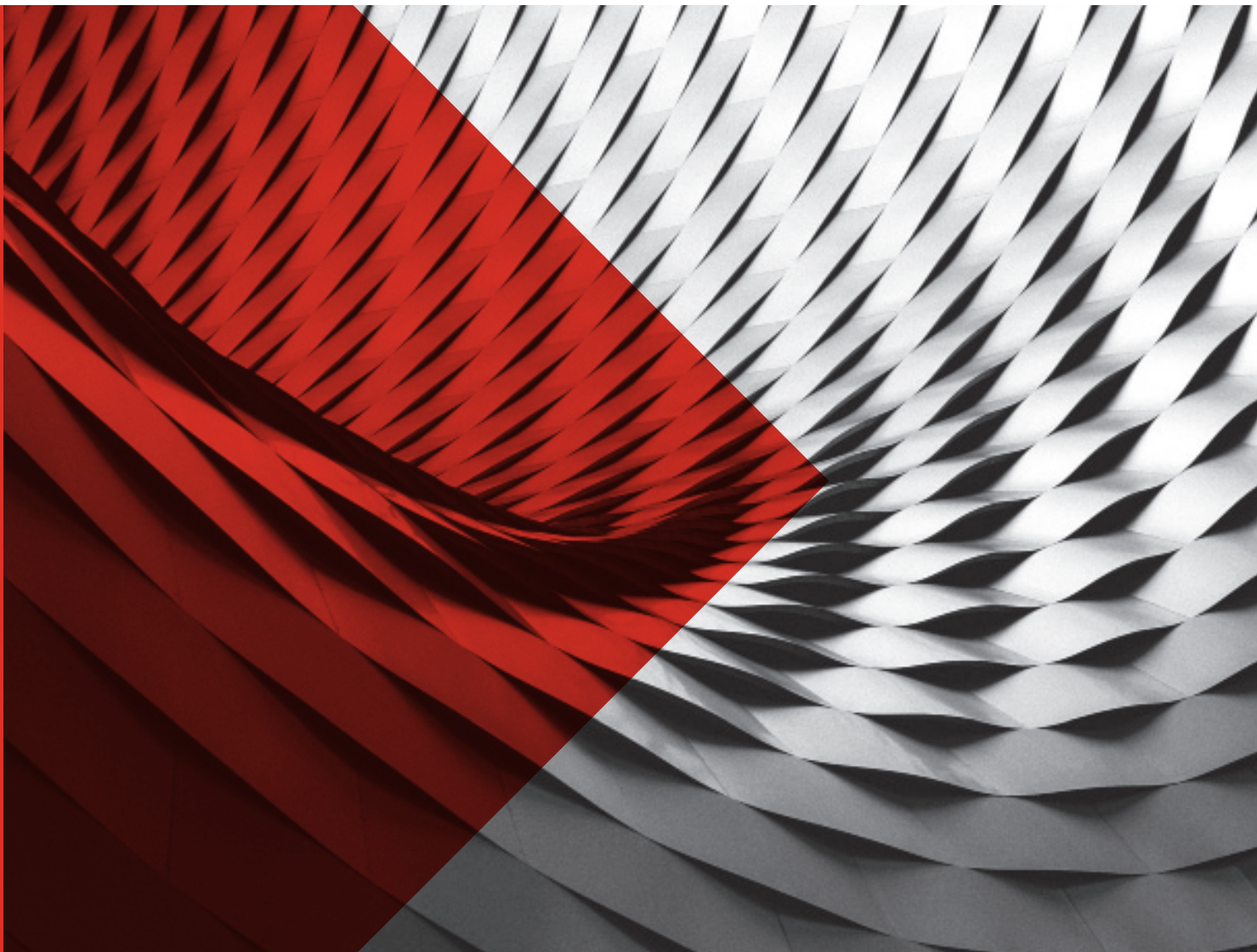


A CONSTITUIÇÃO DE ANGOLA DE 2010

JORGE MIRANDA



A Constituição de Angola de 2010

por Jorge Miranda *

I

1. As primeiras Constituições dos países africanos de língua portuguesa

I – O acesso à independência dos cinco países africanos de língua portuguesa não se fez ao mesmo tempo e nos mesmos termos em que decorreu o acesso à independência dos demais países da África. Naturalmente tal como por toda a parte, esse tempo e esse modo haviam de determinar os seus sistemas políticos e constitucionais originários.

Com efeito, depois de ter sido longamente retardado por causa do regime político autoritário em Portugal, deu-se a ritmo acelerado logo que este regime foi substituído, e em cerca de 15 meses. Os “movimentos de libertação” que tinham conduzido a luta (política-militar ou só política) receberam o poder, praticamente sem transição gradual, por meio de acordos então celebrados com o Estado Português. Nuns casos (Guiné, Moçambique e Angola) os próprios movimentos viriam a proclamar a independência e a outorgar Constituições; noutros casos (Cabo Verde e S. Tomé e Príncipe), ela seria declarada formalmente por assembleias eleitas, mas todas dominadas pelos respectivos movimentos, transformados também logo em partidos únicos.

* Professor catedrático das Faculdades de Direito da Universidade de Lisboa e da Universidade Católica Portuguesa.

II – As primeiras Constituições foram: a de 1973 (depois substituída pela de 1984), quanto à Guiné-Bissau; as de 1975, quanto a Moçambique, S. Tomé e Príncipe e Angola; e a provisória, de 1975 (depois substituída pela de 1980), quanto a Cabo Verde.

E tiveram de comum:

a) Concepção monista do poder e institucionalização de partido único (correspondente ao movimento de libertação do país, ou, relativamente a Angola, ao movimento vencedor na capital);

b) Abundância de fórmulas ideológico-proclamatórias e de apelo às massas populares;

c) Empenhamento na construção do Estado – de um Estado director de toda a sociedade;

d) Compressão acentuada das liberdades públicas, em moldes autoritários e até, em alguns casos, totalitários;

e) Organização económica do tipo colectivizante;

f) Recusa da separação de poderes a nível da organização política e primado formal da assembleia popular nacional.

Em Cabo Verde e na Guiné-Bissau, os regimes eram definidos como de “democracia nacional revolucionários” (art. 3º em cada uma das Constituições, respectivamente de 1980 e 1984), sendo o Partido Africano de Independência de Cabo Verde ou da Guiné e Cabo Verde a força política dirigente da sociedade e de Estado (art. 4º).

Moçambique era um Estado de democracia popular, pertencendo o poder aos operários e camponeses, unidos e dirigidos pela FRELIMO (art. 2º da sua

Constituição).

Em Angola, o MPLA-Partido do Trabalho constituía “a vanguarda organizada da classe operária” e cabia-lhe “como partido marxista-leninista, a direcção política, económica e social do Estado nos esforços para a construção da sociedade socialista” (art. 2º da Constituição).

Em S. Tomé e Príncipe, era o Movimento de Libertação de São Tomé e Príncipe, como vanguarda revolucionária, a força política dirigente da Nação, cabendo-lhe determinar a orientação política do Estado (art. 3º da respectiva Constituição).

III – O poder fora conquistado por movimentos de libertação vindos de duras lutas, que exigiam um comando centralizado e, por vezes, personalizado. Por outro lado, a despeito da diferença de condições, na África dos anos 70 e 80 também era o modelo de partido único que prevalecia por toda a parte. Finalmente, Portugal não deixara nos seus antigos territórios nem instituições, nem tradições democráticas, liberais e pluralistas – até porque desde 1926 tão pouco houvera aqui instituições dessa natureza e foi só a seguir a 1974 (já depois de consumada a separação) que em Portugal se ergueu, de novo e com mais aprofundamento, o Estado de Direito.

Tudo isto e a influência ou a aproximação à União Soviética (então no máximo do seu aparente apogeu) poderão explicar o carácter não democrático e o afastamento dos modelos ocidentais nos cinco países de língua oficial portuguesa¹.

¹Cfr. FAFALÁ KOUAWO, *Governança, guerra e paz – o caso da Guiné-Bissau e o exemplo de Cabo Verde*, in *Direito e Cidadania*, Março-Dezembro de 2001, págs. 263 e segs.; LUÍSA NETO, *Trajectos de independência e consolidação da estrutura estadual nos países africanos de língua*

2. As transições constitucionais democráticas

I – A partir da segunda metade dos anos 80, os regimes instaurados começaram a revelar nítidos sinais de esvaziamento, de incapacidade para resolver os problemas, de falta de consenso ou de legitimidade – sobretudo em Angola e Moçambique com dramáticas guerras civis alimentadas do exterior.

De 1990 para cá abrir-se-iam em todos os cinco países, embora em termos e com resultados diversos, processos constituintes em resposta a essa situação:

- Em Cabo Verde, S. Tomé e Príncipe e Guiné-Bissau, processos de transição verdadeira e própria, por iniciativa dos próprios regimes no poder – processo de revisão constitucional no primeiro e no terceiro casos e culminando na aprovação de uma nova Constituição formal no segundo;
- Em Moçambique e Angola, processos de transição ligados aos processos de paz e conduzindo também a novas Constituições.

Em todos os países viriam a efectuar-se eleições gerais, inclusive com vitória da Oposição em Cabo Verde e em S. Tomé e Príncipe; a seguir, em Cabo Verde far-se-ia uma nova Constituição².

portuguesa, in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Joaquim Moreira da Silva Cunha*, obra colectiva, Coimbra, 2005, págs. 563 e segs.

²Cfr. LUÍS BARBOSA RODRIGUES, *A transição constitucional guineense*, Lisboa, 1995, e FAFALI KOUAWO, *Cabo Verde e Guiné-Bissau: da democracia revolucionária à democracia liberal*, Bissau, 2001.

II – As Constituições saídas dessa mudança viriam a ser as de 1990, quanto a S. Tomé e Príncipe; de 1984, quanto à Guiné-Bissau (com revisões de 1993, 1995 e 1996); de 1992, quanto a Cabo Verde e Angola; e de 2004, quanto a Moçambique.

E, tal como nas Leis Fundamentais da primeira era constitucional, não custa reconhecer fortes pontos de semelhança:

a) O reforço dos direitos e liberdades fundamentais, com enumerações largas e relativamente precisas, regras gerais sobre a sua garantia e proibição da pena de morte (como já acontecia em Cabo Verde);

b) A previsão de mecanismos de economia de mercado, bem como do pluralismo de sectores de propriedade, e, em geral, a desideologização da Constituição económica;

c) A inserção de regras básicas de democracia representativa e o reconhecimento do papel dos partidos políticos;

d) A superação do princípio da unidade do poder e uma distribuição mais clara das competências;

e) Sistemas de governo com três órgãos políticos significativos – Presidente, Assembleia e Governo – com acentuação parlamentarizante em Cabo Verde, presidencialista em Moçambique, Angola e Guiné-Bissau e semipresidencial em S. Tomé e Príncipe;

f) Um primeiro passo no sentido da criação de autarquias locais;

g) A preocupação com a garantia da constitucionalidade e da legalidade (com a instauração, a prazo, em Moçambique de um Conselho Constitucional e

em Angola de um Tribunal Constitucional)³.

Em muitas das fórmulas e das soluções divisam-se directas influências da Constituição portuguesa de 1976⁴.

3. A lei constitucional angolana de 1992

I – Em Angola, com a lei constitucional de 16 de Setembro de 1992,

³V. JORGE BACELAR GOUVEIA, *O princípio democrático no novo Direito constitucional moçambicano*, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, 1995, págs. 457 e segs., e *Os sistemas político-constitucionais dos Estados africanos de língua portuguesa*, in *Estudos de Direito Público de Língua Portuguesa*, Coimbra, 2004, págs. 287 e segs., e *A fiscalização da constitucionalidade na Constituição da República Democrática de S. Tomé e Príncipe*, in *Direito e Cidadania*, nº 25/26, págs. 101 e segs.; *Sistemas constitucionais africanos de língua portuguesa: a caminho de um paradigma*, in *Themis*, 2006, número especial, págs. 119 e segs.; JORGE REIS NOVAIS, *Tópicos de direito, Política e Direito Constitucional Guineense*, Lisboa, 1996; EMÍLIO KAFFT KOSTA, *O constitucionalismo guineense e os limites materiais de revisão*, Lisboa, 1997; PAULO CASTRO RANGEL, *Sistema de governo misto – o caso cabo-verdiano*, in *Jus et de Jure – Nos Vinte Anos da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa – Porto*, obra colectiva, Porto, 1998, págs. 717 e segs.; WLADIMIR BRITO, *Um balanço da Constituição de 1992*, in *Direito e Cidadania*, Maio de 1999, págs. 13 e segs., e *A revisão da Constituição de 1992*, *ibidem*, Março-Junho de 2000, págs. 165 e segs.; AMÉRICO SIMANGO, *Introdução à Constituição Moçambicana*, Lisboa, 1999; CARLOS FEIJÓ, *Problemas Actuais do Direito Público Angolano*, Lisboa, 2001; ANTÓNIO ALBERTO NETO, *Instituições políticas e sistemas constitucionais nos países africanos de expressão portuguesa*, Luanda, 2003; FILIPE FALCÃO OLIVEIRA, *Direito Público Guineense*, Coimbra, 2005; ANTÓNIO DUARTE SILVA, *O constitucionalismo da Guiné-Bissau (1973-2005)*, in *Direito e Cidadania*, nº 25/26, págs. 63 e segs.; PEDRO BACELAR DE VASCONCELOS, *Entre os factos e o Direito: dimensões constituintes na transição política angolana*, in *Scientia Juridica*, 2007, págs. 401 e segs.; *O semipresidencialismo e o controlo da constitucionalidade na África Lusófona*, número especial de *Negócios Estrangeiros*, Outubro de 2007; *O semipresidencialismo nos países de língua portuguesa*, obra colectiva (org. por Marina Costa Lobo e Octávio Amorim Neto), Lisboa, 2009.

⁴Cfr. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Tópicos para a formação de uma comunidade constitucional lusófona*, in *Ab Uno Ad Omnes – 75 anos da Coimbra Editora*, obra colectiva, Coimbra, 1998, págs. 55 e segs.; JORGE CARLOS FONSECA, *Do regime de partido único à democracia em Cabo Verde: as sombras e a presença da Constituição portuguesa de 1976*, in *Themis*, número especial, *30 anos da Constituição portuguesa 1976-2006*, págs. 81 e segs.

pretendia-se apenas uma *pré-Constituição*, destinada a ser substituída pela “Constituição da República” a aprovar pela Assembleia Nacional, por dois terços dos Deputados em efectividade de funções [arts. 88º, alínea *a*), e 158º].

Todavia, para além dos princípios de um Estado democrático e de Direito, nela encontravam-se, com um tratamento semelhante ao de qualquer Constituição, todo um catálogo de direitos fundamentais, todo um sistema de organização de poder político e os mecanismos básicos de controlo da constitucionalidade.

Assim, declaravam-se fundamentos do Estado a dignidade da pessoa humana, o pluralismo de expressão e de organização política e o respeito e a garantia dos direitos e liberdades fundamentais (art. 2º); estabelecia-se o sufrágio universal (art. 3º); assegurava-se a livre formação de partidos políticos em concorrência (art. 4º); o título sobre direitos e deveres fundamentais vinha imediatamente após o dos princípios fundamentais (arts. 18º e segs.); proibia-se a pena de morte (art. 23º); previam-se as principais liberdades públicas (arts. 32º e segs.); havia uma norma sobre limitação e supressão dos direitos (art. 52º); criava-se um Provedor de Justiça (arts. 142º e 144º).

Eram órgãos de soberania o Presidente da República, a Assembleia Nacional, o Governo e os tribunais (art. 53º); o Presidente da República era eleito por sufrágio universal directo (art. 57º); era eleito por cinco anos e podia ser reeleito por mais dois mandatos consecutivos ou interpolados (art. 59º); os Deputados à Assembleia Nacional eram eleitos por representação proporcional (art. 79º); ela só não tinha o exclusivo do poder legislativo, porque podia conferir ao Governo autorizações legislativas [arts. 88º e segs. e 111º, nº 1, alínea *b*)]; a sua dissolução pelo Presidente da República estava sujeita a limites (art. 95º).

Garantia-se a independência dos juízes (art. 127º); instituía-se um

Tribunal Constitucional (arts. 134º e 135º) para fiscalização de inconstitucionalidade por acção e por omissão (arts. 153º a 157º); e prescrevia-se que as alterações à lei constitucional e a aprovação da Constituição teriam de respeitar, entre outros princípios, os direitos, as liberdades e as garantias dos cidadãos, o Estado de Direito e a democracia pluripartidária, o sufrágio universal, directo, secreto e periódico na designação dos titulares electivos dos órgãos de soberania e do poder local, a separação e a interdependência dos órgãos de soberania e a independência dos tribunais (art. 159º).

4. Da lei constitucional de 1992 à Constituição de 2010

I – A guerra civil renascida imediatamente após as eleições de 1992, o seu prolongamento por dez anos, as suas sequelas, as dificuldades de preparação de novos actos eleitorais e as opções políticas assumidas pelos detentores do poder levariam a que a lei constitucional de 1992 se fosse mantendo, como Constituição provisória – tal como provisórias deveriam entender-se todas as instituições políticas e todos os titulares de cargos políticos do País.

Só em 2010, a Assembleia Nacional, eleita em 2008, concluiria a feitura da Constituição definitiva, representando “o culminar (como se lê no preâmbulo desta), do processo de transição constitucional iniciado em 1991 com a aprovação pela Assembleia do Povo da Lei nº 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 de Revisão Constitucional nº 23/92.

II – Verifica-se, pois, um encadeamento dos dois corpos normativos, comprovado ainda pela subsistência do Presidente da República e dos Deputados à Assembleia Nacional em funções à data da entrada em vigor da Constituição (arts. 241º e 240º).

Em vez de se estatuir (como se fez em Portugal, em 1976, nos arts. 295º e 298º da Constituição então aprovada) um prazo para a eleição de novos titulares, os actuais vão manter-se até à tomada de posse dos que venham a ser eleitos nos termos da Constituição. E, como nada se diz quando tal irá acontecer, poderia até presumir-se que eles agora como que iniciariam novos mandatos, mas o contrário deve entender-se, à luz do princípio democrático que exige eleições no mais curto prazo.

III – Significa isto que em 2010 não terá sido aprovada senão uma verdadeira nova lei de revisão constitucional?

Poder-se-ia tender a responder afirmativamente, sabido como o Tribunal Constitucional, em obediência ao estatuído em 1992, foi chamado a pronunciar-se sobre o seu projecto⁵ para o avaliar em face dos limites materiais do art. 159º da lei constitucional de 1992, concluindo, salvo em dois pontos não primaciais, pela não desconformidade. Mas, se se recordar o que aconteceu na França, em 1958, no Brasil entre 1985 e 1988 e na África do Sul entre 1993 e 1996, deverá concluir-se que, em rigor, estamos diante de uma Constituição – a há muito almejada Constituição da República de Angola.

De todo o modo, para se compreender devidamente o problema, importa ter presente a distinção entre poder constituinte material e poder constituinte

⁵Donde resultaria o acórdão nº 111/2010, de 30 de Janeiro.

formal.

IV – Assim:

a) O factor determinante da abertura de cada era constitucional é, não a aprovação de uma Constituição formal, mas o corte ou a contraposição frente à situação ou ao regime até então vigente, em nome de uma nova ideia de Direito ou de um novo princípio de legitimidade, seja por meio de revolução, seja por outro meio;

b) A entidade determinante do conteúdo fundamental de uma Constituição é a entidade – força política ou social, movimento militar ou popular, monarca, outro órgão ou grupo – que assim vai inflectir a ordem preexistente e assumir a inerente responsabilidade histórica;

c) Tal entidade, ora pode convocar ou estabelecer uma assembleia, um colégio, outro órgão com vista à elaboração da Constituição formal ora, porventura, ser ela logo a decretá-la

d) O órgão que elabora e decreta a Constituição formal é solidário da ideia de Direito, do desígnio, do projecto correspondente à ruptura ou à inflexão e não poderia contradizer ou alterar essa ideia, esse desígnio, esse projecto sem nova ruptura ou inflexão, sem se transformar em entidade originária de uma diferente Constituição material;

e) Aliás, mesmo se a ideia de Direito é de democracia pluralista, o órgão encarregado de fazer a Constituição formal não goza de uma margem de liberdade plena; não adstrito, decerto, a um determinado e único sistema de direitos fundamentais, de organização económica, de organização política ou de garantia da constitucionalidade, está sujeito a um limite – o da coerência com o

princípio democrático e da sua preservação (não pode estabelecer uma Constituição não democrática).

Não significa isto, contudo, que a elaboração da Constituição formal redunde em algo despiciendo ou acessório, porquanto:

a) Não basta, com a civilização da lei escrita e com o constitucionalismo, uma qualquer ideia ou um qualquer conjunto de princípios para ficar definido o quadro da vida colectiva; o estatuto do Estado carece de uma Constituição formal; traçar este estatuto comporta opções jurídico-políticas de maior ou menor relevância;

b) Quer a ideia de Direito (ou o desígnio, o projecto, o carácter do regime) se desenhe com muito vigor e nitidez, quer se ofereça mais ou menos vaga ou fluida, não pode deixar de ser interpretada, concretizada, convertida em regras de comportamento e de relação (relação entre o Estado e os cidadãos, relação entre os futuros órgãos de poder), em regras que compõem a Constituição formal;

c) Até à Constituição formal os órgãos de poder aparecem como órgãos provisórios ou transitórios e os seus actos de decisão política como tendo validade ou eficácia condicionada a futura confirmação ou convalidação; e, quando se trate de um novo regime democrático, quaisquer “grandes reformas de fundo” deverão situar-se no âmbito de futuro órgão democraticamente constituído;

d) O poder constituinte não se manifesta só no momento inicial ou no primeiro acto do processo, nem só no momento final de decretação da Constituição formal; manifesta-se no enlace de todos os actos e no conjunto de todos os órgãos que neles intervêm.

IV – São duas faces da mesma realidade. Ou dois momentos que se sucedem e completam, o primeiro em que o poder constituinte é só material, o segundo em que é, simultaneamente, material e formal.

O poder constituinte material precede o poder constituinte formal. Precede-o logicamente, porque a ideia de Direito precede a regra de Direito, o valor comanda a norma, a opção política fundamental a forma que elege para agir sobre os factos, a legitimidade a legalidade. E precede-o historicamente, porque há quase sempre dois tempos no processo constituinte, o do triunfo de certa ideia de Direito ou do nascimento de certo regime e o da formalização dessa ideia ou desse regime; e o que se diz da construção de um regime político vale também para a formação e a transformação de um Estado.

Em segundo lugar, o poder constituinte material envolve o poder constituinte formal, porque (assim como a Constituição formal contém uma referência material) este é, por seu turno, não menos um poder criador de conteúdo valorável a essa luz. Não somente o poder constituinte formal complementa e especifica a ideia de Direito como é, sobretudo, através dele que se declara e firma a legitimidade em que agora assenta a ordem constitucional.

Confere, pois, o poder constituinte formal estabilidade e garantia de permanência e de supremacia hierárquica ou sistemática ao princípio normativo inerente à Constituição material. Confere estabilidade, visto que a certeza do Direito exige o estatuto da regra. Confere garantia, visto que só a Constituição formal coloca o poder constituinte material (ou o resultado da sua acção) ao abrigo das vicissitudes da legislação e da prática quotidiana do Estado e das

forças políticas⁶.

V – Na revolução há uma necessária sucessão de Constituições – materiais e formais. A ruptura com o regime precedente determina logo o nascimento de uma nova Constituição material, a que se segue, a curto, a médio ou a longo prazo, a adequada formalização.

Na transição ocorre sempre um dualismo. Pelo menos, enquanto se prepara a nova Constituição formal, subsiste a anterior, a termo resolutivo; e nada impede que o mesmo órgão funcione simultaneamente como órgão de poder constituído à sombra da Constituição prestes a desaparecer e como órgão de poder constituinte com vista à Constituição que a vai substituir.

O processo de transição é, na maior parte das vezes, insusceptível de configuração *a priori*, dependente das circunstâncias históricas. Outras vezes adopta-se o processo de revisão constitucional; e pode até suceder que a Constituição admita expressamente formas agravadas de revisão para se alterarem princípios fundamentais da Constituição e, portanto, para *se transitar* para uma nova Constituição⁷.

Na França, a passagem da IV para a V república ocorreu em Junho de 1958, quando a Assembleia Nacional concedeu ao Governo o poder de elaborar uma nova Constituição, respeitando certos princípios. Foi aí que se manifestou o poder constituinte material, e não aquando do referendo de aprovação da

⁶Reproduzimos aqui o nosso *Manual de Direito Constitucional*, II, 6ª ed., Coimbra, 2007, págs. 96 e segs.

⁷*Manual ...*, II, cit., pág. 113.

Constituição, em Setembro desse ano⁸.

No Brasil, a passagem da ditadura militar para o regime democrático deu-se no início de 1985 quando os governantes de então aceitaram a eleição do candidato da Oposição para Presidente da República, a que se seguiram emendas na Constituição de 1967-1969 de eliminação dos resquícios autoritários e o conferir ao Congresso a eleger em 1986 do poder de fazer uma nova Constituição. Mas, aprovada esta em Outubro de 1988, o Presidente empossado continuaria em exercício até ao termo do mandato que havia iniciado⁹.

Na África do Sul, a passagem do *apartheid* para a democracia dar-se-ia aquando das conversações no seio da Conferência para uma África do Sul democrática (CODESA), donde sairia em 1993 uma Constituição provisória. Por sinal, esta Constituição continha Princípios com os quais a nova Constituição devia ser “certificada” ou confrontada, tarefa a cargo do Tribunal Constitucional então instituído; e, com efeito, isso viria a suceder, por duas vezes, em 1996, quando a Constituição foi aprovada¹⁰.

VI – No caso de Angola, a mudança de regime deu-se em 1991 com os chamados acordos de Bicesse, que desembocariam nas eleições de 1992. Manifestou-se, nesse momento, em paralelo com o que viria a suceder na África do Sul, o poder constituinte material. E apesar dos trágicos eventos ulteriores e

⁸Cfr., por todos, WILLY ZIMMER, *La loi du 3 juin 1958: contribution à l'étude des actes pré-constituants*, in *Revue du droit public*, 1995, págs. 383 e segs.

⁹Cfr., por todos, TÉRCIO SAMPAIO FERRAZ, *A convocação da Constituição como problema de controle constitucional*, in *O Direito*, 1988, págs. 7 e segs.

¹⁰Cfr., por todos, MARIA JOSÉ MORAIS PIRES, *O acórdão da “certificação” da Constituição da África do Sul de 1996*, in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Armando Marques Guedes*, obra colectiva, Coimbra, 2004, págs. 171 e segs.

dos sobressaltos, contradições e hesitações subsequentes a 2002, nem por isso deixou de permanecer a ideia de Direito de uma democracia pluralista e representativa, traduzida na lei constitucional de 1992. E é isso que explica a intervenção do Tribunal Constitucional, em completo paralelo com a do Tribunal sul-africano.

O contraste com a França, o Brasil e a África do Sul está apenas (e não é pouco, historicamente), no longo, longuíssimo e dolorosíssimo caminho que houve de percorrer. Em 1991-1992, poder constituinte material; em 2010, poder constituinte formal. Resta saber se agora foi um último passo ou se mais algum terá de ser tentado até se alcançar um Estado Democrático de Direito à medida de Angola.

II

5. O preâmbulo, a sistematização do articulado e os anexos

I – A Constituição (ao invés da lei constitucional de 1992, o que não deixa de ter algum significado), abre com um preâmbulo, longo e um tanto repetitivo, em que se torna possível distinguir:

- Referências históricas à independência e à transição constitucional;
- Referências às tradições africanas;
- Declaração dos princípios e desígnios da Constituição;
- Afirmação dos grandes anseios do povo angolano.

II – Os 244 artigos desenvolvem-se em oito títulos, alguns subdivididos

em capítulos e secções, e na sistematização avultam:

- 1º) Para lá dos princípios fundamentais (título I), a antecedência dos direitos fundamentais (título II) em relação à organização económica, financeira e fiscal (título III);
- 2º) A dicotomia direitos, liberdades e garantias-direitos económicos, sociais e culturais, aqueles com uma secção de direitos e liberdades fundamentais e outra de garantias;
- 3º) A distribuição da organização política (título IV) seguindo a tripartição de poder executivo, poder legislativo e poder judicial;
- 4º) O primado aí do poder executivo, atribuído ao Presidente da República, sobre o poder legislativo, atribuído à Assembleia Nacional;
- 5º) A inserção das Forças Armadas e de defesa nacional no âmbito da administração pública;
- 6º) A inserção aí também de um capítulo sobre segurança nacional e de outro, manifestamente deslocado, sobre preservação da segurança do Estado (em que se versam os estados de guerra, de sítio e de emergência);
- 7º) A existência de um título autónomo (VI) sobre poder local;
- 8º) A colocação da revisão constitucional no título (VII) de garantia da Constituição.

III – A técnica de elaboração do articulado afigura-se, na maior parte dos preceitos, satisfatória.

IV – Completam a Constituição três anexos dedicados aos símbolos do Estado.

6. Os princípios fundamentais

Vale a pena transcrever as formulações mais importantes e mais emblemáticas do título I, muitas correspondentes, no essencial, às de 1992:

- “Angola é uma república soberana e independente, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade do povo angolano ...” (art. 1º);
- “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 a interdependência de funções, a unidade nacional, o pluralismo de expressão e de organização políticas e a democracia representativa e participativa” (art. 2º, nº 1);
- “A República de Angola promove e defende os direitos e liberdades fundamentais do Homem, quer como indivíduo, quer como membro de grupos sociais organizados, e assegura o respeito e a garantia da sua efectivação pelos poderes legislativo, executivo e judicial, seus órgãos e instituições, bem como por todas as pessoas singulares e colectivas” (art. 2º, nº 2);
- “O poder político é exercido por quem obtenha legitimidade por processo eleitoral livre e democraticamente exercido, nos termos da Constituição e da lei” (art. 4º, nº 1);
- “São ilegítimos e criminalmente puníveis a tomada e o exercício do

poder político com base em meios violentos ou por outras formas não previstas, nem conformes com a Constituição” (art. 4º, nº 2);

- “O território angolano é indivisível e inalienável, sendo energeticamente combatida qualquer acção de desmembramento ou de separação de suas parcelas, não podendo nenhuma parte do território nacional ou dos direitos de soberania que sobre ele o Estado exerce ser alienado” (art. 5º, nº 6);
- “Angola é um Estado unitário, que respeita na sua organização os princípios da autonomia dos órgãos de poder local e de desconcentração e descentralização administrativa, nos termos da Constituição e da lei” (art. 8º);
- “A segurança nacional é baseada no primado do Direito e da lei, na valorização do sistema integrado de segurança e no fortalecimento da vontade nacional, visando a garantia de salvaguarda do Estado e o asseguramento da estabilidade e do desenvolvimento contra quaisquer ameaças e riscos” (art. 11º, nº 3 e cfr. arts. 211º e 212º);
- “A República de Angola é um Estado laico, havendo separação entre o Estado e as igrejas, nos termos da lei” (art. 10º, nº 1);
- “O Estado respeita e protege a propriedade privada das pessoas singulares ou colectivas e a livre iniciativa empresarial exercida nos termos da Constituição e da lei” (art. 14º);
- “A terra constitui propriedade originária do Estado que a gere e administra em nome do povo angolano” e “pode ser transmitida às pessoas singulares ou colectivas, tendo em vista o seu racional e efectivo aproveitamento, nos termos da Constituição e da lei” (art. 15º, nºs 1 e 2, completado pelo art. 98º);

- “Os partidos políticos, no quadro da presente Constituição e da lei, concorrem, em torno de um projecto de sociedade e de programa político, para a organização e a expressão da vontade dos cidadãos, participando na vida política e na expressão do sufrágio universal, com respeito pelos princípios da independência nacional, da unidade nacional e da democracia política” (art. 17º, nº 1).

Anotem-se ainda normas sobre:

- A extensão do território (art. 3º, nºs 2 e 3);
- O reconhecimento do costume não contrário à Constituição, nem atentatório da dignidade da pessoa humana (art. 7º);
- A aquisição de cidadania (art. 9º);
- As relações internacionais (art. 12º);
- A recepção (automática) do Direito internacional na ordem interna (art. 13º);
- Os recursos naturais (art. 16º);
- O português como língua oficial, sem prejuízo das demais línguas de Angola (art. 19º);
- As tarefas fundamentais do Estado (art. 21º).

7. Os direitos fundamentais

I – Os princípios gerais sobre direitos fundamentais (arts. 22º a 29º) incluem:

- A prescrição de deveres (art. 22º, nº 3);

- A possibilidade, verificados certos pressupostos, de atribuição de direitos não conferidos a estrangeiros a cidadãos de comunidades regionais ou culturais de que Angola faça parte ou a que adira (art. 25º, nº 3);
- A interpretação e a integração dos preceitos sobre direitos fundamentais de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos e os tratados internacionais sobre a matéria ratificados por Angola (art. 26º, nº 2);
- A aplicação dos instrumentos internacionais relativos a direitos do homem pelos tribunais, ainda que não invocados pelas partes (art. 26º, nº 3);
- A aplicação imediata dos preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias, com vinculatividade de todas as entidades públicas e privadas (art. 28º, nº 1);
- A obrigação do Estado de concretização progressiva e efectiva, de acordo com os recursos disponíveis, dos direitos económicos, sociais e culturais (art. 28º, nº 2).

II – Nos direitos e liberdades individuais e colectivos (arts. 30º a 55º) registem-se:

- A constitucionalização do direito do cidadão de não ser submetido a experiências médicas ou científicas sem o seu consentimento prévio, informado e devidamente fundamentado [art. 36º, nº 3, alínea e)];
- A colocação aí quer dos direitos de propriedade e à livre iniciativa

económica (arts. 37º e 38º) quer do direito ao ambiente (art. 39º);

- A consagração das liberdades física, de expressão e informações, de consciência religiosa e culto, de criação cultural, científica, de imprensa, de residência, circulação e emigração, de reunião e de manifestação e de associação em termos idênticos ao das Constituições de Estados de Direito (arts. 36º, 40º, 41º, 43º a 48º e 55º);
- A consagração da liberdade sindical (art. 50º), do direito à greve (art. 51º, nº 1) e da proibição do *lock-out* (art. 51º, nº 2).

III – Entre as garantias (arts. 56º a 75º) contam-se:

- O carácter restritivo das restrições de direitos, liberdades e garantias (art. 57º);
- O carácter excepcional da suspensão (art. 58º);
- A proibição da pena de morte e de tortura (arts. 59º e 60º);
- A imprescritibilidade do genocídio e dos crimes contra a humanidade, bem como (em moldes demasiado abertos) dos crimes como tal previstos na lei (art. 61º);
- As garantias da liberdade pessoal (art. 64º), incluindo *habeas corpus* (art. 68º);
- As garantias de Direito penal (arts. 65º e 66º), de Direito processual penal (art. 67º) e de Direito penitenciário (art. 63º);
- O *habeas data* (art. 69º);
- As garantias relativas a extradição e a expulsão (art. 70º);
- O direito a julgamento justo, célere e conforme com a lei (art. 72º);
- Os direitos de petição e de acção popular (arts. 73º e 74º);

- O princípio da responsabilidade civil do Estado (art. 75°).

IV – Os direitos económicos, sociais e culturais (arts. 76° a 88°) abrangem os direitos sociais e os direitos dos trabalhadores inerentes ao Estado social.

O Estado compromete-se a conferir protecção aos antigos combatentes e veteranos da Pátria (art. 84°) e aos angolanos no estrangeiro (art. 86°).

8. A Constituição económica e financeira

A Constituição económica e financeira compreende, designadamente:

- Os princípios fundamentais de um Estado regulador de uma economia de mercado (art. 89°);
- A atenção do desenvolvimento social (art. 90°);
- A coexistência dos sectores público, privado e cooperativo (art. 92°);
- A irreversibilidade das nacionalizações e dos confiscos praticados ao abrigo da lei competente, sem prejuízo de legislação específica sobre reprivatizações (art. 97°);
- A não retroactividade das normas fiscais, salvo as de carácter sancionatório quando mais favoráveis aos contribuintes (art. 102°).

9. Os princípios gerais da Constituição política

I – No capítulo I do título da organização do poder do Estado prevêem-se:

- Como órgãos de soberania, o Presidente da República, a Assembleia

Nacional e os tribunais (art. 105º, nº 1);

- O princípio de separação e da interdependência de funções (art. 105º, nº 3, que assim reitera o disposto no art. 2º);
- A eleição do Presidente da República e dos Deputados à Assembleia Nacional por sufrágio universal, directo, secreto e periódico (art. 106º);
- A independência da administração eleitoral (art. 107º, nº 1);
- O carácter oficioso, obrigatório e permanente do registo eleitoral (art. 107º, nº 2).

II – Também diz respeito à organização do poder político em geral, embora situado noutra parte, não poder a declaração de estado de guerra, de sítio ou de emergência afectar as regras constitucionais relativas à competência e ao funcionamento dos órgãos de soberania e aos direitos e imunidades dos seus membros [arts. 58º, nº 5, alíneas *a*) e *b*)].

10. O Presidente da República

I – A centralidade do Presidente da República no sistema político está bem patente na sua definição como Chefe do Estado, Chefe do Executivo e Comandante-em-Chefe das Forças Armadas (art. 108º, nº 1).

Ele promove e assegura a unidade nacional, a independência e a integridade territorial do País, representa a Nação no plano interno e internacional, respeita e defende a Constituição, assegura o cumprimento das leis e dos acordos e tratados internacionais, promove e garante o regular funcionamento dos órgãos do Estado (art. 108º, nºs 4 e 5).

II – Como Chefe do Estado, o Presidente tem, entre outras competências (art. 119º), as de:

- Promover junto do Tribunal Constitucional a fiscalização preventiva e sucessiva da constitucionalidade de actos normativos e tratados internacionais, bem como de omissões inconstitucionais;
- Nomear e exonerar os Ministros de Estado, os Ministros, os Secretários de Estado e os Vice-Ministros;
- Nomear o Presidente e três juízes do Tribunal Constitucional [alínea *f*), conjugada com o art. 180º, nº 3];
- Nomear o Presidente, o Vice-presidente e os demais juízes do Tribunal Supremo [alínea *g*), mas nos termos do art. 181º];
- Nomear o Presidente, o Vice-presidente e os demais juízes do Tribunal de Contas;
- Nomear os juízes do Supremo Tribunal Militar;
- Nomear e exonerar o Procurador-Geral e os Vice-Procurador-Geral da República;
- Nomear e exonerar o Governador e os Vice-Governadores do Banco Nacional de Angola;
- Nomear e exonerar os Governadores e os Vice-Governadores Provinciais;
- Convocar referendos, mas sob proposta da Assembleia Nacional [arts. 161º, alínea *j*, e 168º];
- Declarar estado de guerra e fazer a paz, ouvida a Assembleia Nacional;
- Declarar o estado de sítio e o estado de emergência, ouvida a

Assembleia Nacional;

- Promulgar e mandar publicar a Constituição, as leis de revisão constitucional e as leis da Assembleia Nacional;
- Presidir ao Conselho da República;
- Nomear os membros do Conselho Superior da Magistratura (mas nos termos do art. 184º);
- Designar membros do Conselho da República;

III – Enquanto Chefe do Executivo, o Presidente da República tem, entre outras competências:

- Definir a orientação política do País;
- Dirigir a política nacional;
- Submeter à Assembleia Nacional a proposta de Orçamento Geral do Estado;
- Dirigir os serviços e a actividade da Administração directa do Estado, civil e militar, superintender na Administração indirecta e exercer a tutela sobre a Administração autónoma;
- Definir a orgânica e estabelecer a composição do Poder Executivo;
- Solicitar à Assembleia Nacional autorizações legislativas;
- Exercer iniciativa legislativa, mediante propostas de lei apresentadas à Assembleia Nacional;
- Convocar e presidir às reuniões do Conselho de Ministros e fixar a sua agenda de trabalhos;
- Dirigir e orientar a acção do Vice-Presidente, dos Ministros de Estado e Ministros e dos Governadores de província;

- Elaborar regulamentos necessários à boa execução das leis.

IV – Como Comandante-em-Chefe das Forças Armadas, são poderes mais relevantes do Presidente:

- Assumir a direcção superior das Forças Armadas em caso de guerra;
- Nomear e exonerar o Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas e o Chefe do Estado-Maior General Adjunto das Forças Armadas, ouvido o Conselho de Segurança Nacional;
- Nomear e exonerar os demais cargos de comando e chefia das Forças Armadas, ouvido o Conselho de Segurança Nacional;
- Promover e graduar, bem como despromover e desgraduar os oficiais gerais das Forças Armadas, ouvido o Conselho de Segurança Nacional;
- Nomear e exonerar o Comandante Geral da Polícia Nacional e os 2º Comandantes da Polícia Nacional, ouvido o Conselho de Segurança Nacional;
- Nomear e exonerar os demais cargos de comando e chefia da Polícia Nacional, ouvido o Conselho de Segurança Nacional;
- Promover e graduar, bem como despromover e desgraduar os oficiais comissários da Polícia Nacional, ouvido o Conselho de Segurança Nacional;
- Nomear e exonerar os titulares, adjuntos e chefes de direcção dos órgãos de inteligência e de segurança de Estado, ouvido o Conselho de Segurança Nacional;

E no domínio da segurança nacional:

- Definir a política de segurança nacional e dirigir a sua execução;
- Determinar, orientar e decidir sobre a estratégia de actuação da segurança nacional;
- Aprovar o planeamento operacional do sistema de segurança nacional e decidir sobre a estratégia de emprego e de utilização das Forças Armadas, da Polícia Nacional e demais organismos de protecção interior, e dos órgãos de inteligência e de segurança de Estado;

V – Além dos decretos legislativos publicados no uso de autorizações da Assembleia Nacional, o Presidente da República pode editar decretos legislativos presidenciais provisórios (semelhantes às “medidas provisórias” dos arts. 85º-XXVI e 62º da Constituição brasileira), sempre que, por razões de urgência e relevância, tal medida se mostrar necessária à defesa do interesse público, devendo submetê-los de imediato à Assembleia Nacional e podendo esta convertê-las em lei, com ou sem alterações, ou rejeitá-las (art. 126º).

Não podem, porém, ser aprovados decretos legislativos presidenciais provisórios sobre as matérias de reserva legislativa absoluta da Assembleia Nacional, sobre o Orçamento Geral do Estado e matérias relativas às quais incidam leis aprovadas pela Assembleia Nacional que aguardem promulgação.

Os decretos legislativos presidenciais provisórios são editados por períodos de sessenta dias, findos os quais perdem a sua eficácia, salvo se forem convertidas em lei pela Assembleia Nacional. Mas podem ser prorrogados por igual período de tempo, caso a Assembleia Nacional não tenha concluído a sua apreciação durante os primeiros sessenta dias.

Não podem ser reeditados, na mesma sessão legislativa, decretos legislativos presidenciais provisórios que tenham sido rejeitados pela Assembleia

Nacional ou que tenham perdido a sua eficácia por decurso de tempo.

VI – É eleito Presidente da República o cabeça de lista, identificado nos boletins de voto pelo círculo nacional, do partido político ou coligação de partidos mais votado no quadro das eleições gerais para a Assembleia Nacional (art. 109º). Com ele é eleito o Vice-Presidente.

O mandato do Presidente é de cinco anos (art. 113º, nº 1) e cada cidadão pode exercer até dois mandatos [arts. 110º, alínea *h*), e 113º, nº 2].

Em caso de vacatura do cargo, as funções de Presidente da República são assumidas pelo Vice-Presidente, o qual cumpre o mandato até ao fim, com a plenitude de poderes (art. 132º, nº 1)¹¹.

VII – O Presidente não é responsável pelos actos praticados no exercício das suas funções, salvo em caso de suborno, traição à Pátria e prática de crimes definidos pela Constituição como imprescritíveis e insusceptíveis de amnistia (art. 127º, nº 1).

VIII – Nos processos de responsabilização criminal e nos processos de destituição do Presidente da República (art. 129º, nº 5):

- A iniciativa deve ser devidamente fundamentada e compete à Assembleia Nacional;
- A proposta de iniciativa é apresentada por um terço dos Deputados em

¹¹O Tribunal Constitucional, no acórdão nº 111/2010, considerou que esta norma e a do art. 132º, nº 4 (sobre impedimento definitivo do Presidente da República antes da posse) desatendiam o limite material do art. 159º, alínea *d*) da lei constitucional de 1992, por não preverem a eleição directa.

efectividade de funções;

- A deliberação é aprovada por maioria de dois terços dos Deputados em efectividade de funções, devendo após isso ser enviada ao Tribunal Supremo ou ao Tribunal Constitucional, a respectiva comunicação ou petição de procedimento, conforme os casos.

IX – Verificando-se perturbação grave no regular funcionamento da Assembleia Nacional ou crise insanável na relação institucional com a Assembleia Nacional, o Presidente da República pode autodemittir-se, mediante mensagem dirigida à Assembleia Nacional, com conhecimento ao Tribunal Constitucional (art. 128º).

A autodemissão do Presidente da República implica a dissolução da Assembleia Nacional e a convocação de eleições gerais antecipadas, a realizar no prazo de 90 dias.

O Presidente da República que tenha apresentado autodemissão mantém-se em funções, para a prática de actos de mera gestão corrente, até à tomada de posse do Presidente da República eleito nas eleições subsequentes.

A autodemissão não produz os efeitos da renúncia.

11. A Assembleia Nacional

I – A Assembleia Nacional, unicameral, “exprime a vontade soberana do povo e exerce o poder legislativo (art. 141º, nº 2).

A Constituição distingue, todavia, competências políticas e legislativas, de controlo e fiscalização e quanto a outros órgãos (arts. 161º e segs.).

II – As competências políticas e legislativas são:

- Aprovar alterações à Constituição, nos termos da Constituição;
- Aprovar as leis sobre todas as matérias, salvo as reservadas ao Presidente da República – que são as concernentes à orgânica do Poder Executivo [cfr. artigo 120º, alínea *e*)];
- Conferir ao Presidente da República autorizações legislativas e apreciar, para efeitos de cessação de vigência ou modificação, os decretos legislativos presidenciais autorizados, nos termos da lei;
- Apreciar, para efeitos de conversão em lei ou rejeição, os decretos legislativos presidenciais provisórios (cfr. art. 172º);
- Aprovar o Orçamento Geral do Estado;
- Fixar e alterar a divisão político-administrativa;
- Conceder amnistias e perdões genéricos;
- Pronunciar-se sobre a possibilidade de declaração pelo Presidente da República de estado de sítio ou estado de emergência;
- Pronunciar-se sobre a possibilidade de declaração pelo Presidente da República de estado de guerra ou de feitura da paz;
- Propor ao Presidente da República a submissão a referendo de questões de relevante interesse nacional (cfr. art. 168º);
- Aprovar para ratificação e adesão os tratados, convenções, acordos e outros instrumentos internacionais que versem matéria da sua competência legislativa absoluta, bem como os tratados de participação de Angola em organizações internacionais, de rectificação de fronteiras, de amizade, de cooperação, de defesa e respeitantes a

assuntos militares;

- Aprovar a desvinculação de tais tratados, convenções, acordos e outros instrumentos internacionais;
- Promover o processo de acusação e destituição do Presidente da República (cfr. art. 129°).

Tendo em conta a faculdade de o Presidente emitir decretos legislativos provisórios e decretos legislativos autorizados, há matérias de reserva absoluta e de reserva relativa da Assembleia (arts. 164° e 165°).

III – As principais funções de controlo e fiscalização vêm a ser:

- Receber e analisar a Conta Geral do Estado e de outras instituições públicas que a lei obrigar;
- Analisar e discutir a aplicação da declaração do estado de sítio ou estado de emergência;
- Analisar, para efeitos de recusa de ratificação ou de alteração, os decretos legislativos presidenciais aprovados no exercício de competência legislativa autorizada (cfr. art. 171°).

IV – As funções em relação a outros órgãos consistem em:

- Eleger juízes para o Tribunal Constitucional;
- Eleger juristas para o Conselho Superior da Magistratura Judicial;
- Eleger o Provedor de Justiça e o Provedor de Justiça Adjunto;
- Eleger membros dos órgãos de administração eleitoral, nos termos da lei.

V – Os Deputados são eleitos segundo o sistema de representação proporcional, por círculos eleitorais, existindo um círculo nacional e círculos correspondentes às províncias e sendo cento e trinta Deputados eleitos por aquele e cinco por cada círculo provincial (arts. 143º e 144º).

As candidaturas são apresentadas pelos partidos políticos, isoladamente ou em coligação, e subscritas por 5000 a 5500 eleitores para o círculo nacional e por 500 a 550 por cada círculo provincial.

O mandato – e, portanto, a duração da legislatura – é de cinco anos.

12. Os tribunais

I – O sistema de tribunais compreende o Tribunal Constitucional, tribunais comuns, tribunais militares e o Tribunal de Contas, podendo existir tribunais administrativos, fiscais e aduaneiros. É proibida a criação de tribunais com competência exclusiva para o julgamento de determinadas infracções (art. 176º).

Os tribunais garantem e asseguram a observância da Constituição, das leis e demais disposições normativas vigentes, a protecção dos direitos e interesses legítimos das instituições e decidem sobre a legalidade dos actos administrativos (art. 177º, nº 1).

Os tribunais e os juízes são independentes, não podendo estes ser transferidos, promovidos, suspensos, reformados ou demitidos senão nos termos da Constituição e da lei (arts. 175º a 179º).

II – Compete ao Tribunal Constitucional (art. 180º):

- Apreciar a constitucionalidade de quaisquer normas e demais actos do Estado;
- Apreciar preventivamente a constitucionalidade das leis do Parlamento;
- Exercer jurisdição sobre outras questões de natureza jurídico-constitucional, eleitoral e político-partidária, nos termos da Constituição e da lei.

O Tribunal Constitucional é composto por onze juízes designados de entre juristas e magistrados, do seguinte modo:

- Quatro juízes indicados pelo Presidente da República, incluindo o Presidente do Tribunal;
- Quatro juízes eleitos pela Assembleia Nacional por maioria de dois terços dos Deputados em efectividade de funções, incluindo o Vice-Presidente do Tribunal;
- Dois juízes eleitos pelo Conselho Superior da Magistratura Judicial;
- Um juiz seleccionado por concurso público curricular, nos termos da lei.

Os juízes do Tribunal Constitucional são designados para um mandato de sete anos, não renovável, e gozam das garantias de independência, inamovibilidade, imparcialidade e irresponsabilidade dos juízes dos restantes Tribunais.

13. O poder local

As formas organizativas do poder local compreendem as autarquias locais, as instituições de poder tradicional e outras modalidades específicas de participação dos cidadãos nos termos da lei (art. 213º, nº 2).

As autarquias locais organizam-se em municípios (art. 218º, nº 1) e a sua institucionalização efectiva obedece a um princípio de gradualismo (art. 242º).

14. A fiscalização da constitucionalidade

I – Consigna-se o princípio da constitucionalidade (art. 226º) e são passíveis de fiscalização todos os actos que consubstanciem violações de princípios e normas constitucionais, nomeadamente os actos normativos, os tratados, convenções e acordos internacionais, a revisão constitucional e o referendo (art. 227º).

II – Embora os tribunais garantam e assegurem a observância da Constituição (art. 177º, nº 1), não parece ter-se contemplado uma fiscalização difusa, concreta e incidental.

O sistema é, antes, de fiscalização concentrada no Tribunal Constitucional, com três vias: fiscalização preventiva, fiscalização sucessiva abstracta de inconstitucionalidade por acção e fiscalização da inconstitucionalidade por omissão (arts. 228º a 232º).

Tirando a ausência de fiscalização concreta, são nítidas as similitudes com o sistema da Constituição portuguesa (cfr. arts. 278º, 279º, 281, 282º e 283º). Notas de relevo de diferença vêm a ser a atribuição de iniciativa, na fiscalização preventiva e na fiscalização da inconstitucionalidade por omissão, também a um

décimo e a um quinto dos Deputados em efectividade de funções (arts. 228º, nº 2 e 232º, nº 2, e a atribuição de iniciativa na fiscalização sucessiva, tal como sucede no Brasil (art. 103º-VII da Constituição de 1988) à Ordem dos Advogados [art. 230º, nº 2, alínea f]).

15. A revisão constitucional

I – A Assembleia Nacional pode rever a Constituição, decorridos cinco anos da sua entrada em vigor ou da última revisão ordinária. E pode assumir, a todo o tempo, poderes de revisão extraordinária por deliberação de dois terços dos deputados em efectividade de funções (art. 235º).

Durante a vigência de estado de guerra, de estado de sítio ou de estado de emergência não pode ser realizada qualquer alteração à Constituição (art. 237º).

A iniciativa de revisão compete ao Presidente da República ou, por maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções, à Assembleia Nacional (art. 233º).

As alterações da Constituição são aprovadas por maioria de dois terços dos Deputados em efectividade de funções (art. 234º, nº 1).

O Presidente da República não pode recusar a promulgação da lei de revisão constitucional, sem prejuízo de poder requerer a sua fiscalização preventiva pelo Tribunal Constitucional (art. 234º, nº 2).

II – São limites materiais de revisão:

- A dignidade da pessoa humana;
- A independência, integridade territorial e unidade nacional;

- A forma republicana de governo;
- 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 eleição dos titulares dos órgãos de soberania e das autarquias locais;
- A independência dos tribunais;
- A separação e interdependência dos órgãos de soberania;
- A autonomia local.

16. O desfasamento entre a Constituição dos direitos e a Constituição política

I – Realizado o conspecto da Constituição, apontados os seus traços identificadores, ressaltam à vista desarmada elementos de contradição entre, de sua parte, os seus grandes princípios, o tratamento dos direitos fundamentais e o dos tribunais e, de outra parte, a organização do poder político.

A República de Angola declara-se um Estado Democrático de Direito (arts. 2º e 236º, alínea f)], com supremacia da Constituição e da lei (art. 6º). Mas Estado Democrático de Direito não tem por conteúdo somente a soberania do povo, a democracia representativa, os direitos fundamentais. Exige também limitação do poder através de formas institucionais adequadas.

A experiência de todos os povos e de todas as épocas mostra que somente

com limitação recíproca do poder, se salvaguardam os direitos dos cidadãos e se leva até ao fim a garantia da constitucionalidade das leis e de todos os actos jurídico-públicos. Há, sempre tem havido, uma conexão ineliminável entre ambas as vertentes de qualquer corpo constitucional.

II – Por um lado, encontram-se na Constituição:

- A afirmação da dignidade da pessoa humana como fundamento da República [arts. 1º e 236º, alínea *a*)] e a obrigação do Estado de respeitar, garantir e efectivar os direitos fundamentais [arts. 2º, nº 2, 21º, alínea *b*), e 236º, alínea *c*)], com interpretação e aplicação de harmonia com a Declaração Universal e os instrumentos internacionais de protecção (art. 26º, nºs 2 e 3) e vinculatividade imediata dos direitos, liberdades e garantias (art. 28º, nº 1);
- A consagração das liberdades públicas (arts. 36º, 40º, 41º, 43º a 48º e 58º);
- As garantias de liberdade pessoal e de Direito e de processo criminais (arts. 64º a 67º);
- O carácter restritivo das restrições a direitos, liberdades e garantias e o carácter excepcional da sua suspensão (arts. 57º e 58º);
- A existência de um Provedor de Justiça, eleito pela Assembleia Nacional [arts. 163º, alínea *e*) e 192º];
- O princípio da responsabilidade civil do Estado (art. 75º).

Assim como:

- A afirmação da independência dos tribunais e dos juízes (arts. 175º e 179º);

- A existência de um Tribunal Constitucional (arts. 180º e 228º a 232º), com juízes em parte designados pelo Presidente da República, em parte pela Assembleia Nacional e em parte pelo Conselho Superior da Magistratura Judicial [arts. 119º, alínea *f*), 163º, alínea *a*), e 180º, nº 3] e com mandato relativamente longo e não renovável (art. 180º, nº 4);
- A composição também plural do Conselho Superior da Magistratura Judicial (art. 184º).

E ainda:

- O princípio da separação de poderes e da interdependência de funções [arts. 2º, nº 1, 105º, nº 3, e 236º, alínea *j*)];
- O princípio da legitimidade política exclusivamente com base no sufrágio universal, directo, secreto e periódico [arts. 4º, 106º, 220º, nº 2 e 236º, alínea *h*)];
- O princípio da independência da administração eleitoral (art. 107º, nº 1);
- O princípio da liberdade e do pluralismo partidário [arts. 17º, 55º e 236º, alínea *f*), 2ª parte].

Em contrapartida, menos positivos, embora não decisivos, revelam-se:

- O relevo conferido à segurança nacional (arts. 11º, nº 3, 202º e 203º), identificada, em certo capítulo, com a segurança do Estado (arts. 211º e 212º);
- O silêncio sobre a fiscalização concreta da constitucionalidade, sempre meio excelente de defesa dos direitos e interesses constitucionalmente protegidos dos cidadãos.

III – Já no domínio da Constituição política, vêm a ser outras as perspectivas.

Ela gira toda em torno do Presidente da República. E não se trata tanto da acumulação das funções de Chefe de Estado e de Chefe do Executivo – que também conhecem os sistemas presidenciais – quanto da vastidão de poderes que lhe são atribuídos, muito para além do que se verifica nestes sistemas:

- Definição e orientação da política do País [art. 120º, alíneas *a*) e *b*)];
- Promoção, graduação, despromoção e desgraduação de oficiais gerais das Forças Armadas e dos oficiais comissários da Polícia Nacional [art. 122º, alíneas *e*) a *h*)];
- Definição, determinação e execução da segurança nacional (art. 123º);
- Declaração de estado de sítio e de emergência, apenas com audição e análise *a posteriori* da Assembleia Nacional [arts. 119º, alínea *p*), 161º, alínea *h*), e 162º, alínea *c*)];
- Competência para emitir decretos legislativos presidenciais provisórios, ainda que com limites *a priori* e *a posteriori* (art. 126º);
- Iniciativa de revisão constitucional (art. 223º).

Ao que acresce a ausência de referenda ministerial, a qual poderia ser um freio a um exercício pessoal do poder¹².

O princípio da reserva de Constituição (art. 117º) ou de que o Presidente

¹²Sobre referenda ministerial, v. nosso *Manual ...*, V, 3ª ed., Coimbra, 2004, págs. 303 e segs., e autores citados.

está confinado aos poderes previstos em normas constitucionais, perde todo o alcance prático¹³.

Não é que não haja limites ou contrapesos:

- A convocação de referendo apenas sob proposta da Assembleia Nacional [arts. 119º, alínea *u*), 161º, alínea *j*), e 168º];
- A sujeição a responsabilização criminal e a destituição por iniciativa da Assembleia [arts. 129º e 161º, alínea *n*)];
- A impossibilidade de eleição para terceiro mandato [arts. 110º, alínea *h*), e 113º, nº 2];
- O primado da competência legislativa da Assembleia Nacional (arts. 161º, 164º e 165º);
- A iniciativa de fiscalização preventiva, de fiscalização sucessiva abstracta e de fiscalização de inconstitucionalidade por omissão também atribuída a Deputados em determinado número [arts. 228º, nº 2, 230º, nº 2, alínea *b*), e 232º, nº 1];
- A impossibilidade de revisão constitucional em estado de guerra, de sítio ou de emergência (art. 237º).

Estes limites ou contrapesos, entretanto, correm o risco de ser apagados

¹³Há algumas semelhanças com a Constituição sul-africana, por, nesta, o Presidente da República ser igualmente detentor do poder executivo (art. 83º) e por, não obstante não ter de aparecer como candidato a Deputado, ser eleito pelo Parlamento na sua primeira reunião (art. 86º).

Contudo, são substancialmente menores os poderes do Presidente da África do Sul (arts. 84º e 85º); a Assembleia Nacional pode votar, pela maioria dos seus membros, moções de censura ao Presidente, determinando, por tal facto, a sua demissão (art. 102º); o Presidente só poder dissolver o Parlamento, se este assim deliberar ou, livremente, ma só passados três anos sobre a eleição do Parlamento (art. 50º, nº 1); e, em caso de vacatura do cargo, em vez do Vice-Presidente o assumir até ao termo do mandato, o Presidente interino da República ter de dissolver o Parlamento, para permitir a eleição de um novo Presidente (art. 50º, nº 2).

pelos factores políticos ligados necessariamente:

- À eleição do Presidente simultânea com a dos Deputados à Assembleia Nacional (art. 109º), o que faz dele, presidente e primeiro candidato do partido vencedor, o chefe da maioria parlamentar e lhe permite domínio total da Assembleia¹⁴;
- À autodemissão política, não submetida ao regime de renúncia e que implica a dissolução automática da Assembleia (art. 128º)¹⁵.

IV – O sistema de governo angolano, não sendo, evidentemente, um sistema parlamentar, tão pouco se ajustaria ao modelo presidencial.

Um sistema de governo presidencial caracteriza-se, como se sabe, por:

- a) Presença de dois órgãos políticos activos, o Parlamento e o Presidente da República, com idêntica legitimidade representativa;
- b) Clara distinção entre poder legislativo e poder executivo;
- c) Independência recíproca dos titulares, com incompatibilidade de cargos, e, geralmente, com mandatos não-coincidentes;

¹⁴ Apenas assim não será se o partido do Presidente não alcançar a maioria absoluta dos mandatos, hipótese pouco provável no contexto presente e próximo de Angola.

¹⁵ O Tribunal Constitucional entendeu este mecanismo como “expediente último de segurança da estabilidade política da governação, quando o relacionamento institucional executivo-legislativo enfrente uma crise insanável que se resolverá mediante a antecipação de eleições gerais, nas quais o povo, enquanto titular da soberania e através do seu voto, determinará o futuro da representação política”. E ele pode ter-se outrossim como decorrente do sistema de eleição presidencial.

Não menos certo é que, além de inexistir em sistemas presidenciais, ele conduz necessariamente a um sentido de reforço dos poderes do Presidente, por as eleições parlamentares virem a efectuar-se sempre à volta dos candidatos à Presidência da República. Apenas ficticiamente se pode afirmar que o Presidente da República não tem, entre as suas competências, a de dissolução da Assembleia Nacional e que, portanto, não fica atingido o limite material de separação de poderes.

d) Independência, sobretudo, por nem o Presidente responder politicamente perante o Parlamento, nem o Parlamento perante o Presidente;

e) Donde, quer impossibilidade de demissão do Presidente por força de qualquer votação parlamentar, quer impossibilidade de dissolução do Parlamento pelo Presidente;

f) Interdependência funcional, com mútua colaboração e fiscalização – na prática, tendo o Presidente faculdades de impulsão e o Parlamento faculdades de deliberação¹⁶.

Salvo a primeira característica, nenhuma das outras se depara na Constituição de 2010.

O sistema aproxima-se, sim, do *sistema de governo representativo simples*¹⁷, a que, configurações diversas, se reconduziram a monarquia cesarista francesa de Bonaparte, a república corporativa de Salazar segundo a Constituição de 1933, o governo militar brasileiro segundo a Constituição de 1967-1969, vários regimes autoritários africanos^{18 19}.

17. Uma dúvida razoável

A Constituição proclama o princípio da separação de poderes [arts. 2º, nº

¹⁶Cfr. *Manual ...*, I, 8ª ed., Coimbra, 2009, págs. 145 e 146. A bibliografia é imensa.

¹⁷Sobre o sistema de governo representativo simples no confronto de outros tipos de governo, v. *Manual ...*, III, 5ª ed., Coimbra, 2004, págs. 396 e segs.

¹⁸Cfr. *Manual ...*, I, págs. 152, 301 e segs., 210-211 e 221, e Autores citados.

¹⁹VITAL MOREIRA fala em *presidencialismo superlativo* em artigo no jornal *Público* de 9 de Fevereiro de 2010.

1, 105º, nº 3, e 236º, alínea j), de novo]. Ora, as regras sobre os poderes do Presidente e sobre a sua eleição e a sua autodemissão afastam-se deste princípio.

Acarretam então este desvio como consequência que deva pensar-se que, em vez de ter sido exercido o poder constituinte formal (nos moldes atrás indicados), ao fim e ao resto ter-se-á ostentado, em 2010, um novo e diferente poder constituinte material?

A dúvida afigura-se razoável. Mas, a despeito de tudo, pode supor-se – e esperar-se – que o enraizamento dos direitos e liberdades fundamentais, a dinâmica que vá desenvolver-se no interior do Parlamento e a independência dos tribunais não permitam que a Constituição venha a tornar-se uma mera Constituição *semântica* (na acepção de KARL LOEWENSTEIN), ou seja, uma Constituição, instrumento e não fundamento de poder²⁰. É cedo para responder.

Uma alternativa seria reputar aquelas normas inconstitucionais – mas só para quem aceite a tese de inconstitucionalidade de normas constitucionais. E restaria o problema de saber como poderia o Tribunal Constitucional, criado pela Constituição, controlar a constitucionalidade das suas normas²¹.

²⁰Cfr. *Manual ...*, II, cit., págs. 17 e segs. e Autores citados.

²¹Cfr. *Manual ...*, VI, 3ª ed., Coimbra, 2008, págs. 31 e segs. e Autores citados. É também por isso que somente aceitamos a inconstitucionalidade de normas constitucionais supervenientes, derivadas de revisão constitucional ou de fenómenos próximos, e não a de normas constitucionais originárias.