



MEMORANDO SOBRE A PROPOSTA DE REVISÃO CONSTITUCIONAL

O Clube de Mulheres Angolanas de Carreiras Jurídicas, que abreviadamente usa a designação de Clube das Juristas, acolheu com atenção a proposta de revisão da Constituição apresentada por iniciativa de sua Excelência Senhor Presidente da República, nos termos do artigo 233.º da Constituição da República de Angola, CRA;

Considerando que o Clube das Juristas tem o seu propósito assente numa acção para a cidadania que visa o enquadramento, a promoção e o desenvolvimento das mulheres, com vista ao seu empoderamento político, social e cultural;

Tratando-se de organização de pendor e base jurídica e tendo em conta que, no âmbito das suas atribuições, estão previstas acções de formação política da mulher, realizou, no dia 31 de Março do ano em curso, um Webinar multidisciplinar para reflectir de forma técnica, isenta e objectiva, com os seus membros e organizações/grupos de mulheres, sobre a revisão constitucional, em geral, e a proposta apresentada, em particular.

Em consequência, foi recomendado a elaboração de um memorando sobre o assunto para ser enviado a entidades angolanas, reflectindo o entendimento que se tem sobre a proposta de revisão constitucional, especialmente no que se refere a alguns dos seus aspectos controvertidos e que carecem de tratamento em conformidade com a Constituição.

O Webinar que contou, além das prelectoras nacionais, com a participação de duas prelectoras estrangeiras, teve como lema central: A revisão constitucional e garantia da constituição, repartido em quatro temas:

a)-As tradições do poder constituinte – Proferido pela Dra. Marília Ramos, jurista angolana, Mestre em Direito e Assessora no Tribunal Constitucional;

b)-A função democrática dos limites do poder de revisão constitucional – Proferido pela Dra. Catarina Botelho, jurista portuguesa, Professora da Faculdade de Direito da Universidade Católica do Porto;

c)-A revisão constitucional, procedimento e a razão pública – Proferido pela Dra. Emmanuella Denora, jurista brasileira, Professora Universitária e Doutoranda em Direitos Humanos e Democracia na Universidade Federal do Paraná;

d)-A proposta de revisão constitucional e sua oportunidade, que compromisso político? – Proferido pela Dra. Cesaltina Abreu, socióloga angolana, Professora e Pesquisadora.

A moderação esteve a cargo da Dra. Celmira Barros, jurista angolana, Mestre em Direito, Professora da Faculdade de Direito da Universidade Metodista de Angola e Assessora no Tribunal Constitucional.

Do entendimento geral que se retirou de todas as prelecções, debate e contribuições é o de que a revisão constitucional configura poder constituinte derivado, da competência do Parlamento, Assembleia Nacional; incide sobre a alteração da Constituição e está sujeita a limites temporais, circunstanciais e materiais, sendo que estes últimos não deixam de mobilizar, na sua dinamicidade, um confronto com a democracia, tendo em conta a articulação de vinculação que se estabelece entre o passado, o presente e o futuro.

Em face disso, reconheceu-se tratar-se de procedimento inclusivo, concomitantemente, um exercício de cidadania aberto, pelo menos a nível do órgão competente para realizar a revisão constitucional, a Assembleia Nacional, que é também o órgão representativo de todos os angolanos, de acordo com o nº2 do artigo 141.º da CRA. Com isto está subjacente à revisão constitucional uma razão pública respaldada na actual Constituição, cuja construção é feita a partir do princípio do Estado democrático de direito, artigo 2.º, com manifestações expressas nos artigos 17.º/1 e 4, 21.º/l), 23.º e 52.º/1 da CRA.

Por este facto, entende-se que a proposta de realização da revisão constitucional deve dar lugar à abertura do respectivo procedimento numa base de igualdade de oportunidade de realização da revisão constitucional por parte do órgão competente. O que está em causa é gerar desenvolvimento constitucional, tanto do ponto de vista jusconstitucional como político, para se estabelecerem consensos e atender-se às funções que desempenha a CRA no contexto da história política recente de Angola e aos compromissos que devem reflectir-se na sua concretização.

Na sequência das considerações gerais resulta que há duas questões de fundo incontornáveis e que devem ser previamente analisadas, relacionadas: (i) com a limitação do objecto da revisão constitucional à proposta apresentada pelo Presidente da República e (ii) a revisão constitucional dever respeitar os limites impostos pelos artigos 235.º, 236.º e 237.º da CRA.

1-LIMITAÇÃO DO OBJECTO DA REVISÃO CONSTITUCIONAL

Com a proposta apresentada por sua Excelência Senhor Presidente da República foi apresentado o argumento de que se trata de “uma revisão pontual”, no sentido de ser a única proposta em discussão. Todavia constata-se não ter acolhimento constitucional tal entendimento, porquanto a legitimidade para propor a acção não pode condicionar a acção do órgão competente para agir, compreensão que resulta da racionalidade do direito nas demais situações. Para além da aplicação do princípio da economia processual, há que considerar, por maioria de razão, que se coloca em relação à revisão constitucional o imperativo de materialização da democracia pluralista.

Nesta senda e de acordo com o entendimento firmado pelo Clube, significa que apresentada a proposta pelo Presidente da República que, conjuntamente com um 1/3 dos deputados à Assembleia Nacional em efectividade de funções têm legitimidade (artigo 233.º da CRA) para tal, fica de imediato aberta a possibilidade de os grupos parlamentares e ou forças políticas representadas no Parlamento apresentarem outras propostas, dentro de um certo prazo. E

este será o procedimento constitucional mais consentâneo com a natureza do próprio estado democrático de direito, como já antes afluído.

Ora, o que se verifica é que a CRA é omissa nesta matéria a igual que a legislação infraconstitucional, pelo que se está perante uma lacuna que deve ser resolvida pela Assembleia Nacional, que é o órgão competente para proceder à revisão constitucional, sob pena de o procedimento actual poder vir a ser contraditado.

De notar a propósito que, no âmbito do Ante-Projecto da Constituição de 2004, esta era uma questão devidamente acautelada no artigo 341.º, nº2, que estabelecia que *“apresentado um projecto de revisão constitucional, quaisquer outros terão de ser apresentados num prazo de noventa dias”*.

Daí que a omissão que se verifica na legislação actual não pode ser ignorada sem que levante sérios problemas constitucionais, na medida em que afecta a democracia pluralista, salvaguardada na alínea f) do artigo 236.º da CRA, como um limite material de revisão constitucional.

2-LIMITES IMPOSTOS PELOS ARTIGOS 235.º, 236.º E 237.º DA CRA À REVISÃO CONSTITUCIONAL

Dos limites de revisão constitucional consagrados na CRA decorre a constatação, primeiro, que se está perante uma revisão ordinária da constituição, nos termos do que dispõe o artigo 235.º da CRA. Segundo, constata-se que a proposta de revisão constitucional contem alterações e fundamentos em desacordo não apenas com o disposto na segunda parte da alínea f) do artigo 236.º da CRA, como também em relação ao Estado de direito aí salvaguardado, bem assim como com o disposto nas alíneas i), j) e k) do citado artigo, que resguardam, respectivamente, a independência dos tribunais, a separação e interdependência dos órgãos de soberania e a autonomia local.

2.1-A independência dos tribunais é fortemente afectada pelo facto de a proposta apresentada não considerar os tribunais de 1ª e 2ª instância como órgãos de soberania em toda a sua extensão; pelo enquadramento dos

presidentes dos tribunais superiores no Conselho Superior da Magistratura Judicial e sob tutela do Presidente do Tribunal Supremo, sendo que os tribunais, órgãos de soberania e com função jurisdicional, passam a ser tutelados por um órgão de natureza administrativa. Para além disso, há o facto de a proposta de revisão constitucional prever a obrigatoriedade de este órgão, no qual se encontram os presidentes dos tribunais superiores, elaborar um relatório anual de actividades que depois é remetido para conhecimento do Presidente da República e da Assembleia Nacional.

O Clube das Juristas entende que são todas situações que afectam o princípio da separação de poderes, consagrado no artigo 2.º/1 e 105.º da CRA, bem como a independência dos tribunais, o que constitui limite material de revisão da constituição nos termos do disposto nas alíneas i) e j) do artigo 236.º da Lei Fundamental. Concomitantemente, afecta o Estado de direito, que é igualmente limite material de revisão, nos termos da alínea f) do mesmo artigo.

2.2-Uma vez que a proposta se pronuncia sobre a inversão protocolar e hierárquica dos Tribunais Constitucional e Supremo, dando primazia a este último, afere o Clube das Juristas que esse entendimento afecta opções da constituinte consagradas na Lei Constitucional de 1992, de onde resulta a primazia do Tribunal Constitucional (vide artigo 125.º da LC de 1992), opção que tem como base o facto de ser o guardião da Constituição.

A Constituição é a Lei Suprema que, por sua vez, é o símbolo da unidade nacional e salvaguarda do Estado democrático de direito. Para além disso, a opção da constituinte assenta num modelo de fiscalização misto da constitucionalidade, organizado sob forma de pirâmide que tem no cimo o Tribunal Constitucional.

2.2.1- Por esta razão, o Clube das Juristas considera que os argumentos apresentados na proposta de revisão constitucional para que a primazia seja dada ao Tribunal Supremo, por mais relevantes que sejam, não inutilizam a opção feita.

O Tribunal Constitucional representa a Constituição e esta é produto da constituinte; sintetiza a diversidade e unidade nacionais, bem assim como tem

uma função fiscalizadora que exerce sobre os três poderes (legislativo, executivo e judicial) e faz dele uma garantia do Estado democrático de direito.

Por isso, na relação que o Tribunal Constitucional estabelece com as funções da Constituição, está a de estruturação do ordenamento jurídico. Assim é que ao Tribunal Constitucional, em razão da competência que lhe confere a CRA, assiste-lhe rever decisões do Tribunal Supremo e de forma vinculativa, devido ao que dispõem os artigos 6.º e 226.º da CRA.

2.3-Alterações ao poder local

O entendimento que o Clube das Juristas tem é o de que a proposta de revisão constitucional, sob apreciação, trata da desconstitucionalização desta matéria e, assim sendo, atinge a essência do poder local consagrada na CRA, ou seja, afecta todo o título VI da Constituição de 2010. Neste caso, é entendimento do Clube das Juristas que se trata de uma extensa profanação de um limite material.

Em causa está a consideração de que a remessa do conteúdo essencial das normas referentes ao poder local para a lei infraconstitucional implica a perda das actuais garantias constitucionais. Isto porque a definição das competências do poder autárquico fica dependente dos termos da definição que a lei infraconstitucional vier a determinar, situação que, na óptica da reflexão efectuada, não respeita o disposto na alínea k) do artigo 236.º da CRA.

Duas notas sobre esta perda de garantias constitucionais. A primeira é a de que a proposta de revisão constitucional apresentada transforma o princípio da descentralização político-administrativa, consagrado no artigo 213.º/1 da CRA em princípio de descentralização administrativa e a segunda é que suprime o artigo 215.º e o enxerta no artigo 214.º, mas não se percebe a necessidade, proporcionalidade e a adequação dessa medida.

No entender do Clube das Juristas, a falta de justificação constitucionalmente aceitável sobre a alteração proposta é uma dificuldade natural que decorre da circunstância de que esta é uma parte da constituição que não mereceu qualquer desenvolvimento constitucional, “não viu a luz do dia na lei e na realidade”, pelo que não existe nenhuma experiência na aplicação das

autarquias que sirva de justificativa para a recomendação da alteração do quadro actual.

Esta é a razão pela qual também torna a alteração do artigo 242.º, sobre o gradualismo, em algo muito profundo. O que está em causa não é retirar o nº1 do artigo 242.º, porque o nº 2 deste artigo mantém o gradualismo, mas a exequibilidade do que dispõe a norma actual, segundo a qual, *“os órgãos competentes do Estado determinam por lei a oportunidade da sua criação, o alargamento gradual das suas atribuições, o doseamento da tutela de mérito e a transitoriedade entre a administração local do Estado e as autarquias”*. Neste sentido, é importante a criação de condições para se proceder conforme, pelo que o entendimento que se retira é o de que, efectivamente, este é um domínio que requer consensos políticos para que sejam implementadas gradualmente as autarquias.

2.4-Limites circunstanciais

A reflexão é trazida à colação porque o Clube das Juristas coloca aqui os aditamentos que a proposta de revisão constitucional consagra, em sede de artigo 58.º da CRA, sobre a situação de calamidade pública, matéria que em verdade caí no âmbito do estado de emergência, nos termos do disposto no nº2 do citado artigo. Está sujeita, por conseguinte, ao regime estabelecido neste artigo, de onde resulta que a sua regulamentação é reserva de lei especial, conforme estabelece o nº4 do artigo 58.º da CRA.

Ora, tratando-se de situação que implica limitação ou suspensão de direitos, liberdades e garantias, esta é matéria que constitui reserva absoluta da Assembleia Nacional, nos termos do que estatui a alínea c) do artigo 164.º da CRA. Do ponto de vista dos limites materiais de revisão constitucional, enquadra-se no disposto na alínea e) do artigo 236.º da CRA, porquanto tem que ver com o núcleo essencial dos direitos, liberdades e garantias.

Se o que está em causa é a apreciação dos termos em que o estado de calamidade, circunstância que no caso integra o estado de emergência, deve ser tomado como referência para se consagrar uma actuação pronta e eficaz

da parte do Chefe de Estado na declaração do estado de emergência, em razão da competência atribuída na norma da alínea p) do artigo 119.º da CRA; é mister considerar que tal não dispensa a necessidade de se introduzir limitações materiais e temporais nessa disciplina, na medida que não pode afectar o núcleo essencial dos direitos, liberdades e garantias.

De qualquer modo, da reflexão que foi feita retira-se o entendimento de que está em causa a salvaguarda da matéria relacionada com a declaração de estado de calamidade pública e isto não deve ser previsto na Constituição para além do que já dispõe o artigo 58.º da CRA, como resulta da constatação de nenhum país democrático ter tido a necessidade de o fazer.

O Clube das Juristas