**REPÚBLICA DE ANGOLA**
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

# ACÓRDÃO Nº 319/2013

**Processo n.º 394-C/2013**

Processo de Fiscalização Sucessiva

**Em nome do povo, acordam em Conferência no Plenário do Tribunal Constitucional:**

## I. RELATÓRIO

Vinte e dois Deputados da Assembleia Nacional vieram requerer ao Tribunal Constitucional, em 7 de Agosto de 2013, a apreciação da constitucionalidade dos artigos n.ºs 261.º, 268.º, 269.º, 270.º e 271.º todos do Regimento da Assembleia Nacional aprovado pela Lei n.º 13/12, de 2 de Maio – Lei Orgânica que Aprova o Regimento da Assembleia Nacional (RAN), alegando em síntese que:

1. Face a algumas dúvidas sobre a constitucionalidade do artigo 261.º, conjugado com os artigos n.ºs 268.º a 271.º do Regimento da Assembleia Nacional, a Comissão dos Assuntos Constitucionais e Jurídicos da Assembleia Nacional emitiu um Parecer, propondo que o Tribunal Constitucional apreciasse e declarasse se as referidas normas estão ou não em conformidade com a Constituição da República de Angola;

2. Na sequência deste parecer, pretendem os Requerentes que o Tribunal Constitucional verifique a constitucionalidade dos artigos n.ºs 261.º, 268.º a 271.º, todos do Regimento da Assembleia Nacional.

Notificada para se pronunciar sobre o pedido, nos termos do disposto no n.º 1 e alínea b) do n.º 2, ambos do artigo n.º 16.º da Lei n.º 3/08, de 17 de Junho – Lei do Processo Constitucional, a Assembleia Nacional apresentou, subscrevendo-o, o parecer da Comissão de Trabalho Especializada dos Assuntos Constitucionais e Jurídicos da Assembleia Nacional (fls. 8 a 10 dos autos), suscitando dúvidas de que o actual sistema de fiscalização consagrado na Constituição da República de Angola (CRA) se encontre correcta e constitucionalmente desenvolvido no Regimento da Assembleia Nacional, aprovado pela Lei n.º 13/12, de 2 de Maio.

## II. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL

Nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo n.º 180.º (competência do Tribunal Constitucional) e do n.º 1 do artigo n.º 230.º (fiscalização da constitucionalidade) ambos da CRA, *"o Tribunal Constitucional aprecia e declara, com força obrigatória geral a inconstitucionalidade de qualquer norma".*

Por sua vez a Lei n.º 2/08, de 17 de Junho (Lei Orgânica do Tribunal Constitucional), refere na alínea a) do seu artigo n.º 16.º (com a redacção dada pelo artigo 2.º da Lei n.º 24/10, de 3 de Dezembro), que compete ao Tribunal Constitucional, *"apreciar a constitucionalidade das leis, dos decretos presidenciais, das resoluções, dos tratados, das convenções e dos acordos internacionais, ratificados e de quaisquer normas, nos termos previstos na alínea a) do n.º 2.º do art.º 180.º da CRA".* Por sua vez, a Lei n.º 3/08, de 17 de Junho (a Lei do Processo Constitucional), refere no seu artigo n.º 26.º (com a redacção dada pelo artigo 7º da Lei n.º 25/10 de 3 de Dezembro) que, *"nos termos previstos pelo artigo 230.º da Constituição, pode ser requerida a apreciação sucessiva da constitucionalidade de qualquer norma contida em diploma publicado em Diário da República, nomeadamente de lei, decreto-lei, decreto, resolução e tratado internacional."*

O Diploma (Lei n.º 13/12, de 2 de Maio – Lei Orgânica que Aprova o Regimento da Assembleia Nacional), cuja constitucionalidade se requer, mostra-se publicado no Diário da República, I Série – N.º 82, de 2 de Maio de 2012, pelo que, tem o Tribunal Constitucional competência para apreciar a sua conformidade com a Constituição.

## III. LEGITIMIDADE DOS REQUERENTES

Estatui o n.º 2 do artigo 230º da CRA que podem requerer a declaração de inconstitucionalidade abstracta sucessiva as seguintes entidades: *"a) o Presidente da República; b) 1/10 dos Deputados à Assembleia Nacional em efectividade de funções; c) os Grupos Parlamentares; d) o Procurador Geral da República; e) o Provedor de Justiça; e f) a Ordem dos Advogados de Angola".*

Por sua vez, o artigo n.º 27.º da Lei n.º 3/08, de 17 de Junho, (Lei do Processo Constitucional), com a nova redacção dada pelo artigo 8.º da Lei n.º 25/10, de 3 de Dezembro, estatuí que *"nos termos do n.º 2.º do art.º 230.º da Constituição, têm legitimidade para solicitar ao Tribunal Constitucional, a fiscalização abstracta sucessiva da constitucionalidade de quaisquer normas..."* as entidades acima enumeradas, incluindo 1/10 dos Deputados à Assembleia Nacional em efectividade de funções.

Constituindo os Requerentes 1/10 da totalidade dos Deputados à Assembleia Nacional e, por isso, certamente não menos do que 1/10 dos Deputados em efectividade de funções como exige a CRA, os Requerentes têm legitimidade para formular o pedido que ora submetem à apreciação do Tribunal Constitucional.

## IV. OBJECTO

O objecto de apreciação neste processo é a confrontação dos artigos acima referidos, com os dispositivos constitucionais relativos à competência da Assembleia Nacional no domínio do controlo e fiscalização, nomeadamente o artigo n.º162.º da CRA.

Não obstante a insuficiente fundamentação do pedido, resulta perceptível que os Requerentes pretendem que o Tribunal Constitucional faça a verificação da constitucionalidade dos artigos n.ºs 261.º, 268.º, 269.º, 270.º e 271.º, todos do Regimento da Assembleia Nacional, declarando se todos estes preceitos ou alguns deles violam quaisquer princípios ou normas consagrados na Constituição.

## V. APRECIANDO

Tendo em atenção o objecto, a questão de fundo a resolver é, pois, a de saber se a fiscalização do Executivo tal como estabelecida nos citados artigos do Regimento da Assembleia Nacional se integra ou, pelo contrário, excede, ultrapassa e viola o espírito e a letra do artigo n.º 162.º da Constituição.

A Constituição, no citado artigo n.º 162.º, estabelece as seguintes modalidades ou formas de controlo e fiscalização pela Assembleia Nacional:

a) *Velar pela aplicação da Constituição e pela boa execução das leis;*
b) *Receber e analisar a Conta Geral do Estado e de outras instituições públicas que a lei obrigar, podendo as mesmas ser acompanhadas do parecer e relatório do Tribunal de Contas, assim como de todos os elementos que se reputem necessários à sua análise, nos termos da lei;*
c) *Analisar e discutir a aplicação da declaração do estado de guerra, do estado de sítio ou do estado de emergência;*
d) *Autorizar o Executivo a contrair e a conceder empréstimos, bem como a realizar outras operações de crédito que não sejam de dívida flutuante, definindo as respectivas condições gerais, e fixar o limite máximo dos avales a conceder em cada ano ao Executivo, no quadro da aprovação do Orçamento Geral do Estado;*

e) *Analisar para efeitos de recusa de ratificação ou de alteração, os decretos legislativos presidenciais aprovados no exercício de competência legislativa autorizada.*

Os citados artigos do Regimento da Assembleia Nacional, definem especificadamente modalidades de fiscalização (a formulação de p*erguntas,* realização de *interpelações, audições e inquéritos parlamentares*), que não vêm previstas no artigo n.º 162.º da Constituição, o qual estabelece a competência de controlo e fiscalização da Assembleia Nacional.

Para a compreensão do âmbito e dos limites da competência da Assembleia Nacional no domínio do controlo e fiscalização, é necessário que se faça uma breve análise sobre a forma de relacionamento dos dois órgãos de soberania com funções políticas, ou seja, o Executivo e o Legislativo, que está sujeita ao princípio da separação de poderes.

Este princípio (separação de poderes), parte do pressuposto de que, para que exista liberdade num Estado de Direito, é imperioso que os poderes Legislativo, Executivo e Judicial não estejam confiados a um único órgão devendo-se pois repartir por órgãos diferentes, para que cada um deles, sem que usurpe a função dos outros, possa impedir que os restantes ultrapassem a sua própria esfera de acção. Cada poder tem a faculdade de estatuir *(faculté de statuer)* sobre as matérias da sua competência, decidindo como julgar melhor e também a faculdade de impedir (*faculté d'empécher*) que os outros poderes pratiquem actos contrários ao direito ou ao equilíbrio constitucional, sustando ou invalidando a sua acção quando exorbitem os limites da sua competência.

Dito isto, importa ver de que forma este princípio se concretiza no nosso sistema de governo.

A Constituição, no seu artigo n.º 2.º, define a República de Angola como sendo um Estado Democrático de Direito que tem como um dos seus fundamentos a separação de poderes e a interdependência de funções. No mesmo sentido dispõe o n.º 3 do artigo n.º 105.º ao determinar que "*os órgãos de soberania devem respeitar a separação e interdependência de funções estabelecidas na Constituição*".

Em democracia, os sistemas de governo assentam basicamente num dos seguintes modelos de separação de poderes: separação de poderes por integração ou separação de poderes por coordenação.

A separação de poderes por integração é característica dos sistemas de governo de base parlamentar em que o Poder Executivo resulta de uma maioria parlamentar eleita pelos cidadãos. Em consequência, existe uma relação de subordinação política do Executivo perante o Parlamento, a quem tem o dever de prestar contas. Outrossim, e na sua função de fiscalização política, o Parlamento pode fazer

interpelações ao Executivo e aos membros do Governo, podendo também aprovar moções de censura ou rejeitar moções de confiança ao Executivo, levando assim à demissão do Governo.

Nos sistemas de separação de poderes por coordenação, como são os casos dos sistemas de governo presidenciais, a situação é diferente. Aqui, a organização do poder do Estado, edificada de forma triangular (Legislativo, Executivo e Judicial) articula-se num sistema de freios e contrapesos (*cheks and balances*) em que as funções entre os distintos órgãos estão de tal modo repartidas e equilibradas que nenhum deles pode ultrapassar os limites estabelecidos na Constituição, sem ser detido e contido pelos outros órgãos, havendo, assim, uma interdependência entre eles.

A Lei Constitucional de 1992 apresentava as características de um sistema de governo híbrido, de base parlamentar, conhecido como sistema de governo semipresidencial. Por esta razão a Assembleia Nacional possuía as funções anteriormente referidas de controlo e fiscalização do Governo na forma de interpelações e perguntas, o que estava em harmonia com o facto de os Ministros e o Governo constituírem um órgão de soberania. Por outras palavras, o Governo era politicamente responsável perante a Assembleia Nacional.

A actual Constituição da República de Angola introduziu, porém, uma alteração substancial no sistema de governo e na natureza do Poder Executivo.

O sistema de governo adoptado é agora de base presidencial e o Executivo é um órgão unipessoal assente num modelo em que o Presidente da República é o Chefe do Estado, o titular do Poder Executivo e o Comandante em Chefe das Forças Armadas (n.º 1 do artigo n.º 108.º da CRA). Os Ministros de Estado e os Ministros, embora mantendo pastas e designações evocativas da anterior estrutura governamental, são agora órgãos auxiliares do Presidente da República (n.º 2 do artigo n.º 108.º e artigo n.º 134.º da CRA).

Esta nova configuração constitucional dos órgãos de soberania apresenta duas características fundamentais que acentuam a independência entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo: o Executivo não depende politicamente do Legislativo, não podendo este votar qualquer moção de censura e demitir o Governo; por outro lado, o Executivo não pode dissolver a Assembleia Nacional.

Nos termos da actual Constituição, os Ministros de Estado e Ministros exercem poderes delegados, sendo por conseguinte, todas as atribuições por eles exercidas pertencentes ao Presidente da República (artigo n.º 137º da CRA).

O Decreto Presidencial n.º 6/10, de 24 de Fevereiro, é claro quanto ao âmbito da delegação de poderes nos Ministros de Estado e Ministros, cujos poderes estão circunscritos às questões ligadas à actividade dos departamentos ministeriais que

dirigem, isto é, não existe uma formulação genérica nem específica sobre a relação institucional entre o Executivo e os outros órgãos de soberania. Neste particular, deve entender-se que a relação institucional com os outros órgãos de soberania é sempre reservada ao Presidente da República, não no sentido de que deve ser ele a ter participação directa e activa, mas sim no sentido de que deve ser ele a decidir, caso a caso, ou delegar poderes de forma inequívoca para o efeito.

Por tudo acima exposto, o entendimento do Tribunal Constitucional, é o de que não se podem aplicar ao actual sistema de governo angolano os mesmos mecanismos de controlo e fiscalização que vigoravam com a Lei Constitucional de 1992, como por exemplo, as interpelações e inquéritos ao Governo e as perguntas aos Ministros.

Posto isto, importa caracterizar e delimitar a forma como pode o Parlamento exercer a sua função de controlo e fiscalização do Executivo, com base no que estatui a Constituição.

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

A definição e o exercício das funções de controlo e fiscalização do Executivo pela Assembleia Nacional é matéria constitucionalmente relevante e fundamental para o estabelecimento do quadro constitucional de interdependência destes dois órgãos de soberania: o Executivo e o Legislativo. Por essa razão deve ser a Constituição quem estabelece as balizas desse inter-relacionamento. Tanto assim é que o legislador constituinte estabeleceu claramente no artigo 105.º n.º 2 da Constituição o princípio da reserva da Constituição para a fixação da competência dos órgãos de soberania.

Consequentemente, o legislador ordinário ao legiferar para concretizar a Constituição não pode, em matéria de formação, composição, competência e funcionamento dos órgãos de soberania, fazer desenvolvimentos que exorbitem as competências constitucionalmente definidas em termos que alterem o modelo constitucional e sejam fonte geradora de conflitos institucionais.

A Assembleia Nacional exerce a sua função de controlo e de fiscalização do Executivo no quadro do princípio da interdependência, por coordenação dos órgãos de soberania pela via de cooperação institucional, colaboração e coordenação conforme o estabelecido no artigo 162º da Constituição, isto é, nas modalidades fixadas nesta norma da Constituição.

Importa agora verificar se os artigos objecto do pedido de fiscalização sucessiva abstracta de constitucionalidade (artigos n.ºs 261.º e 268.º a 271.º do Regimento da Assembleia Nacional) a que deve ser agregado o artigo n.º 260º do mesmo

Regimento, estão ou não em conformidade com os princípios acima enunciados e as respectivas normas constitucionais.

A este respeito faremos recurso não apenas aos princípios da hermenêutica jurídica mas também a alguns dos princípios da interpretação da constituição, nomeadamente, o princípio da unidade da constituição, que diz que a interpretação da constituição deve ser feita tendo em consideração a conexão e unidade sistemática dos princípios que estão distribuídos ao longo da lei fundamental e no quadro da unidade de sentido político-ideológico desta lei; o princípio do efeito integrador, que estabelece que na resolução de problemas jurídico-constitucionais se deve dar primazia aos pontos de vista ou critérios que favoreçam a unidade política do diploma e, finalmente, ao princípio da conformidade funcional que ensina que na concretização da constituição não se deve permitir a alteração de funções constitucionalmente previstas entre os órgãos que exercem o poder político.

Para tal, é necessário aferir se as funções de controlo e fiscalização atribuídas à Assembleia Nacional, no artigo n.º 261.º do Regimento da Assembleia Nacional, estão em conformidade ou não com a Constituição.

A análise deste artigo não pode ser vista de forma isolada, pois importa chamar à colação o artigo n.º 260.º do supracitado Regimento, que dispõe, no seu n.º 1, que *"A fiscalização da Assembleia Nacional incide, essencialmente, sobre a actividade do Executivo, da Administração Pública, central, local, indirecta, autárquica e sobre todos os entes que utilizem os recursos financeiros e patrimoniais públicos"* em virtude de ser esta a norma que institui as modalidades de controlo e fiscalização objecto do presente processo.

O artigo n.º 162º da Constituição não prevê expressamente que a Assembleia Nacional, no exercício da sua função de controlo e fiscalização, possa realizar interpelações, formular perguntas, promover inquéritos e audições aos Ministros.

Não se pode presumir que tal competência esteja incluída na alínea a) do artigo 162º da Constituição, que considera que a Assembleia Nacional vela pela aplicação da Constituição e pela boa execução das leis. Com efeito, refere-se esta norma constitucional a uma competência genérica que a Assembleia Nacional tem, no âmbito da sua função política de acompanhar e fiscalizar a aplicação das leis de modo a melhor habilitar-se ao exercício da sua função constitucional principal, que é a função legiferante.

Pode-se, assim, concluir que o controlo e fiscalização política da Assembleia Nacional sobre o Executivo, não existem no nosso sistema político?

A resposta é em sentido negativo porquanto a Constituição estabelece efectivamente modalidades através das quais se exerce esta função essencial do Parlamento, a saber:

a) Desde logo mediante a aprovação do Orçamento Geral do Estado que como, é sabido, é o principal instrumento político, económico e financeiro da governação do País (alínea e) do artigo n.º 161º e alínea d) do artigo n.º 162º da CRA);
b) Apreciar a Conta Geral do Estado e de outras instituições públicas (alínea b) do artigo 162º da CRA);
c) Fiscalizar o exercício pelo Presidente da República de competências legislativas autorizadas (alínea e) do artigo 162º e artigo 171º da CRA);
d) Fiscalizar, para rejeição ou ratificação os decretos legislativos presidenciais provisórios (artigo 172º da CRA);
e) Iniciar os processos de responsabilização e destituição do Presidente da República (n.º 5 do artigo 129º e alínea m) do artigo 161º da CRA);
f) Controlar a declaração e a execução do estado de sítio, do estado de emergência, a declaração da guerra e a feitura da paz (alíneas m), o), p) do artigo 119º e alínea c) do artigo 162ºda CRA).

Podemos igualmente enquadrar entre tais modalidades de controlo e fiscalização o que vem disposto na Lei de Bases do Orçamento Geral do Estado (Lei n.º 15/10, de 14 de Julho). Estipula este diploma legal que "o Presidente da República deve informar à Assembleia Nacional, até 45 dias após o termo do trimestre a que se refere, sobre a execução orçamental, financeira e patrimonial, através de balancetes e relatórios trimestrais elaborados pelo órgão responsável pela contabilidade nacional" (n.º 3 do artigo n.º 63º da mencionada Lei Quadro do Orçamento Geral do Estado).

Esta modalidade indirecta de fiscalização (estabelece o dever de informação do Executivo ao Legislativo sobre a execução orçamental), embora não venha expressamente prevista na Constituição é o desenvolvimento de uma competência fixada na Lei Fundamental: apreciação e aprovação da Conta Geral do Estado (alínea b) do artigo n.º 162º da CRA).

Assim, e em síntese, é entendimento do Tribunal Constitucional, que a Constituição não confere à Assembleia Nacional competência para fazer interpelações e inquéritos ao Executivo, nem para convocar, fazer perguntas ou audições aos Ministros, uma vez que em Angola os Ministros de Estado, Ministros e Governadores desempenham funções delegadas pelo titular do Poder Executivo, que é o Presidente da República (artigos n.ºs 134º e 139º da CRA). Na realidade,

ter o poder de convocar os "membros do Executivo" seria o mesmo que ter o poder de convocar o Presidente da República que é o Titular do Poder Executivo, o que não é constitucionalmente aceitável.

Entretanto nada obsta a que as Comissões Permanentes Especializadas da Assembleia Nacional, se necessitarem de algum esclarecimento, possam, por intermédio do Presidente da Assembleia Nacional, solicitar ao Presidente da República que autorize que um determinado Ministro ou um quadro superior de um determinado departamento ministerial se desloque à respectiva Comissão. O Titular do Poder Executivo, no âmbito do princípio das relações de colaboração, cooperação e solidariedade institucional pode dar a autorização devida.

É nesta perspectiva e com estes limites, que devem ser enquadradas as audições parlamentares previstas no artigo n.º 268º do Regimento da Assembleia Nacional: só mediante prévia autorização do Titular do Poder Executivo e a pedido do Presidente da Assembleia Nacional podem Ministros e altos funcionários de departamentos ministeriais participar e ser ouvidos em audições parlamentares.

Em conclusão:

a) Nos termos da Constituição da República de Angola, o Executivo não é politicamente responsável perante o Parlamento, nem há uma relação de subordinação política do mesmo ao Legislativo. Há sim, uma relação de interdependência por coordenação dos dois órgãos do Poder Político (Executivo e Legislativo), com a mesma legitimidade democrática, não sendo por essa razão aceitável que o Regimento da Assembleia Nacional preveja normas de subordinação política do Executivo;
b) As competências da Assembleia Nacional em matéria de controlo e fiscalização do Executivo, são as constantes do artigo n.º 162º da CRA e estão sujeitas ao princípio da reserva da Constituição, estabelecido no artigo n.º 105º da Lei Fundamental;
c) A Assembleia Nacional, tal como define a Constituição, exerce a sua função de controlo e fiscalização do Executivo, entre outras formas supra mencionadas, aprovando o Orçamento Geral do Estado, acompanhando a sua execução e aprovando a Conta Geral do Estado e de outras instituições públicas; velando pela aplicação das leis; fiscalizando o exercício pelo Presidente da República de competências legislativas autorizadas bem como dos decretos legislativos presidenciais provisórios;
d) A participação de Ministros e altos responsáveis de departamentos ministeriais em Comissões da Assembleia Nacional ou para audiências parlamentares, só se pode verificar, no espírito da Constituição, mediante prévia autorização do Titular do Poder Executivo;
e) As interpelações e inquéritos ao Executivo, bem como as perguntas ou audições aos Ministros previstas no Regimento da Assembleia Nacional,

aprovado pela Lei n.º 13/12, de 2 de Maio, contrariam o sistema de governo estabelecido pela Constituição e violam os artigos n.ºs 162º e 105º da CRA;

**VI. DECIDINDO**

Tudo visto e ponderado,

Acordam em Plenário, os Juízes Conselheiros do Tribunal Constitucional, em declarar a inconstitucionalidade parcial do Regimento da Assembleia Nacional, aprovada pela lei nº 12/13 de 2 de Maio, lei Orgânica que aprova o Regimento da Assembleia Nacional e suas consequências:

a) Declarar inconstitucional a alínea c) do n.º 1 do artigo n.º 261.º do Regimento da Assembleia Nacional, por desconformidade com os artigos n.ºs 162.º e 105º da Constituição da República de Angola;

b) Declarar inconstitucional o n.º 2 do artigo n.º 261.º do Regimento da Assembleia Nacional, por desconformidade com os artigos n.ºs 162.º e 105.º da Constituição da República de Angola;

c) Declarar inconstitucionais os artigos n.ºs 260º, 269.º, 270.º e 271.º, todos do Regimento da Assembleia Nacional, por desconformidade com os artigos n.ºs 162.º e 105º da Constituição da República de Angola;

d) Declarar a inconstitucionalidade parcial do artigo 268º do Regimento da Assembleia Nacional, no que respeita aos Ministros e altos funcionários dos departamentos ministeriais, salvo autorização do Titular do Poder Executivo, por desconformidade com os artigos n.ºs 162º e 105º da Constituição da República de Angola.

Sem custas (artigo 15.º da Lei n.º 3/08, de 17 de Junho – Lei do Processo Constitucional).

Notifique e publique-se.

Tribunal Constitucional, na cidade do Uíge, aos 9 de Outubro de 2013.

**OS JUÍZES CONSELHEIROS**

Dr. Rui Constantino da Cruz Ferreira (Presidente)_____

Dr. Américo Maria de Morais Garcia_____

Dr. Miguel Correia_____

Dr. Onofre Martins dos Santos_____

Dr. Raul Carlos Vasques Araújo (Relator) _____

Dra. Teresinha Lopes _____