



CEDP - UAN

Centro de Estudos de Direito Público e Ciências
Jurídico-Políticas da Universidade Agostinho Neto

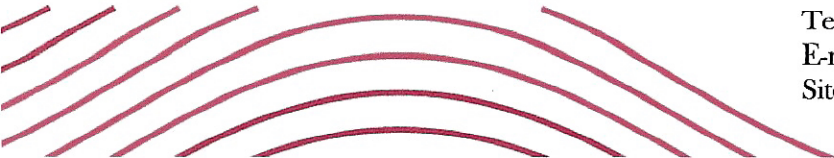


1


MEMORANDO

SOBRE A

PROPOSTA DE LEI DE REVISÃO CONSTITUCIONAL



Telefone: +244 931 376 087
E-mail: cedpgeral@gmail.com
Site: www.cedp-uan.org



Janet



CEDP - UAN

Centro de Estudos de Direito Público e Ciências
Jurídico-Políticas da Universidade Agostinho Neto



2

MEMORANDO SOBRE A PROPOSTA DE LEI DE REVISÃO CONSTITUCIONAL

1. Razão de ser deste Memorando.

O Centro de Estudos de Direito Público e Ciências Jurídico-Políticas da Universidade Agostinho Neto (CEDP da UAN) é uma instituição académica de estudo e investigação no domínio do direito, incluindo, principalmente, o Direito Constitucional e as Ciências Jurídico-Políticas.

Na sua qualidade de instituição vocacionada para realizar estudos de natureza constitucional, o CEDP da UAN apreciou a Proposta de Revisão Constitucional apresentada a 02/03/2021, por Sua Excelência, o Senhor Presidente da República, no exercício legítimo da competência que lhe é conferida pelo artigo 233.º da Constituição da República Angola.

Pela importância transcendental que esta Proposta de Revisão Constitucional tem para a sociedade e para o futuro constitucional de todos os cidadãos, o CEDP da UAN sente a necessidade e a obrigação social de se pronunciar humildemente e fazer ouvir a sua voz académica junto da classe política (Presidente da República e Assembleia Nacional – e dentro desta todas as forças políticas aí representadas), assim como junto da comunidade académica e sociedade civil em geral.

A iniciativa de revisão constitucional apresentada levanta, inquestionavelmente, questões relevantes e propostas muito positivas, conducentes a um desenvolvimento e evolução da CRA de 2010, como por exemplo, nos domínios da fiscalização parlamentar da governação, da universalidade do voto, da independência do Banco Central, da administração pública e do Poder Local.

Porém, algumas das propostas suscitam-nos preocupantes dúvidas e reticências sobre a sua “conformidade e bondade constitucional”, configurando hipóteses reais de colisão com princípios estruturantes da Constituição e assim, de retrocesso constitucional.

O presente Memorando tem por objectivo principal alertar e colocar essas preocupações a quem de direito, nomeadamente, ao Presidente da República (na qualidade de proponente) e a Assembleia Nacional (na qualidade de órgão competente para alterar a CRA) e à sociedade. Estas preocupações estão colocadas numa perspectiva objectiva, resumida e eminentemente técnico-jurídica, na expectativa de assim contribuir para uma melhor ponderação destas

Telefone: +244 931 376 087
E-mail: cedpgeral@gmail.com
Site: www.cedp-uan.org



CEDP - UAN

Centro de Estudos de Direito Público e Ciências
Jurídico-Políticas da Universidade Agostinho Neto



3

questões que se situam na ténue fronteira entre, por um lado, a “percepção de melhoria e, por outro lado, o manifesto retrocesso”.

Apesar de, em razão do pouco tempo disponível o presente Memorando não ser um parecer doutrinariamente desenvolvido, ficará igualmente disponível à comunidade académica e à sociedade civil por entender-se que a Revisão Constitucional é um tema de cidadania que a todos interessa.

2. Questão prévia: a constitucionalidade do procedimento.

A Constituição confere ao Presidente da República iniciativa de revisão da Constituição pelo que a proposta em apreciação é constitucionalmente legítima (artigoº. 233.º) e respeitadora dos limites temporais para uma revisão ordinária (artigoº 235º da CRA).

Nos termos estabelecidos pela Constituição (CRA) e pela lei, a Lei de Revisão Constitucional que vai aprovar esta iniciativa é passível de fiscalização preventiva ou sucessiva de constitucionalidade. É por isso recomendável que se reflecta sobre toda a ordem de questões susceptíveis de eventual impugnação e posterior fiscalização junto do Tribunal Constitucional.

Duas dessas questões podem ser as seguintes:

2.1. É constitucional rever a Constituição na vigência de uma situação (estado) de calamidade pública de âmbito nacional?

A situação de calamidade pública (ou estado de calamidade pública) que vigora presentemente não consta do rol de estados de excepção constitucional referidos no art.º 238.º da Constituição (estados de guerra, de sítio e de emergência), pelo que numa interpretação literal deste artigo da CRA não há nenhum limite circunstancial que obste à realização até agora (Abril de 2021) desta revisão da Constituição.

Porém, se olharmos com “olhos de ver” para o estado (situação) de calamidade pública na sua dimensão material, constatamos que nele são impostas algumas restrições/condicionamentos ao pleno exercício de direitos dos cidadãos, como por exemplo, o direito de ir e vir (cerca sanitária nacional e na capital do país), à liberdade de manifestação,

Telephone: +244 931 376 087
E-mail: cedpgeral@gmail.com
Site: www.cedp-uan.org



CEDP - UAN

Centro de Estudos de Direito Público e Ciências
Jurídico-Políticas da Universidade Agostinho Neto



4

de reunião colectivas, etc., limitações cabíveis (e típicas) dos estados de excepção constitucional e apenas nestes justificáveis.

Este entendimento conduz-nos à compreensão de que, por restringir o exercício de direitos e liberdades fundamentais, o estado de calamidade pública é também um estado de excepção constitucional (um estado de emergência “camuflado” no dizer de alguns), pelo que durante a sua vigência pode ser considerado inconstitucional iniciar e concluir uma alteração da Constituição. Pior ainda se a situação ou estado de calamidade vier a agravar-se.

O facto de a proposta de Lei de Revisão Constitucional pretender dar dignidade constitucional ao estado de calamidade pública e considerá-lo “uma situação excepcional” que “condiciona” o exercício de direitos fundamentais, confirma a mencionada compreensão.¹

2.2- É constitucionalmente conforme o poder de iniciativa limitar quer o âmbito da revisão quer o poder de revisão da Assembleia Nacional?

Corre o entendimento de que apresentada esta proposta de revisão constitucional pelo Presidente da República, fica fixado o âmbito desta revisão (só os artigos e números constantes da proposta) não podendo os deputados inserir e discutir outros artigos da CRA. Ficam assim os deputados limitados a tais artigos e matérias.

Considerando que a Assembleia Nacional é o único órgão com competência para aprovar alterações à Constituição e que os Deputados à AN, tal como o Presidente da República, também têm iniciativa de revisão da Constituição², parece legítimo questionar a constitucionalidade daquele entendimento.

Caso o entendimento e o procedimento *in concreto*, sejam no sentido de impedir que 1/3 de Deputados possam fazer aditamentos à proposta em apreciação ou apresentar em período razoável outro projecto de revisão, não parece haver dúvidas da inconstitucionalidade desse procedimento e da subsequente iniquação de todo o processo.

¹ Vide ponto 4 do relatório de fundamentação da proposta de Lei de Revisão Constitucional.

² Artigos 233º e alínea *a*) do 161º.



CEDP - UAN

Centro de Estudos de Direito Público e Ciências
Jurídico-Políticas da Universidade Agostinho Neto



5

Dúvidas existem quanto à constitucionalidade da delimitação do objecto da revisão pelo projecto apresentado, sobretudo quando a iniciativa é extra-parlamentar, isto é, proveniente de um órgão incompetente para aprová-la e, com isso, condiciona substantivamente quem é competente em razão da matéria.

Esta é uma questão constitucionalmente relevante e carecida de ponderação. A sua importância é acrescida pela surpresa da iniciativa (de todo imprevista), pela celeridade imprimida à sua tramitação e, sobretudo, por ter deixado de tratar muitas matérias que decorridos onze (11) anos de vigência da Constituição de 2010, a comunidade política e académica gostaria de ver tratada para, como diz o relatório de fundamentação “permitir a sua adequação ao actual contexto do País”.

3. Confisco e Nacionalização (artigo 98.º n.º 3)

A proposta de “resgate e constitucionalização” do confisco e da nacionalização, para assim “abrir-se” a possibilidade da sua aplicação para o futuro na 3ª República, é motivo de profunda preocupação.

Partindo do pressuposto de que “existe uma lacuna constitucional nesse domínio”, a proposta pretende introduzir na Constituição os institutos do confisco (como sanção à ofensa dos interesses económicos do Estado) e de nacionalização (em caso de ponderosas razões de interesse nacional).

O pressuposto está equivocado. Não há lacuna. Estas figuras típicas do período revolucionário da 1ª República e do Estado autoritário, foram conscientemente abandonadas quer nas Leis constitucionais de 1991 e 1992 quer na Constituição de 2010, pela sua incompatibilidade com os principais constitucionais de um estado democrático e de um estado de direito.

Nos estados democráticos de direito que reconhecem a livre iniciativa económica, a economia de mercado e protegem a propriedade privada, só é legítima a apropriação pública de bens privados através dos mecanismos que a Constituição tipifica no artigo 37.º (expropriação por utilidade pública e requisição civil temporária).

Telefone: +244 931 376 087
E-mail: cedpgeral@gmail.com
Site: www.cedp-uan.org



CEDP - UAN

Centro de Estudos de Direito Público e Ciências
Jurídico-Políticas da Universidade Agostinho Neto



6

O resgate e a constitucionalização destes instrumentos contraria os princípios constitucionais acima referidos, ofende o limite material de revisão constante das alíneas e) e f) do artigo 236.º da Constituição (garantia constitucional de protecção da propriedade privada e o estado de direito) e gera uma antinomia normativo-ideológica com as normas da CRA atinentes ao direito de propriedade (artigo 37.º, 1/2) e ao direito à justa indemnização em caso de expropriação por utilidade pública.

A medida proposta pode representar um retrocesso constitucional e que “corrige para o mal o que está bem” na Constituição de 2010.

4. Propriedade originária da terra (art. 92.º n.º 2)

A proposta de revisão constitucional altera a redacção do n.º 2 do artigo 92.º da Constituição (sectores económicos) pretendendo introduzir na Lei Magna o conceito de “direito de propriedade comunitária” (da terra), pelas “comunidades rurais e tradicionais”.

Esta proposta contraria o disposto nos actuais artigos 92.º n.º 2 e 15.º da Constituição que confere às comunidades locais o “direito ao acesso e ao uso das terras” e não a um direito de propriedade. Contraria, igualmente, e implicará o abandono do princípio constitucional de que “a terra constitui propriedade originária do Estado” estabelecida no artigo 15.º n.º 1 da CRA, passando a ser: “a terra é propriedade originária das comunidades locais”.

Com esta alteração, não explicada no Relatório de Fundamentação, o Estado perde o poder de dispor sobre a terra no meio rural, só o podendo fazer pelos mecanismos do artigo 37.º n.º 2 da Constituição (expropriação pública mediante prévia indemnização), o que não parece avisado.

É isto que se pretende?

5. “Situação de Calamidade Pública” (aditamento – artigo 58.º A)

Pretende-se com esta proposta constitucionalizar a situação de calamidade pública como algo diferente dos 3 (três) estados de excepção constitucional já previstos pela Constituição (estado de guerra, estado de sítio e estado de emergência) e, por outro lado, dar ao Presidente da República a possibilidade de o renovar sem audição e autorização parlamentar.

Telefone: +244 931 376 087
E-mail: cedpgeral@gmail.com
Site: www.cedp-uan.org



CEDP - UAN

Centro de Estudos de Direito Público e Ciências
Jurídico-Políticas da Universidade Agostinho Neto



7

Percebe-se a intenção de criar um instrumento jurídico-legal flexível e mais adequado a lidar com fenómenos como o da pandemia da Covid-19.

Porém, a solução indicada na proposta tem inconvenientes constitucionais.

O primeiro deles resulta do facto de a Constituição indicar no nº2 do seu artigo 58.º que as situações consubstanciadoras de calamidade pública são o fundamento constitucional para a declaração do estado de emergência. O estado/situação de calamidade pública proposto tem o mesmo objecto do estado de emergência já constante da CRA.

O segundo tem a ver com o seguinte: suspender, restringir ou condicionar direitos fundamentais são tudo formas de limitação da capacidade de gozo e do livre e pleno exercício dos direitos, liberdades e garantias consagrados na Constituição. Quem condiciona o exercício de um direito está a restringir o seu exercício.

Na situação de calamidade agora proposta, pode condicionar-se o exercício desses direitos, incluindo direitos de liberdade e de participação política, através de um acto do Presidente da República (hipótese de prorrogação) que não foi em concreto autorizado pela Assembleia Nacional, o que não se julga legítimo consagrar.

Com efeito, nos termos da alínea *c*) do artigo 164.º da Constituição, só a Assembleia Nacional tem competência para, sob a forma de uma lei, aprovar e fixar restrições e limitações a direitos fundamentais dos cidadãos (reserva absoluta de competência legislativa), não podendo tal competência ser delegada ao Presidente da República. A solução proposta é ofensiva de um domínio sagrado de competência do parlamento (reserva absoluta de competência legislativa), que, como é sabido, nem com autorização prévia da Assembleia Nacional pode ser exercido pelo Presidente da República.

6. Registo Eleitoral (artigo 107.º)

Ao ter consagrado que “os processos eleitorais são organizados por órgãos de administração eleitoral independentes” (artigo 179.º/1), a Constituição de 2010 criou um problema porque aquela norma também permite interpretar que todas as operações eleitorais, incluindo o registo, devem ser da responsabilidade da CNE (Comissão Nacional Eleitoral).

Telefone: +244 931 376 087
E-mail: cedpgeral@gmail.com
Site: www.cedp-uan.org



CEDP - UAN

Centro de Estudos de Direito Público e Ciências
Jurídico-Políticas da Universidade Agostinho Neto



8

A questão acima colocada tem provocado o debate entre partidos políticos e também envolvido sectores importantes da sociedade civil. O que se tem reivindicado nesses debates é que o registo eleitoral seja da responsabilidade da CNE. Ora, suscitando a norma confusão, uma revisão constitucional mostra-se como oportunidade para corrigir o equívoco.

A verdade é que, estranhamente, a proposta de revisão constitucional faz uma “fuga para frente”, mantendo a redacção do n.º1, do artigo 107º da Constituição, a norma cuja interpretação divide a classe política angolana.

Segundo se percebe da proposta de revisão constitucional, criou-se o entendimento de que toda a polémica sobre quem tem competência para fazer o registo eleitoral fica resolvida inserindo no nº 2 do art.º 107.º da Constituição, a expressão “oficioso”. Ora, sai-se de um equívoco para outro equívoco.

O facto de incluir a frase “e é realizado pelos órgãos competentes da Administração Pública” não significa que o registo eleitoral deva ser feito pela administração directa do Estado (central e local). Este raciocínio resulta de uma concepção monista de administração, que reduz toda a administração pública à administração do Estado – e que vê todas as outras formas de administração pública como apêndices da administração do Estado.

Fazer uma revisão constitucional para consagrar que o registo eleitoral “é realizado pelos órgãos competentes da Administração Pública” não significa que este registo eleitoral oficioso seja feito necessariamente pela administração do Estado.

Registo oficioso significa que é feito por impulso de um organismo público, e este organismo público tanto pode ser da administração do Estado, da administração autónoma (autarquias locais) ou da administração independente (CNE).

Se o n.º 1 do artigo 107.º diz que os processos eleitorais são organizados por órgãos de administração eleitoral independente, permanece o problema de definição da entidade que deve fazer o registo eleitoral, isto porque o conceito “processo eleitoral” pode ter uma expressão mais ampla (começando pelo registo eleitoral) ou menos ampla (abrangendo apenas as operações de votação).

Daí concluímos que a alteração da redacção do artigo 101.º precisa de dizer expressamente quem faz o registo eleitoral e não deixar isso subtendido, para se acabarem com as dúvidas.

Telefone: +244 931 376 087
E-mail: cedpgeral@gmail.com
Site: www.cedp-uan.org



CEDP - UAN

Centro de Estudos de Direito Público e Ciências
Jurídico-Políticas da Universidade Agostinho Neto



9

De igual modo, é preciso também esclarecer a aparente contradição entre o registo eleitoral que é “oficioso”, por um lado, e “obrigatório”, por outro. Ora, se é oficioso no sentido de que incumbe aos órgãos da administração pública (do Estado ou outra) fazer o registo eleitoral por dever de ofício, não se compreende a obrigatoriedade. Não se trata de mero trocadilho de palavras; é que consagrar como obrigatório algo que incumbe à administração pública por dever de ofício, é fazer cair no cidadão a responsabilidade sempre que aquele registo oficioso não for feito por inércia de quem tem a responsabilidade pública de o fazer, sem necessidade de impulso.

Não é demais recordar que o facto de estar consagrada a obrigatoriedade do registo no plano constitucional legitima as autoridades públicas a aprovar leis ou regulamentos com sanções por falta de registo eleitoral. Significa que, a partir do momento em que a Constituição opta por o registo eleitoral ser oficioso (ou seja, se o registo eleitoral passa a ser feito pela administração directa do Estado, autárquica ou CNE, por dever de ofício) este registo deve deixar de ser obrigatório para o cidadão (porque já é responsabilidade pública e deve deixar de haver possibilidade de o cidadão ser responsabilizado pela sua falta). Em suma, se o registo eleitoral é oficioso, deixa de ser obrigatório para o cidadão.

7. Inelegibilidades e impedimentos (artigos 110º e 145º)

A “*ratio*” da inelegibilidade do Provedor de Justiça e do seu Adjunto no actual artigo 110.º da Constituição, radica na visão que equiparava o seu estatuto ao de um magistrado. Alterada esta visão com a presente proposta de revisão que retira a Provedoria de Justiça do capítulo da Constituição dedicado ao Poder Judicial e a qualifica como entidade pública administrativa, manter tal inelegibilidade ou modificá-la para impedimento, não tem justificação e configura uma restrição desproporcionada à capacidade de exercício do direito de ser eleito.

Também não parece haver justificação de tornar inelegível a Deputado os que tenham renunciado ao mandato de Deputados.

Desde logo porque, como já sucedeu em Angola e por virtude do sistema eleitoral vigente, uma eleição geral em Angola pode tornar *ipso jure* Deputado quem concorreu para ser Presidente da República e não Deputado. É assim possível e justificável que não se tendo eleito a Presidente da República renuncie a ser Deputado e que, volvida uma legislatura, evolua nas suas opiniões/pretenções e queira tornar-se, em nova eleição, Deputado. Como

Telefone: +244 931 376 087
E-mail: cedpgeral@gmail.com
Site: www.cedp-uan.org



CEDP - UAN

Centro de Estudos de Direito Público e Ciências
Jurídico-Políticas da Universidade Agostinho Neto



pode igualmente, durante a legislatura um Deputado ter necessidade de renunciar ao mandato por razões atendíveis e diferentes das razões das da auto-demissão do Presidente da República.

Em sentido contrário pergunta-se: quem se auto-demitiu ou renunciou como Presidente da República, não é elegível a Deputado? O artigo 145.º diz que sim, por isso, obviamente a inelegibilidade proposta é uma restrição desproporcionada ao direito constitucional de participação política e de ser eleito.

8. Data das Eleições Gerais (artigos 112.º e 132.º)

A Constituição estabelece ciclos políticos regulares de cinco anos, com mandatos temporalmente fixados (Presidente da República e Deputados) e períodos bem delimitados para a realização de eleições gerais.

A proposta de revisão constitucional inova e propõe um período fixo para a realização das eleições gerais (terceira semana de Agosto), pelas razões explicadas no Relatório de Fundamentação.

Esta norma (a da proposta de revisão) está pensada para ciclos políticos normais, sendo inaplicável em duas situações típicas:

- a) Em caso de auto-demissão do Presidente da República, hipótese prevista no artigo 128.º da Constituição e que dá lugar a eleições gerais antecipadas no prazo de noventa dias (a data da eleição não pode ser fixa por depender do dia da auto-demissão);
- b) Em caso de impedimento definitivo simultâneo do Presidente da República e do Vice Presidente da República, após o empossamento (dá lugar a eleições gerais antecipadas como as anteriormente referidas).

A estes dois inconvenientes junta-se o da dificuldade de as instituições ficarem amarradas à data de “uma semana certa” e presas a esse prazo constitucional quando podem ocorrer motivos justificáveis para apenas as realizar algumas semanas ou dias depois.

É recomendável uma melhor ponderação da proposta.

Telefone: +244 931 376 087
E-mail: cedpgeral@gmail.com
Site: www.cedp-uan.org



CEDP - UAN

Centro de Estudos de Direito Público e Ciências
Jurídico-Políticas da Universidade Agostinho Neto



9. Sistema Eleitoral, Voto no Exterior e Círculos Eleitorais (artigos 143.º e 144.º)

A proposta de estender o direito de voto nas eleições gerais, aos cidadãos residentes no exterior do país (artigo 143.º n.º 1) é evolução constitucional e “pacífica” a CRA com os princípios da igualdade e universalidade dos direitos, liberdades e garantias (artigos 229.º, 223.º e 56.º n.º 1).

Estranhamente a proposta não é acompanhada pela reposição do círculo eleitoral da diáspora, que constava da Lei Constitucional de 1992, pretendendo a proposta que os votos da diáspora “caiam no saco do Círculo Eleitoral Nacional”.

Considerando o alto quociente eleitoral necessário para eleger um deputado neste Círculo Nacional e a pluralidade de listas concorrentes, é previsível que os votos da diáspora não consigam chegar para eleger um deputado. Tal situação cria de facto uma inutilidade do voto da diáspora e uma falta de correspondência entre o direito de sufrágio e a possibilidade real de representação.

Por outras palavras, o que esta proposta de revisão quer dar, só é dado pela metade.

Falta a outra parte, a do Círculo Eleitoral no Exterior.

A alteração deve ainda tornar claro se os cidadãos residentes do estrangeiro passam ou não a ter capacidade eleitoral passiva, qual seja o círculo eleitoral, considerando a relação de dependência estabelecida entre a capacidade eleitoral activa e passiva na Lei Orgânica das Eleições Gerais, bem como o disposto no artigo 54.º da Constituição.

10. Conselho da República (artigo 135.º)

O Conselho da República e o Conselho de Segurança são órgãos definidos pela Constituição como órgãos auxiliares e de consulta do Presidente da República.

Pela sua natureza e pela sua função, o Conselho da República e o Conselho de Segurança são órgãos políticos.

Por essa razão é constitucionalmente questionável a integração de Juízes em funções nestes órgãos políticos.

Os Juízes em funções não são e não podem ser auxiliares ou consultores do Presidente da República. Os Juízes em funções não podem integrar órgãos de natureza política, como o Conselho da República e o Conselho de Segurança.



CEDP - UAN

Centro de Estudos de Direito Público e Ciências
Jurídico-Políticas da Universidade Agostinho Neto



12

Este entendimento decorre de um princípio universal dos estados democráticos de direito acolhido na Constituição (artigos 2.º n.º1, 105.º e 179.º n.º5) que é o de “garantia da separação de poderes e da independência dos Juízes.

A integração e manutenção dos Juízes Presidentes do Tribunal Supremo e do Tribunal Constitucional nestes órgãos de natureza política, por muito nobre que seja a intenção de favorecer a concertação institucional, ofende os princípios constitucionais da separação de poderes e da independência dos Juízes.

11. Sobre o Poder Judicial - (artigos 176.º, 179.º e 184.º)

Do conjunto de toda a proposta de revisão constitucional apreciada, a parte referente ao poder judicial é a que se apresenta mais desajustada e equivocada na compreensão dos princípios constitucionais informadores do poder judicial, dos conceitos e do sistema que pretende “rever”. A maioria das propostas indicadas são objectivamente inexplicáveis, são constitucionalmente indefensáveis, perigam a evolução e a consolidação do estado democrático de direito e, “estragam o que está bem ou pioram que está mal” na Constituição. Vejamos:

11.1. Precedência Protocolar

É proposta a constitucionalização de uma precedência protocolar, o que é *sui generis*, atípico, pois comumente o protocolo, o cerimonial e as precedências, não são tratados nas constituições e sim em lei ordinária, por ser matéria constitucionalmente “indigna”.

As leis constitucionais de 1975, 1992 e a Constituição de 2010 nunca trataram de qualquer matéria de precedências e protocolo.

Admitindo que se esteja a tratar deste assunto numa lei da Assembleia Nacional, pode aceitar-se a proposta da precedência protocolar do Tribunal Supremo em relação ao Tribunal Constitucional e aos demais tribunais superiores. Com efeito, o critério escolhido segundo o qual deve ser o Tribunal Supremo porque este encabeça a jurisdição mais antiga, a dos chamados Tribunais Judiciais Comuns, espalhados por todo território nacional, é um critério aceitável.

Telefone: +244 931 376 087
E-mail: cedpgeral@gmail.com
Site: www.cedp-uan.org



CEDP - UAN

Centro de Estudos de Direito Público e Ciências
Jurídico-Políticas da Universidade Agostinho Neto



13

Como poderia igualmente preferir-se o Tribunal Constitucional se o critério da escolha fosse outro, o de que este encabeça a jurisdição (constitucional) que é o garante da Lei Suprema, que esta é a definidora de toda a ordem jurídica e do sistema judicial, que é o Tribunal que tem a última palavra em matérias referentes aos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, que encabeça uma jurisdição (constitucional) da qual fazem parte todos os Tribunais da República, incluindo o Tribunal Supremo³ e que o Tribunal Constitucional pode alterar decisões do Tribunal Supremo e o contrário não se pode verificar.

Não parece que a opção pelo legislador infraconstitucional de uma ou outra opção, possa ser desconforme à Constituição.

11.2. Precedência Hierárquica (?)

Nos pontos 25 e 27 do Relatório de Fundamentação da Proposta de Revisão Constitucional, em quatro ocasiões (páginas 15 e 16) fala-se de “precedência hierárquica” (sublinhando nosso) do Tribunal Supremo sobre os demais tribunais superiores. Idem na redacção proposta para o n.º 1 do artigo 181.º quando, além da precedência protocolar fala-se de outra precedência que só pode ser esta “precedência hierárquica”.

Trata-se de um clamoroso e ledor engano pois no sistema judicial instituído pela Constituição de 2010, que abandonou o “sistema unificado de justiça” da 1ª República (em que os Tribunais eram institucionalmente hierarquizados), os Tribunais Superiores da República (Tribunal Supremo, Tribunal Constitucional, Tribunal Contas e Supremo Tribunal Militar) são iguais entre si, não se subordinam entre si, e não existe entre eles nenhuma hierarquia institucional e administrativa. Cada um deles é o Tribunal hierarquicamente Superior da República de Angola nas matérias da sua competência jurisdicional, material e funcional.

Hierarquizar entre si estes Tribunais Superiores, como pretende a proposta de revisão, é um óbvio retrocesso constitucional, um passo atrás e no sentido do extinto “sistema unificado de justiça do regime monolítico de Partido Único”. Tal solução só seria possível e justificável se se pretender, com este primeiro passo (ainda que não declarado ou intencionado agora)

³ Vide artigo 177.º n.º 1 e as alíneas e, d) e c) do artigo 180.º n.º 2 da Constituição - Sistema misto de fiscalização da constitucionalidade.



CEDP - UAN

Centro de Estudos de Direito Público e Ciências
Jurídico-Políticas da Universidade Agostinho Neto



14

alterar a qualidade do Tribunal Constitucional, do Tribunal de Contas e do Supremo Tribunal Militar como Tribunais Superiores, o que é de todo indesejado e censurável.

Esta proposta contrária e faz regredir o sistema jurisdicional estabelecido no art.º 176.º da Constituição.

11.3. Soberania no Poder Judicial

A proposta de redacção para os números 6, 8 e 9 do artigo 176.º constante da proposta de revisão, é outro clamoroso equívoco constitucional.

11.3.1. Números 6 e 8 do artigo 176.º

A proposta do n.º 6 “os tribunais superiores são os órgãos judiciais que representam a soberania do poder judicial”, conjugada com a do n.º 8, pretende, no fundo, retirar aos Tribunais de 1ª e 2ª instância a qualidade de órgãos de soberania, o que é errado, contrária o n.º 1 do artigo 174.º da Constituição e usa um conceito (“soberania do poder judicial”) igualmente errado.

Não existe soberania do poder judicial! A soberania reside no povo (n.º 1 do artigo 2 da Constituição) e, nos termos do artigo 3.º da nossa lei fundamental, o povo exerce a sua soberania através “do sufrágio universal, livre, igual, directo, secreto e periódico, do referendo” e das demais formas estabelecidas pela Constituição, nomeadamente para a escolha dos seus representantes.

Seguindo as posições de Gomes Canotilho e Vital Moreira, “a função jurisdicional, exercida pelo órgão de soberania globalmente designado por Tribunais, é uma expressão de soberania popular, tal como acontece com outras funções exercidas por outros órgãos de soberania (função legislativa, função do governo, função administrativa)”.

Neste contexto, a “dimensão de representação” dos juízes para dizerem o direito em nome do povo resulta, de forma directa, da Constituição”.

Telefone: +244 931 376 087
E-mail: cedpgeral@gmail.com
Site: www.cedp-uan.org



CEDP - UAN

Centro de Estudos de Direito Público e Ciências
Jurídico-Políticas da Universidade Agostinho Neto



15

Quem representa a soberania do povo, na função judicial são os tribunais, todos eles, independentemente da ordem ou categoria dos tribunais.

Por esta razão, é constitucionalmente errado pretender-se que exclusivamente “os tribunais superiores sejam os órgãos judiciais que representam a soberania no poder judicial” em prejuízo, exclusão e representação dos demais tribunais, 1ª e 2ª instância.

11.3.2. Números 8 e 9 do artigo 176.º

A proposta contida nestes números é a continuação do erro acabado de referir.

Os tribunais de todas as instâncias, nos estados democráticos de direito, são órgão de soberania mandatados pela Constituição para administrar a justiça em nome do povo soberano, desde o momento da sua instituição e não apenas durante as “audiências de julgamento”.

Esta ideia de “órgãos de soberania intermitente” subjacente à proposta, é surrealista. A Assembleia Nacional não deixa de ser órgão de soberania no intervalo das suas sessões ou fora destas? O Presidente da República não deixa de ser órgão de soberania nos dias e momentos de descanso.

De igual modo a redacção proposta para o n.º 9 volta a usar o conceito equivocado de “soberania do poder judicial” e limita indevidamente os actos jurisdicionais às sentenças e acórdãos.

11.4. Conselho Superior da Magistratura Judicial (artigo 184.º)

O Relatório de Fundamentação da Proposta de Revisão, no seu n.º 25, (página 15) refere que “colectivamente o poder judicial é representado pelo Conselho Superior da Magistratura Judicial” (CSMJ).

A redacção entretanto proposta para o art.º 184.º referente a este Conselho Superior da Magistratura Judicial não diz expressamente isto, mas dá esse mote quando integra neste

Telefone: +244 931 376 087
E-mail: cedpgeral@gmail.com
Site: www.cedp-uan.org



CEDP - UAN

Centro de Estudos de Direito Público e Ciências
Jurídico-Políticas da Universidade Agostinho Neto



órgão os Juízes Presidentes de todos os Tribunais Superiores e obriga, além do Tribunal Supremo, também o Tribunal Constitucional, o Tribunal de Contas e o Supremo Tribunal Militar a apresentarem ao CSMJ para apreciação (leia-se prestação de contas) o relatório anual da sua actividade (*vide* números 2 e 4 da redacção proposta para o art.º 184.º).

Isto é, constitucionalmente equivocado, injustificado, desnecessário e absolutamente estranho à *ratio* e natureza do Conselho Superior da Magistratura Judicial.

Criado pela Lei Constitucional de 1992, na esteira da consagração constitucional do princípio da separação de poderes e da consequente autonomia e independência dos tribunais, o CSMJ nasceu para realizar tarefas até então realizadas pelo poder executivo (Ministério da Justiça) no domínio da gestão da magistratura judicial comum, estendendo-se paulatinamente à gestão administrativa, financeira e patrimonial desses tribunais, como bem se propõe com a alínea *g*) do n.º 1 do art.º 184.º.

Importa reter três traços característicos do Conselho Superior da Magistratura Judicial:

1. A sua actividade é de natureza administrativa (e não jurisdicional);
2. É um órgão de natureza administrativa e não um órgão de soberania;
3. O objecto da sua actividade são os Tribunais e os Juízes e oficiais de justiça dos Tribunais da Jurisdição Comum.

Consequentemente, não pode um órgão que tem natureza e função meramente administrativa, adstrita a uma só jurisdição representar um poder integrado na sua cúpula por quatro órgãos de soberania (os quatro Tribunais Superiores da República), representativos, cada um deles de uma jurisdição própria do poder judicial.

Para proceder à gestão da sua autonomia administrativa financeira e à gestão dos seus magistrados e oficiais de justiça, o Tribunal Constitucional, o Tribunal de Contas e o Supremo Tribunal Militar, têm órgãos próprios da sua jurisdição, definidos nas suas Leis Orgânicas que, como dito, não é o Conselho Superior da Magistratura Judicial.

Por isso, integrar os Juízes Presidentes destes três tribunais num órgão (CSMJ) cuja actividade está constitucionalmente circunscrita à jurisdição comum, é uma medida desnecessária, injustificada e torna-os em corpo estranho (*outsiders*) no Conselho Superior da Magistratura Judicial.



CEDP - UAN

Centro de Estudos de Direito Público e Ciências
Jurídico-Políticas da Universidade Agostinho Neto



17

Pela mesma ordem de razões, é constitucionalmente incoerente e inaceitável que se pretenda, com a redacção proposta no n.º 4 deste artigo 184.º, que três órgãos de soberania, todos Tribunais Superiores (Tribunal Constitucional, Tribunal de Contas e Supremo Tribunal Militar), prestem contas da sua actividade exercida enquanto órgãos de soberania a um órgão de natureza administrativa e de uma jurisdição que não é a sua. É constitucionalmente inaceitável sujeitar órgãos de soberania e de cúpula do poder judicial (incluindo o Tribunal Supremo) a prestarem contas da sua actividade jurisdicional a um órgão de natureza administrativa.

A parte final deste n.º 4 prevê a obrigatoriedade de os quatro Tribunais Superiores elaborarem cada um deles um relatório anual de actividades que depois é remetido ao Presidente da República e à Assembleia Nacional.

Apesar de ficar dito que é “para conhecimento” pode questionar-se a bondade constitucional desta previsão por parecer incompatível com o princípio da separação de poderes. E para compreender a preocupação pode olhar-se para a mesma hipótese num ângulo diferente com os demais órgãos de soberania: a Assembleia Nacional não faz igual relatório para conhecimento do Presidente da República, e vice-versa? Pelo mesmo modo os Tribunais Superiores não são informados da actividade anual dos órgãos de soberania que titulam o poder político?

Mesmo admitindo que esse relatório caiba no âmbito dos mecanismos de interdependência entre os órgãos de soberania, o que é constitucionalmente legitimado, na prática, atenta a realidade nacional e ao estado em que se encontra em Angola a edificação do estado democrático de direito, é justo o receio de que a constitucionalização desse dever de relatar a sua actividade anual aos órgãos do poder político, possa, subjectivamente “constranger” a independência dos Tribunais Superiores em Angola.

Compreendendo a razão de fundo da proposta pode ajustar-se para a ideia de que cada um destes Tribunais Superiores possa elaborar um Relatório anual da sua actividade para o conhecimento dos cidadãos o qual é publicado no site do Tribunal e no Diário da República, locais a partir dos quais podem tomar conhecimento o Presidente da República, a Assembleia Nacional e os demais Tribunais, a Procuradoria Geral da República, os partidos políticos, os cidadãos, as associações e a sociedade em geral.

Telefone: +244 931 376 087
E-mail: cedpgeral@gmail.com
Site: www.cedp-uan.org



CEDP - UAN

Centro de Estudos de Direito Público e Ciências
Jurídico-Políticas da Universidade Agostinho Neto



12. Institucionalização das Autarquias (artigo 242.º)

Contrariamente ao que se diz pretender na nota de fundamentação da proposta de revisão constitucional, a revogação do n.º 1 do artigo 242.º da Constituição, não retira da Constituição o princípio do gradualismo, porque o mesmo permanece expressamente no n.º 2 (artigo 242.º) e decorre da própria natureza de institucionalização das autarquias locais. Ou seja, mesmo que não houvesse na Constituição aquele artigo 242.º, a institucionalização das autarquias locais seria sempre feita de forma gradual, no território ou no alargamento de funções.

A contraposição “gradualismo territorial” versus “gradualismo funcional” é uma questão eminentemente política que deve ser resolvida no plano político e legislativo pois a sua materialização é inevitavelmente gradual, no fundo funcional e territorial.

13. Conclusões

De tudo acima exposto e comentado, é entendimento deste Centro de Estudos e Investigação em matérias constitucionais, o seguinte:

1. A proposta de revisão foi apresentada por quem tem legitimidade constitucional para o fazer e é, no geral, uma proposta de conteúdo positivo porque permite actualizar e melhorar a Constituição nos seguintes domínios concretos:
 - 1.1. Independência do Banco Central (artigo 100.º);
 - 1.2. Regime constitucional de inelegibilidade e impedimentos (artigos 110.º e 145.º);
 - 1.3. Substituição do Presidente da República e do Vice-Presidente da República (artigos 132.º e 132.º-A);
 - 1.4. Consagração do direito de voto aos cidadãos angolanos na diáspora (artigo 143.º);
 - 1.5. Desenvolvimento e clarificação das competências da Assembleia Nacional no domínio do controlo e da fiscalização da governação (artigos 162.º e 163.º);
 - 1.6. Alargamento da competência do Conselho Superior da Magistratura Judicial para fazer a gestão administrativa do pessoal e bens dos tribunais da jurisdição comum

Telefone: +244 931 376 087
E-mail: cedpgeral@gmail.com
Site: www.cedp-uan.org

Paulo de Sousa

(artigo 184.º, al. f) do n.º 1);

1.7. Desenvolvimento e melhoria do estatuto constitucional da administração pública (artigos 198.º, 198.º-A, 199.º e 200.º-A);

1.8. Melhoria substancial das normas constitucionais reguladoras do Poder Local (artigos 213.º, 214.º e 242.º);

1.9. Limitação da gestão da função executiva no final do mandato (artigo 116.º-A).

2. Por ser esta a primeira revisão da Constituição da República de Angola de 2012, onze anos após a sua entrada em vigor e, sendo o seu objectivo “fazer alterações pontuais à Magna Carta para permitir a sua adequação ao actual contexto do país (...)”⁴, outras matérias da Constituição importantes e necessitadas de melhoria e actualização, poderiam e deveriam ter sido incluídas.

3. Há dúvidas sobre a constitucionalidade deste processo de revisão, por estar a decorrer durante a vigência de um “estado constitucional” de restrição e condicionamento de direitos fundamentais em situação de calamidade pública (limite circunstancial de revisão) e por poder excluir a iniciativa da Assembleia Nacional para definir o âmbito da revisão constitucional e o amplo poder da Assembleia Nacional para decidir/aprovar (*lato sensu*) a revisão da Constituição da República de Angola.

4. Algumas das propostas contidas nesta iniciativa de revisão são inconstitucionais porque colidem com princípios estruturantes da Constituição, criam antinomias que afectam a coerência da Magna Carta e representam casos de retrocesso constitucional, são elas:

4.1. Artigo 98.º n.º 3 de “resgate” do confisco⁵;

4.2. Artigo 92.º n.º 2 para a constitucionalização do “direito de propriedade comunitária ...” (da terra) pelas comunidades rurais e tradicionais⁶;

4.3. Artigo 58.º-A para a constitucionalização de um estado de “situação de calamidade pública”, com o mesmo objecto do estado de emergência, com a faculdade de

⁴ Vide página 1 do Relatório de Fundamentação.

⁵ Cfr. *supra* Ponto 3.

⁶ Cfr. *supra* Ponto 4.



CEDP - UAN

Centro de Estudos de Direito Público e Ciências
Jurídico-Políticas da Universidade Agostinho Neto



- “condicionar” o exercício de direitos fundamentais, sem autorização parlamentar⁷;
- 4.4. Artigo 145.º n.º 1, al. *b*), sobre a inelegibilidade dos que tenham renunciado ao mandato de deputado⁸;
- 4.5. Artigo 135.º, sobre a integração de Juízes em funções em órgãos de consulta de natureza política (o Conselho da República e o Conselho de Segurança)⁹;
- 4.6. De um modo geral, todas as propostas referentes ao Poder Judicial (artigos 181.º n.º 1, 176.º n.º 6/7/8 e 9, 184.º n.º 2 e 4), com exceção da anteriormente referida em 1.6¹⁰;
5. A iniciativa contém propostas que, não sendo inconstitucionais¹¹ (não colidem com outras normas da Constituição da República de Angola) são necessitadas de melhor ponderação ou ajustamento. São elas:
- 5.1. A do artigo 112.º indicando data certa (3ª semana de Agosto) para a realização de eleições gerais¹²;
- 5.2. A do artigo 144.º n.º 2, al. *a*), sobre a inclusão do voto da diáspora no Círculo Eleitoral Nacional e não em Círculo Eleitoral Específico¹³;
- 5.3. A do artigo 179.º por continuar a manter omissa a indicação de que órgão dentro da Administração Pública é responsável pela realização do registo eleitoral¹⁴;
- 5.4. A do artigo 181.º n.º 1, por tratar de matéria (precedências protocolares) que não tem dignidade constitucional e é matéria de lei ordinária¹⁵;
- 5.5. A do artigo 179.º n.º 3, no que se refere à jubilação compulsiva por motivo de idade,

⁷ Cfr. *supra* Ponto 5.

⁸ Cfr. *supra* Ponto 7.

⁹ Cfr. *supra* Ponto 10.

¹⁰ Cfr. *supra* Pontos 5, 11.2, 11.3, 11.3.1, 11.3.2 e 11.4.

¹¹ Não colidem com princípios estruturantes da Constituição da República de Angola.

¹² Cfr. *supra* Ponto 8.

¹³ Cfr. *supra* Ponto 9.

¹⁴ Cfr. *supra* Ponto 6.

¹⁵ Cfr. *supra* Ponto 11.1.



CEDP - UAN

Centro de Estudos de Direito Público e Ciências
Jurídico-Políticas da Universidade Agostinho Neto



21

em jurisdições que não são de judicatura de carreira (jurisdição constitucional e jurisdição de contas) porque os magistrados cumprem mandato constitucional único e temporalmente delimitado (ao contrário dos da jurisdição comum e da jurisdição militar);

5.6. A do artigo 242.º n.º 2, por, no essencial, este n.º 2 manter o que se pretende retirar com a saída do n.º 1 deste artigo (princípio do gradualismo).

Centro de Estudos de Direito Público e Ciências Jurídico-Políticas, em Luanda, aos 13 de Abril de 2021.

O Director do CEDP

Raul Carlos Vasques Araújo

Professor Catedrático

Telefone: +244 931 376 087
E-mail: cedpgeral@gmail.com
Site: www.cedp-uan.org