu artigo 236.º os limites materiais a quaisquer futuras alterações. Como já foi acima referido figuram entre estes limites o respeito pela dignidade da pessoa humana e a forma republicana de governo.

Para além destes figuram entre as cláusulas pétreas da Constituição:

- a independência, integridade territorial e unidade nacional;
- a natureza unitária do Estado;
- o núcleo essencial dos direitos, liberdades e garantias;
- o Estado de direito e a democracia pluralista;
- a laicidade do Estado e o princípio da separação entre o Estado e as igrejas;
- o sufrágio universal directo, secreto e periódico para a designação dos titulares electivos dos órgãos de soberania e das autarquias locais;
- a independência dos tribunais;

- a separação e interdependência dos órgãos de soberania;
- a autonomia local.

Relativamente aos direitos, liberdades e garantias é de observar que poderão vir a ser estabelecidas alterações aos actuais direitos, liberdades e garantias, estando apenas vedado ao legislador constitucional atingir o *núcleo essencial* desses direitos. Qual seja a verdadeira dimensão desse núcleo caberá eventualmente e apenas ao Tribunal Constitucional vir a definir através da sua jurisprudência. Tenha-se por exemplo o caso da liberdade de reunião e manifestação estabelecida no artigo 47.º da Constituição a qual é reconhecida sem qualquer restrição desde que se trate de reuniões ou manifestações pacíficas e sem armas. Serão eventualmente admissíveis que as tornem isentas de qualquer potencial de desestabilização social ou perigo para a segurança do Estado. Podem desenhar-se limitações que não ofendam o núcleo dessa liberdade desde que as pessoa mantenham perante a Constituição do direito de se exprimirem livremente e de se manifestarem publicamente.

A natureza unitária do Estado é um limite material novo que não se encontrava contido no elenco da disposição homóloga da Lei Fundamental precedente. É o artigo 8.º da Constituição que estabelece o alcance deste princípio: “A República de Angola é um Estado unitário que respeita, na sua organização os princípios da autonomia dos órgãos do poder local e da desconcentração e descentralização administrativas, nos termos da Constituição e da lei”.

Finalmente o princípio da *autonomia local* aqui consagrado como limite material de revisão constitucional constitui uma garantia de não retrocesso das instituições autárquicas estabelecidas nos artigos 213.º e seguintes da Constituição.

Como o refere o n.º 1 do artigo 214.º da Constituição “A autonomia local compreende o direito e a capacidade efectiva de as autarquias locais gerirem e regulamentarem, nos termos da Constituição e da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, os assuntos públicos locais”.

5. Separação de poderes e sistema de governo

Como ficou acima registado, a *separação e interdependência dos órgãos de soberania* é um dos limites materiais de qualquer futura revisão constitucional (alínea j) do artigo 236.º da CRA). Este princípio embora usando uma diferente expressão aparece estatuído no artigo 2.º da Constituição ao referir a *separação de poderes e interdependência de funções* como um dos fundamentos do Estado democrático de direito. Já o n.º 3 do artigo 105.º da Constituição diz o mesmo de outro modo que “Os órgãos de soberania devem respeitar a separação e interdependência de funções estabelecidas na Constituição”

A Constituição consagra, pois, não uma divisão de poderes, com a sua carga negativa de controlo e limite do poder, mas a sua separação como forma de constitucionalização, ordenação e organização do poder do Estado tendente a decisões

funcionalmente eficazes e materialmente justas¹. Este princípio assegura uma justa e adequada ordenação das funções do Estado e, conseqüentemente, intervém como esquema relacional de competências, tarefas, funções e responsabilidades dos órgãos constitucionais de soberania². Nessa perspectiva a separação de poderes é um princípio organizatório fundamental da Constituição³ sendo este o sentido acolhido na Constituição da República de Angola.

O Tribunal Constitucional da República de Angola no seu mais recente acórdão (Acórdão n.º ----/2013 de 9 de Outubro) verificando a constitucionalidade de diversas normas inscritas no Regimento da Assembleia Nacional veio a declarar a inconstitucionalidade das normas que estabeleciam como modalidades de controlo e fiscalização tais como a formulação de perguntas a ministros e a realização de interpelações, audições e inquéritos parlamentares e sindicâncias tendo como objecto actos do Executivo porquanto, como ali ficou registado importa ver como este princípio da separação de poderes se concretiza no sistema de governo adoptado na Constituição da república de Angola. Distinguindo entre os dois modelos de separação de poderes, por integração e por coordenação, o primeiro como característico de sistemas de governo de base parlamentar em que o poder executivo resulta de uma maioria no parlamento, o segundo mais à feição de governos presidenciais em que as

¹ Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 7ª edição p. 250, de J.J. Gomes Canotilho.

² Ibidem

³ K. Hesse, Grundzuge apud JJ Gomes Canotilho, obra citada

funções entre os órgãos de soberania estão de tal modo repartidas e equilibradas que nenhum deles pode ultrapassar os limites estabelecidos na Constituição decorrentes das respectivas competências. Se no primeiro caso se compreendem e justificam as interpelações ao Executivo no segundo essas acções não encontram justificação, para além da cooperação institucional sempre desejável entre os órgãos de soberania.

A Constituição de 2010, operou uma alteração substancial em relação ao sistema híbrido que vigorava desde 1992, conhecido como *semi-presidencial*.

A nova configuração constitucional dos órgãos de soberania apresenta duas características fundamentais de independência entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo: não depender politicamente o Executivo de qualquer votação na Assembleia Nacional e estar vedado ao Executivo a dissolução da Assembleia Nacional. Neste figurino constitucional o Presidente da República é o titular do Poder Executivo (n.º 1 do artigo 108.º da CRA) e os Ministros de estado e Ministros, embora mantendo pastas e designações evocativas da anterior estrutura governamental que deixou de ser órgão de soberania, são agora apenas órgãos auxiliares do Presidente da República (n.º 2 do artigo 108.º e artigo 134.º da CRA), exercendo meros poderes delegados, sendo por conseguinte, todas as atribuições por ele exercidas pertencentes ao Presidente da República.

Compreende-se, pois, que não havendo qualquer subordinação política dos Ministros à Assembleia Nacional, não caiba a esta a competência de controlo e fiscalização que vá para além do que determinam as alíneas do artigo 162.º da Constituição.

A Assembleia Nacional exerce nos termos da Constituição funções políticas que se consubstanciam na função legislativa, na função de controlo, na função de fiscalização e na função autorizante.

No exercício das suas funções de controlo e de fiscalização, estabelecidas nos artigos 161.º e 162.º, da Constituição, a Assembleia Nacional tem um conjunto de atribuições que regem a forma como deve organizar e exercer estas suas funções. Elas fundam-se no princípio da reserva da Constituição, estabelecido no n.º 2 do artigo 105.º, que determina que a formação, a composição, a competência e o funcionamento dos órgãos de soberania são os que nela se encontram definidos.

Neste âmbito a Assembleia Nacional exerce a sua função de controlo e de fiscalização do Executivo, no quadro do princípio da interdependência por coordenação dos órgãos de soberania pela via de cooperação e colaboração institucional entre si.

Concluindo, segundo JJ Gomes Canotilho, “o que importa num estado constitucional de direito não será tanto saber se o que o legislador, o governo ou o juiz fazem são actos legislativos, executivos ou jurisdicionais, mas se o que eles fazem pode ser feito e é feito de forma legítima” nos termos da Constituição.

6. Estado social

Como reza o artigo 1.º da Constituição, a República de Angola “tem como objectivo fundamental a construção de uma sociedade livre, justa, democrática, solidária, de paz, igualdade e progresso social”.

Este programa constitucional para a construção de um Estado social encontra-se projectado nas *tarefas* do Estado que são discriminadas no artigo 21.º da Constituição de entre as quais se salientam as seguintes:

- assegurar os direitos, liberdades e garantias fundamentais;
- criar progressivamente as condições para tornar efectivos os direitos económicos, sociais e culturais dos cidadãos;
- promover o bem-estar, a solidariedade social e a elevação da qualidade de vida do povo angolano, designadamente dos grupos populacionais mais desfavorecidos;
- promover a erradicação da pobreza;
- promover políticas que permitam tornar universais e gratuitos os cuidados primários de saúde;
- promover políticas que assegurem o acesso universal ao ensino obrigatório gratuito, nos termos definidos por lei;
- promover a igualdade de direitos e oportunidades entre os angolanos sem preconceitos de origem, raça, filiação partidária, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação;
- efectuar investimentos estratégicos, massivos e permanentes no capital humano, com destaque para o desenvolvimento

- integral das crianças e dos jovens, bem como na educação, na saúde, na economia primária e secundária e noutros sectores estruturantes para o desenvolvimento auto-sustentável;
- promover a igualdade entre o homem e a mulher;
 - promover a melhoria dos índices de desenvolvimento humano dos angolanos;
 - promover a excelência, a qualidade, a inovação, o empreendedorismo, a eficiência e a modernidade no desempenho dos cidadãos, das instituições e das empresas e serviços, nos diversos aspectos da vida e sectores da sociedade.

Todas estas tarefas evidenciam o empenho do Estado na realização da socialização. O gradualismo que impregna o sentido destas obrigações não invalida que algumas delas mormente as relativas ao ensino obrigatório não devessem já ser uma obrigação actual do estado angolano por respeito às suas vinculações internacionais (cfr. artigo 26.º e n.º 1 do artigo 79.º da CRA).

7. Princípio da constitucionalidade e fiscalização da constitucionalidade

Decorre o princípio da constitucionalidade do princípio já acima enunciado da supremacia da Constituição e está especificadamente estabelecido no n.º 3 do seu artigo 6.º que dispõe que “As leis, os tratados e os demais actos do estado, dos órgãos do poder local e dos entes públicos em geral só são válidos se forem conformes à Constituição”.

Este princípio é novamente enunciado no primeiro artigo do Título VII da Constituição relativo às Garantias da Constituição e Controlo da Constitucionalidade: “A validade das leis e demais actos do Estado, da administração pública e do poder local depende da sua conformidade coma Constituição” (n.º 1 do artigo 226.º da CRA). Por sua vez o n.º 2 do mesmo artigo 226.º estatui que “São inconstitucionais as leis e os actos que violem os princípios e normas consagrados na presente Constituição”.

Na mesma linha e em plena consonância com estas disposições, 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”.

7.1 Objecto da fiscalização

Trazendo à colação o artigo 227.º da Constituição constata-se, porém, que ao nível da fiscalização abstracta apenas são fiscalizáveis os actos normativos. Diz este preceito constitucional que “São passíveis de fiscalização da constitucionalidade todos os actos que consubstanciem violações de princípios e normas constitucionais, nomeadamente:

- a) os actos normativos;
- b) os tratados, convenções e acordos internacionais;
- c) a revisão constitucional;
- d) o referendo.”

Já a nível da fiscalização concreta e nomeadamente no recurso extraordinário de inconstitucionalidade, fica dito na Lei n.º 2/08 de 17 de Junho, Lei Orgânica do Tribunal Constitucional, com as alterações introduzidas já depois da aprovação da Constituição, que o recurso pode ter por objecto tanto um *acto judicial* como um *acto administrativo* (alínea m) do artigo 16.º da LOTC) . Cumpre-se, a este nível, ainda que parcialmente, o disposto nos artigos 6.º, 180.º n.º 2 alínea a) e 226.º. No entanto ficam distintamente de fora da fiscalização constitucional os actos políticos.

7.2 Recurso extraordinário de inconstitucionalidade

Este recurso extraordinário de inconstitucionalidade, tratado como um segundo género da fiscalização concreta na Lei n.º 3/08 de 17 de Junho, Lei do Processo Constitucional, encontra o seu respaldo constitucional, não nas alíneas d) e e) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição (que apenas se referem à modalidade de fiscalização concreta através do recurso ordinário de inconstitucionalidade, regulado nos artigos 36.º e segs. da LPC) mas na própria alínea a) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e ainda na alínea c) do mesmo preceito na parte em que atribui ao Tribunal Constitucional a competência para “exercer jurisdição sobre outras questões de natureza jurídico-constitucional” (cfr. ainda o n.º 1 do artigo 177.º da CRA).

7.3 Distinção entre o recurso ordinário e extraordinário de inconstitucionalidade

Embora englobado pela Lei do Processo Constitucional na fiscalização concreta o recurso extraordinário de inconstitucionalidade tem uma natureza bem diversa do recurso ordinário de inconstitucionalidade a que se referem as alíneas d) e e) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição. Enquanto este recurso ordinário tem sempre como objecto a apreciação da constitucionalidade de uma norma aplicada ou desaplicada cuja constitucionalidade seja controvertida num qualquer processo judicial, o recurso extraordinário tem como objecto um acto, seja ele judicial ou administrativo cujo conteúdo - o seus fundamentos ou decisão - contrariem princípios, direitos, liberdades e garantias previstos na Constituição (artigo 49.º da LPC).

Outra distinção entre estes dois recursos é que o recurso ordinário pode ser interposto para o Tribunal Constitucional, directamente do tribunal da causa, enquanto o recurso extraordinário requer que antes da sua apreciação pelo Tribunal Constitucional tenham sido previamente esgotados todos os recursos legalmente previstos (alínea m) do artigo 16.º e n.º 5 do artigo 21 da LOTC e # único do artigo 49.º da LPC).

Distinguem-se ainda estes dois recursos pelos efeitos das suas decisões: enquanto no recurso extraordinário de inconstitucionalidade a decisão anula o acto judicial ou o acto administrativo, no recurso ordinário a decisão que dê provimento ao recurso, ainda que só parcialmente, obriga a que os autos baixem ao Tribunal de onde provieram, a fim de que este reforme a decisão em conformidade com o julgamento sobre a questão da

inconstitucionalidade (n.º 2 do artigo 47.º da LPC). Assim, neste caso, o Tribunal não aprecia mais nada, não altera a sentença, limitando-se a pronunciar-se sobre a inconstitucionalidade da norma não aplicada, ou aplicada apesar de ter sido suscitada a sua inconstitucionalidade.

Os dois recursos, ordinário e extraordinário de inconstitucionalidade, justificando de algum modo o seu tratamento dentro do mesmo capítulo da fiscalização concreta, seguem uma tramitação idêntica, a sua interposição tem os mesmos efeitos e muito especialmente esses recursos só são admitidos de decisões finais com valor equivalente a sentença (n.º 1 do artigo 52.º, artigo 45.º, n.º 3 do artigo 36.º e alíneas a) e b) do artigo 49.º todos da LPC).

7.4 Distinção entre a fiscalização concreta e abstracta

A fiscalização concreta distingue-se, porém, da fiscalização abstracta, por ser *difusa* (a fiscalização está espalhada por todos os tribunais, até mesmo aos arbitrais) e *incidental* (porque os tribunais quando estão a controlar a inconstitucionalidade da norma, estão dentro dum outro processo e a verificação da constitucionalidade da norma é um incidente dentro desse processo, seja ele penal, administrativo, civil ou comercial, sendo desse incidente que há recurso para o Tribunal Constitucional). Quer isto dizer que, quanto à sua natureza este recurso ordinário de inconstitucionalidade não tem autonomia processual, está apenas enxertado num processo.

Pelo contrário, a fiscalização é *concentrada* (porque não são todos os tribunais chamados a pronunciar-se mas um único tribunal, isto é apenas cabe ao tribunal Constitucional) e não tem a natureza incidental mas é realizada por via ou *acção principal*.

Mais importante é ainda a diferença quanto aos efeitos da inconstitucionalidade quando seja constatada: enquanto na fiscalização abstracta a inconstitucionalidade destrói a norma (e os efeitos produzidos pela norma), na fiscalização concreta os efeitos restringem-se ao caso em que a inconstitucionalidade é apreciada.

É o que resulta das disposições já acima citadas do n.º 3 do artigo 6.º e do artigo 226.º da Constituição e do que também dispõe a Lei do Processo Constitucional ao estatuir que “a norma declarada inconstitucional em processo de fiscalização abstracta é nula”(n.º 1 do artigo 30.º da LPC).

Deste modo, verificada a inconstitucionalidade da norma apreciada, ela deve ser eliminada do ordenamento jurídico. Na fiscalização concreta, nomeadamente no recurso ordinário, isso não sucede. O artigo 47.º da Lei do Processo Constitucional apenas estabelece que a decisão faz caso julgado no processo quanto à questão da inconstitucionalidade suscitada e apenas no processo em que a questão foi levantada. A norma não é por conseguinte destruída e eliminada do ordenamento jurídico. Ainda que essa norma seja objecto de apreciação idêntica em vários e distintos

processos não está prevista qualquer conversão do processo de fiscalização concreta em processo de fiscalização abstracta com vistas à sua eliminação do ordenamento jurídico.

7.5 Fiscalização por omissão

A constituição reconhece ainda a fiscalização da inconstitucionalidade por *omissão* (artigo 232.º da CRA) embora não fixe o alcance da mesma, limitando-se a referir que “Podem requerer ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade por omissão o Presidente da República, 1/5 dos Deputados em efectividade de funções e o Procurador Geral da República” (n.º 1 do artigo 232.º). Contudo, no seu n.º 2 a Constituição estabelece que “Verificada a inconstitucionalidade por omissão, o Tribunal Constitucional dá conhecimento desse facto ao órgão legislativo competente para a supressão da lacuna”.

Daqui resulta inequivocamente que esta fiscalização só pode ter por objecto a omissão de normas legislativas no sentido de que faltam leis para dar exequibilidade a certos direitos. Ainda aqui, portanto embora não tendo por objecto uma norma ou um acto normativo é com estes que a fiscalização se conexas. Só a fiscalização concreta no caso do recurso extraordinário o objecto da fiscalização são actos (judiciais ou administrativos).

7.6 O sistema misto de controlo da constitucionalidade angolano

Em resumo, pois, o controlo da constitucionalidade no direito angolano apresenta os contornos de um sistema misto, comportando:

- a) a fiscalização abstracta, tendo por objecto a apreciação de normas jurídicas;
- b) a fiscalização concreta. Tendo por objecto a apreciação de uma norma jurídica que é aplicada ou desaplicada;
- c) o recurso extraordinário de inconstitucionalidade, tendo por objecto um acto, judicial ou administrativo (ficam de fora os actos legislativos e os actos políticos);
- d) a fiscalização por omissão, tendo por objecto já não uma norma, nem um acto, mas uma omissão de medidas legislativas (leis ou actos legislativos).

A fiscalização abstracta da constitucionalidade pode ser *preventiva* ou *sucessiva*. Esta é a que tem por objecto “qualquer norma” (n.º 1 do artigo 230 da CRA e artigo 26.º da LPC). A *preventiva* é a que tem por objecto “qualquer norma, constante de diploma legal que tenha sido submetido para promulgação, tratado internacional que lhe tenha sido submetido para ratificação ou acordo internacional que lhe tenha sido submetido para assinatura” (n.º 1 do artigo 228.º da CRA e artigo 20.º da LPC).

De notar que estando a competência legislativa atribuída pela Constituição não apenas à Assembleia Nacional como ao Presidente da República, ao contrário da fiscalização por omissão

que remete para o “órgão legislativo competente para a supressão da lacuna” (n.º 2 do artigo 232.º da CRA) a fiscalização preventiva apenas pode ser requerida relativamente a actos legislativos da Assembleia Nacional, visto que os decretos legislativos presidenciais não estão sujeitos a promulgação.

A fiscalização preventiva, na realidade não tem nunca por objecto *normas* inconstitucionais porque elas ainda não são normas promulgadas... é um projecto de norma contra a Constituição mas é ainda um projecto.

Não havendo qualquer dever de requerer a fiscalização preventiva esta tem um efeito suspensivo sobre a capacidade de promulgação de qualquer diploma legal pelo Presidente da República. É o que resulta da conjugação do disposto no n.º 3 do artigo 228.º com o estabelecido no n.º 1 do artigo 229.º da Constituição. Com efeito podendo ser requerida a fiscalização preventiva para além do Presidente da República por 1/10 dos Deputados à assembleia Nacional em efectividade de funções, no prazo de 20 dias a contar da data da recepção do diploma legal para promulgação, e estando o Presidente da República impedido de fazer a promulgação enquanto o Tribunal constitucional não se pronunciar sobre qualquer pedido de apreciação preventiva da constitucionalidade, deve entender-se que estará igualmente impedido de promulgar qualquer diploma legal a ele submetido enquanto estiver a decorrer o prazo para um eventual pedido de fiscalização preventiva sob pena de estar a negar aos Deputados esse direito.

7.7 Os actos normativos no direito constitucional angolano

Constituindo o objecto do controlo da constitucionalidade tanto abstracta como concreta (no recurso ordinário de inconstitucionalidade) uma norma contida em diploma publicado em Diário da República (n.º 1 do artigo 230.º da CRA e n.º 1 do artigo 26.º da LPC) essa norma pode estar contida em qualquer dos seguintes actos normativos distribuídos por três diferentes tipos podem ser de três tipos conforme a entidade donde dimanem:

- do Presidente da República (artigo 125.º da CRA):

- a) decretos legislativos presidenciais;
- b) os decretos legislativos presidenciais provisórios;
- c) os decretos presidenciais;
- d) os despachos presidenciais;

- dos Ministros (artigo 137.º da CRA):

- a) os decretos executivos;
- b) os despachos ministeriais;

- da Assembleia Nacional (artigo 166.º da CRA):

- a) as leis de revisão constitucional;
- e) as leis orgânicas;
- f) as leis de bases;
- g) as leis;
- h) as leis de autorização legislativa;
- i) as resoluções.

7.8 Alargamento do âmbito da fiscalização concreta

Cabe ainda observar que a Lei do Processo Constitucional alargou o âmbito da fiscalização concreta a outras situações para além das duas situações típicas já descritas de aplicação ou desaplicação de uma norma:

- sentenças que apliquem norma já anteriormente julgada inconstitucional pelo Tribunal Constitucional (alínea c) do n.º 1 do artigo 36.º da LPC);
- sentenças que recusem a aplicação de normas com fundamento em violação pela mesma de convenção de que Angola faça parte (alínea d) do n.º 1 do artigo 36.º da LPC);
- sentenças que apliquem norma constante de convenção internacional em desconformidade com acórdão anteriormente proferido pelo Tribunal Constitucional (alínea e) do n.º 1 do artigo 36.º da LPC).

Estas previsões apesar de serem anteriores à actual Constituição, encontram abrigo na alínea c) do n.º 2 do artigo 180.º: “exercer a jurisdição sobre outras questões de natureza jurídico-constitucional”. Esta alínea permite ao legislador alterar, inovar, criar outros tipos de fiscalização concreta da constitucionalidade.

7.9 Os parâmetros do controlo da constitucionalidade

Uma referencia final quanto aos *parâmetros* do controlo da constitucionalidade, ou seja as normas pelas quais se deve aferir a

constitucionalidade de uma norma ou de um acto, consoante se trate apenas de fiscalização abstracta e concreta de normas jurídicas ou do recurso extraordinário de inconstitucionalidade. Em qualquer caso esses parâmetros são sempre e unicamente as normas da Constituição, não cabendo ao Tribunal Constitucional de Angola qualquer controlo de legalidade usando leis orgânicas e reforçadas como padrão de aferição. Não deixam, no entanto, de serem pela via do disposto nos artigos 13.º e 26.º da Constituição de se perfilarem como um parâmetro as normas de direito internacional, nos recursos extraordinários de inconstitucionalidade cujo objecto é a verificação de que os actos em apreciação não tenham violado direitos fundamentais (n.º 2 do artigo 26.º da CRA).

8. Efeitos da declaração de inconstitucionalidade

Como as decisões do Tribunal Constitucional não são todas idênticas os seus efeitos são igualmente diferenciados:

a) na *fiscalização preventiva*, a decisão do Tribunal Constitucional é uma decisão dentro do processo legislativo e esgota-se nele. O Presidente da República fica impedido de promulgar o diploma e devolve o acto à Assembleia Nacional que ou expurga a inconstitucionalidade verificada ou fica com ele desistindo de o reformular (artigo 229.º da CRA). Se o diploma for expurgado ele pode ser objecto de novo pedido de fiscalização preventiva (artigo 229.º da CRA e artigo 25.º da LPC, lei n.º 3/08 de 17 de Junho).

Se, porventura, o Presidente da República depois da constatação da inconstitucionalidade pelo Tribunal Constitucional vem a promulgar o diploma sem o respectivo expurgo da norma inconstitucional, esse diploma é *inexistente* – o acto jurídico não existe, é um ser inviável, que não pode proceder.

b) Na *fiscalização sucessiva abstracta* os efeitos são destrutivos do acto normativo declarado inconstitucional. É uma destruição retroactiva – retrotrai ao momento em que a norma entrou em vigor – com excepção das sentenças por respeito à segurança jurídica (artigo 231.º da CRA e artigo 30.º da LPC,).

Uma outra excepção à retroactividade é a que resulta da ponderação de outros interesses – razões de equidade, de interesse público de excepcional relevo (artigo 231.º da CRA), razões de justiça e de segurança jurídica, em particular a necessidade de salvaguardar situações jurídicas já definitivamente constituídas e direitos adquiridos, à luz da norma declarada inconstitucional (artigo 30.º n.º 4.º da LPC).

c) O mesmo já não acontece na *fiscalização por omissão*. De facto falta aqui uma lei e este controlo é um mecanismo pouco usado e pouco efectivo. O tribunal Constitucional de Angola nunca foi chamado a proferir uma dessas sentenças consideradas meramente *apelativas*.

d) Na *fiscalização concreta*, a decisão do Tribunal Constitucional não remove a norma do ordenamento jurídico, apenas afasta a sua

aplicação naquele caso e naquele processo em que foi suscitada a inconstitucionalidade da norma. Naquele processo o juiz é obrigado a não aplicar a norma declarada inconstitucional pelo Tribunal Constitucional ou a aplicar a norma com a interpretação que tiver sido determinada – interpretação conforme a Constituição (artigo 47.º da LPC).

e) No *recurso extraordinário de inconstitucionalidade*, o Tribunal Constitucional ou decide que há violação de direitos ou ofensa de princípios constitucionais ou decide que não existe essa violação ou ofensa não dando provimento ao recurso. A decisão ou mantém o acto (judicial ou administrativo) ou o anula.

As decisões do Tribunal Constitucional são *vinculativas* para os seus destinatários:

Na fiscalização *preventiva* o Presidente da República tem o dever de vetar o diploma, não o pode promulgar sem que seja expurgado das inconstitucionalidades verificadas; não é obrigatório para a Assembleia Nacional expurgar a inconstitucionalidade mas a declaração de inconstitucionalidade preventiva tem esse efeito externo de que não pode haver promulgação pelo Presidente da República a menos que venha a ocorrer o expurgo.

Na fiscalização *abstracta sucessiva* todas as entidades públicas e privadas os tribunais incluídos passam a ter obrigação de não aplicar a norma declarada inconstitucional. Se um tribunal não o fizer e continuar a aplicar a norma declarada inconstitucional,

admite-se o recurso (embora atípico) para o Tribunal Constitucional.

O mesmo se diga em relação à fiscalização *concreta* – embora por hipótese venha a ser possível registar alguma resistência (até hoje nunca verificada) quer por parte do Tribunal que não cumpre o que foi determinado pelo Tribunal Constitucional, ou eventualmente por parte do Tribunal Supremo que não queira aplicar a interpretação determinada pelo Tribunal Constitucional – nesses casos, as partes podem recorrer para o Tribunal Constitucional – será um recurso atípico mas que deverá ser admitido em face dos princípios constitucionais e desde logo o princípio do Estado de direito: porque as suas decisões são fiscalizáveis e porque o Tribunal Constitucional terá sempre a última palavra nesta matéria.

9. O Tribunal Constitucional

O Tribunal Constitucional instituído pela Constituição da república de Angola é um órgão multifuncional. As suas competências vão muito para além das clássicas funções de fiscalização da constitucionalidade, tanto a abstracta como a concreta, incluindo outras funções jurisdicionais tanto a nível eleitoral, como político-partidário.

Com efeito, o Tribunal Constitucional de Angola exerce predominantemente a função jurisdicional, a par de outras

funções que lhe estão acometidas, como funções administrativas e auxiliares da função jurisdicional.

9.1 O Tribunal Constitucional como verdadeiro tribunal

Como verdadeiro Tribunal que é o Tribunal Constitucional aparece igualmente revestido do carácter de independência, quer ao nível da sua composição e do respectivo mandato conferido aos Juízes. É aliás, mais do que um Tribunal, é um sub-sistema judicial em si mesmo:

- pelo seu perfil estabelecido nos artigos 180.º e 228.º e segs. da CRA);
- por ser o único órgão judicial que tem as suas competências elencadas na Constituição (só a Assembleia Nacional e o Presidente da República têm esta dignidade constitucional);
- pela sua composição que o aproxima dos demais órgãos de soberania: os Juízes do Tribunal Constitucional são nomeados pelo Presidente da República, pela Assembleia Nacional e pelo órgão representativo da magistratura judicial;
- pelo próprio perfil do Presidente do Tribunal Constitucional que tem assento em dois órgãos constitucionais (o Conselho da República, alínea c) do n.º 2 do artigo 135.º da CRA e o Conselho de Segurança Nacional, alínea c) do n.º 2 do artigo 136.º da CRA) sendo também o órgão que confere posse ao Presidente da República (n.º 1 do artigo 114.º da CRA).

9.2 Autonomia organizativa, administrativa e financeira

O Tribunal Constitucional de Angola dispõe não apenas de autonomia organizativa, administrativa e financeira como também autonomia normativa, a qual aparece reforçada pela não exigência pela Constituição de lei orgânica para o processo constitucional, como acontecia na anterior Lei Fundamental.

9.3 Competências

As suas competências de controlo da fiscalização abstracta estão estabelecidas nos artigos 226.º e segs. Embora a finalidade deste controlo abstracto seja o de erradicar do ordenamento jurídico as normas inconstitucionais, o Tribunal Constitucional não pode exercer as suas competências por sua própria iniciativa. É possível que haja centenas de leis inválidas, mas o Tribunal Constitucional tem que aguardar as iniciativas das entidades identificadas na Constituição. O tribunal Constitucional só pode erradicar aquelas normas que sejam objecto de um pedido de declaração da sua inconstitucionalidade. Os Juízes Constitucionais estão, assim, à espera que lhe cheguem os pedidos.

Na fiscalização concreta, prevista não no mesmo capítulo da Constituição sobre a Fiscalização da Constitucionalidade mas na disposição da Constituição sobre o Tribunal Constitucional (artigo 180.º n.º 2 alíneas d) e e) d CRA), o Tribunal Constitucional também é passivo. Tem de aguardar que os recursos sejam instaurados pelas partes interessadas.

9.4 Legitimidade de acesso ao Tribunal Constitucional

Podem requerer ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade abstracta e *sucessiva* o Presidente da República, 1/10 dos Deputados à Assembleia Nacional em efectividade de funções, os grupos parlamentares, o Procurador geral da república, o Provedor de Justiça e a Ordem dos Advogados de Angola (n.º 2 do artigo 230.º da CRA).

A fiscalização *preventiva* está circunscrita ao Presidente da República e a 1/5 dos Deputados à Assembleia Nacional em efectividade de funções (n.º 1 e n.º 2 do artigo 228.º da CRA), enquanto a fiscalização por *omissão* se acha apenas reservada ao Presidente da república, a 1/5 do Deputados em efectividade de funções e ao Procurador-Geral da república (n.º 1 do artigo 233.º da CRA).

O acesso directo dos cidadãos ao Tribunal Constitucional, só é possível nos dois casos de fiscalização concreta, ou seja no caso do processo de fiscalização concreta em sentido restrito ou recurso ordinário de inconstitucionalidade e através recurso extraordinário de inconstitucionalidade. Nada impede que os cidadãos venham a aceder ao Tribunal Constitucional não pelo seu próprio pé mas através quer do Procurador Geral da República, quer do Provedor de Justiça, quer finalmente da Ordem dos Advogados por via de uma acção pública de fiscalização abstracta.

Assim como podem requerer a fiscalização *concreta*, os cidadãos podem a todo o tempo desistir do pedido. Já a fisionomia da

fiscalização abstracta *sucessiva* explica e justifica que não seja admissível a *desistência* (artigo 12.º da LPC). Já na fiscalização preventiva é sempre permitida a *desistência*, como bem se compreende, porque diversamente do caso da fiscalização *sucessiva*, não há ainda uma norma que tenha ofendido a Constituição, porque ela, a norma violadora, ainda não existe.

9.5 Patrocínio judiciário e custas judiciais

Os cidadãos que acedem ao Tribunal Constitucional, pelo menos nos recursos ordinários de inconstitucionalidade devem obrigatoriamente constituir advogado (artigo 40.º da LPC). O Tribunal Constitucional tem entendido que esta regra deve ser extensiva ao recurso extraordinário de inconstitucionalidade, com base na lei processual geral que considera necessária a intervenção de advogado para litigar nos tribunais superiores. O mesmo se diga relativamente a custas em que a Lei do Processo Constitucional não isenta delas os processos de fiscalização concreta (compreendendo os recursos extraordinários de inconstitucionalidade).

Mais adequada se afigura a solução do direito constitucional alemão, onde uma das características mais marcantes da *queixa constitucional*, o mais próximo equivalente do recurso extraordinário angolano, é não estar sujeita nem a custas, nem à obrigação de constituição de advogado.

Em Angola, não desvalorizando o grande interesse das petições serem formuladas por advogado de modo a evitar indeferimentos liminares sistemáticos, a não exigência de advogado, assim como a isenção de custas, seriam também uma forma de facilitação do acesso dos cidadãos à justiça constitucional.

LEGISLAÇÃO

- Constituição da República de Angola de 5 de Fevereiro de 2010
- Lei n.º 2/08 de 17 de Junho, Lei Orgânica do Tribunal Constitucional
- Lei n.º 3/08 de 17 de Junho, Lei do Processo Constitucional

BIBLIOGRAFIA

- ALEXANDRINO, JOSÉ DE MELO, “Natureza, Estrutura e Função da Constituição: O Caso Angolano”...
- ALEXANDRINO, JOSÉ DE MELO, “Sim ou não ao recurso de amparo?” , Julgar, Edição da Associação Sindical dos Juizes Portugueses.
- ALEXANDRINO, JOSÉ DE MELO, “Direito Constitucional II, Elementos de Apoio”, Lisboa 2001.
- ALEXANDRINO, JOSÉ DE MELO, “Os Tribunais e a Defesa dos Direitos Fundamentais: Reflexões em Torno da Experiência Cabo-Verdiana”...
- ALEXANDRINO, JOSÉ DE MELO, “L’Indivisibilité des Droits de l’Homme devant la Dogmatique Constitutionnelle”...

- CANOTILHO, JOSÉ GOMES, Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 7ª Edição
- MORAIS, CARLOS BLANCO DE, Justiça Constitucional, Coimbra Editora.
- SOUSA, MARCELO REBELO DE, “O Valor Jurídico do Acto Inconstitucional”, Lisboa, 1998.
- ARAÚJO, RAUL CARLOS VASQUES, “O Presidente da república no Sistema Político Angolano”, Casa das Ideias...
- FEIJÓ, CARLOS, “Direito Público Angolano”...

