



REPÚBLICA DE ANGOLA

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ACÓRDÃO N.º 447/2017

PROCESSO N.º 550-C/2017

(Processo de fiscalização abstracta sucessiva)

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

## I. RELATÓRIO

A Ordem dos Advogados de Angola (doravante OAA), com fundamento na alínea f) do n.º 2 do artigo 230.º da Constituição da República de Angola (CRA), no artigo 18.º da Lei n.º 2/08, de 17 de Junho, Lei Orgânica do Tribunal Constitucional (LOTC) e na alínea f) do artigo 27.º da Lei n.º 3/08, de 17 de Junho, Lei do Processo Constitucional (LPC), apresentou no Tribunal Constitucional um pedido de apreciação da constitucionalidade dos

artigos 8.º a 12.º, 15.º n.º 3, 18.º a 20.º, 32.º e 37.º do Decreto Presidencial n.º 74/15, de 24 de Março, que aprova o Regulamento das Organizações não Governamentais (ONG's), tendo aduzido os seguintes argumentos:

1. O regulamento em questão extravasa o âmbito da competência regulativa atribuído pela Constituição ao Poder Executivo, pois ofende directamente o conteúdo juridicamente protegido do direito fundamental de liberdade de associação, previsto no artigo 48.º da CRA, e imiscui-se e define o próprio âmbito de acção e actividades a serem realizadas pelas ONG's, colocando em causa os corolários do princípio do Estado democrático de direito.
2. Depois de uma leitura atenta do diploma, conclui-se que o Estado trata de forma desconfiada as ONG's, "*assumindo-as como uma espécie de contra-poder fiscalizadora e dilatadora de quaisquer práticas menos correctas junto da comunidade internacional*".
3. O artigo 12.º, sob censura, limita os fins e actividades das ONG's, contrariamente ao princípio da abertura dos fins das associações, consagrado no n.º 2 do artigo 48.º da CRA.
4. Não se compreende a razão pela qual as ONG's devem fazer uma tripla inscrição: Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores e Instituto de Promoção e Coordenação da Ajuda às Comunidades (IPROCAC), existindo, ainda, a supervisão e coordenação por parte do Ministério da Assistência e Reinserção Social. Todo o procedimento burocrático para a constituição e funcionamento das ONG's, bem como toda a intervenção pública, violam o n.º 1 do artigo 48.º da CRA.

5. O facto de ser o poder executivo e não o legislativo a regulamentar a actividade das ONG's, constitui inconstitucionalidade orgânica, posto que, tratando-se a liberdade de associação de um direito fundamental, nos termos da alínea b) do artigo 164.º da CRA, esta matéria é da competência absoluta da Assembleia Nacional.
6. Há um excesso de intervenção, controlo e interferência do Estado na vida das ONG's, que não permite sequer o exercício das atribuições que foram pensadas pelos particulares.
7. É insustentável, do ponto de vista constitucional, fazer subordinar os fins da prossecução da actividade de uma ONG aos expressamente indicados por um governo ou executivo.
8. As ONG's internacionais são tratadas de modo discriminatório, porque, para além da tríplice inscrição e de autorizações - sem qualquer consequência ao nível das entidades - caso as mesmas decidam remeter-se ao silêncio - existem, ainda, outros preceitos legais que colidem de facto com os artigos 22.º, 23.º, n.ºs 1 e 26.º, n.º 2 da Constituição.
9. O artigo 37.º do Decreto Presidencial em análise viola os princípios do acusatório e da legalidade, bem como os artigos 29.º, 57.º, 65.º, 67.º, 185.º e 186.º da CRA, pois atribui poderes ao Ministério Público de, com base em meras suspeitas e sem qualquer norma penal incriminatória, suspender a actividade das ONG's, punindo-as de forma directa.
10. As restrições impostas pelo referido diploma fazem desaparecer os princípios da auto-organização, auto-governo e auto-gestão da vida das ONG's.

Handwritten signatures and initials in blue ink on the right margin of the page, including a large signature at the top, the acronym 'NGA', and several other illegible signatures and initials below it.



Termina pedindo que os artigos 8.º a 12.º, 15.º n.º 3, 18.º a 20.º, 32.º e 37.º do Decreto Presidencial n.º 74/15, de 24 de Março, que aprova o Regulamento das Organizações não Governamentais, sejam declarados inconstitucionais, com força obrigatória geral, por violarem a liberdade de associação, enquanto direito fundamental.

Notificado o autor do diploma para se pronunciar sobre o pedido (fls. 17 dos autos), conforme o previsto artigo 16.º da Lei n.º 3/08, de 17 de Junho (LPC), veio em sua representação o Ministro Chefe da Casa Civil do Presidente da República alegar, em resumo, o seguinte:

1. Fundamentos de natureza política, jurídica, económico-sociais e até de segurança de Estado, concorrem para a alteração do Regulamento das ONG's, nomeadamente:
  - a) Necessidade de conformar o Regulamento das ONG's com a Lei n.º 6/12, de 18 de Janeiro, Lei das Associações Privadas;
  - b) Garantia de segurança interna, visto que, sob disfarce de voluntariado, muitos países usam ONG's como receptáculo e envio de agentes secretos para espionagem;
  - c) Cumprimento de uma recomendação do Organismo Regional do Grupo de Acção Financeira do Leste e Sul de África (ESAAMLG) e obrigações assumidas em matéria do combate ao branqueamento de capitais;
  - d) Coordenação e direccionamento da intervenção das ONG's, a fim de combater assimetrias regionais;

- e) Combate a fuga ao fisco, pois muitas sociedades comerciais utilizam ONGs para obterem benefícios fiscais;
- f) Garantia do engajamento do Estado no financiamento das ONG's reconhecidas, como parceiros do executivo.
2. O conteúdo material do princípio da liberdade de associação não é violado em momento algum pelo Decreto Presidencial, pois ele materializa o direito de constituir e participar em associações e, através delas, concorrer democraticamente para a formação da sua vontade e organização.
3. Esta liberdade também não encontra nem constrangimentos nem limitações impostas pelo Decreto Presidencial, pois a classificação como ONG no regulamento serve para delimitar a associação ao objecto, não perdendo nunca a sua natureza de associação.
4. A "tripla inscrição" não interfere nem limita a actuação das ONG's, antes pelo contrário, apoia, acompanha, orienta e compatibiliza os programas e projectos destas com a agenda do Executivo.
5. As ONG's nacionais não possuem, em regra, recursos próprios, dependendo de doadores internacionais, que assinam contratos de doação com o governo angolano. Essas doações são dirigidas ao povo angolano, sendo apenas responsabilidade das ONG's a gestão e implementação dos projectos para o benefício do povo. É, pois, responsabilidade do executivo aferir se as doações foram usadas em conformidade com os compromissos com o doador e, também, avaliar o impacto dos mesmos na vida das populações.

6. Há o risco de estas instituições serem utilizadas para outros fins, contrários ao interesse das populações. Daí a necessidade de intervenção do Estado, para evitar ocorrência de situações como branqueamento de capitais e financiamento ao terrorismo.
7. Aliás, o Grupo de Acção Financeira Internacional (GAFI) a que Angola está adstrito, recomenda que, no domínio das organizações sem fins lucrativos, os países devem verificar a adequação de leis e regulamentos relativos a entidades que possam ser usadas indevidamente para o financiamento do terrorismo, visto que essas são particularmente vulneráveis, e garantir que não sejam indevidamente utilizadas por organizações terroristas que se façam passar por entidades legítimas, para escapar a medidas de congelamento de activos e para ocultar ou camuflar o desvio clandestino de recursos destinados a fins legítimos para organizações terroristas.
8. Quanto às limitações de exercício de actividade, as ONG's perseguem fundamentalmente interesse público e, dada a sua particular sensibilidade, não se deve deixar ao arbítrio das organizações da sociedade civil, até porque a alínea a) do artigo 123.º da CRA atribui ao Presidente competência para definir a política de segurança nacional e dirigir a sua execução.
9. O poder regulamentar do Titular do Poder Executivo sobre esta matéria, encontra respaldo na alínea l) do artigo 120.º da CRA e o diploma em questão não substancializa alterações de grande vulto, quando comparado com o regime anterior.

Termina pedindo que a acção seja julgada totalmente improcedente, a sua absolvição da instância e a condenação da Autora (entenda-se OAA) no pagamento das custas resultantes do presente processo.

The right margin of the page contains several handwritten signatures and initials in blue ink. From top to bottom, there is a large, stylized signature, followed by the initials 'OAA', a signature that appears to be 'X', a signature that looks like 'm', and finally, a signature that reads 'topelo' above another signature that reads 'Janaína' with 'WTG' written below it.



O processo foi à vista do Ministério Público.

Colhidos os vistos legais, cumpre agora, apreciar, para decidir.

## II – COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL

Nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 180.º e do n.º 1 do artigo 230.º da CRA, *o Tribunal Constitucional aprecia e declara com força obrigatória geral a inconstitucionalidade de qualquer norma e dos demais actos do Estado.*

Por sua vez, a Lei n.º 2/08, de 17 de Junho, LOTC, dispõe, na alínea a) do seu artigo 16.º (competências do Tribunal Constitucional - 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, decretos presidenciais, das resoluções, dos tratados, das convenções, acordos internacionais ratificados, e de quaisquer normas, nos termos previstos na alínea a) do n.º 2 do artigo 180.º da CRA.*

O diploma cuja constitucionalidade se requer a apreciação tem a forma de Decreto Presidencial, publicado na Iª Série do Diário da República n.º 39, de 23 de Março de 2015, ao abrigo do disposto na alínea l) do artigo 120.º da CRA, pelo que tem o Tribunal Constitucional competência para apreciar a sua conformidade com a Constituição da República de Angola.

## III – LEGITIMIDADE

Ao abrigo do n.º 2 do artigo 230.º da CRA, conjugado com o disposto na alínea d) do artigo 27.º da Lei n.º 3/08, LPC, com a redacção dada pelo artigo



8.º da Lei n.º 25/10, de 3 de Dezembro, podem requerer a declaração de inconstitucionalidade abstracta sucessiva as seguintes entidades:

- a) o Presidente da República;
- b) 1/10 dos Deputados em efectividade de funções;
- c) os Grupos Parlamentares;
- d) o Procurador Geral da República;
- e) o Provedor de Justiça;
- f) a Ordem dos Advogados de Angola.

Está, assim, a OAA habilitada, nos termos da Constituição e da lei, a apresentar ao Tribunal Constitucional o pedido de fiscalização abstracta sucessiva da constitucionalidade do presente diploma.

#### IV - OBJECTO DO RECURSO

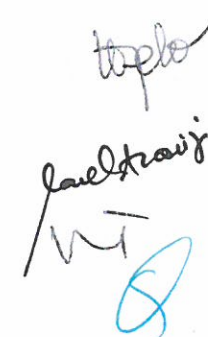
Conforme o pedido formulado pela Requerente, apreciará este Tribunal se:

- a) O diploma em causa é organicamente inconstitucional por conter normas reguladoras e restritivas do direito à liberdade de associação que extravasam o âmbito da competência regulamentar do poder executivo;
- b) Os artigos 8.º a 12.º, n.º 3 do artigo 15.º, 18.º a 20.º, 32.º e 37.º estão em conformidade com a Constituição.

#### V – APRECIANDO

Uma primeira questão a apreciar é a de definir qual é o órgão constitucionalmente competente para aprovar o presente diploma, isto é, o poder executivo ou o poder legislativo.

Se entendermos, como é a sua própria definição (Regulamento das ONGs) que se trata de um Regulamento, a conclusão a extrair é a de que tal





competência (a de aprovar Regulamentos) incumbe ao Titular do Poder Executivo nos termos da alínea l) do artigo 120.º da CRA.

Nesse sentido, o diploma em apreciação aparece-nos como um Regulamento que, para este tipo específico de associações (as ONGs), desenvolve e detalha a disciplina jurídica geral das Associações que vem tratada e fixada na Lei n.º 6/12, de 18 de Janeiro - Lei das Associações Privadas.

Nesta perspectiva, não há pois inconstitucionalidade orgânica.

Vejamos se persiste este entendimento quando escrutinamos o conteúdo do diploma.

Os regulamentos de que trata a CRA, na alínea l) do seu artigo 120.º têm natureza administrativa e são instrumentos “necessários à boa execução das leis”, que visam regulamentar.

Assim sendo, os regulamentos não legislam *ex-novo* sobre a matéria que constitui o seu objecto, devem manter-se dentro do quadro normativo consagrado na lei, que é a sua fonte e à qual devem “fidelidade”.

Objectivamente, do ponto de vista substantivo, o diploma em apreciação não tem o conteúdo de um regulamento administrativo que apenas detalha e desenvolve o já previsto nos princípios e regras fixadas na Lei das Associações.

Em boa verdade, a disciplina jurídica estabelecida no presente diploma é diferente e é nova, quando comparada com a que vem estabelecida na Lei das Associações Privadas, o que se pode verificar, entre outros casos, com os artigos 7.º, 8.º, 9.º, 10.º, 11.º, 12.º, 15.º, 18.º, 19.º, 23.º, 32.º, 34.º, 37.º

Mesmo em matéria de princípios estruturantes, constata-se um distanciamento, por exemplo, quando comparamos: o princípio geral da liberdade dos fins das associações (n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 6/12) e 48.º da CRA), com o da tipificação dos fins das ONG's (artigo 12.º do

Handwritten signatures and initials in blue ink on the right margin of the page. The signatures are vertically aligned and appear to be: a stylized signature at the top, followed by 'A. G. F.', and another signature at the bottom. There are also some other marks and initials.

Regulamento); o da livre prossecução da actividade das Associações (n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 6/12) com o da supervisão, fiscalização e controlo pela administração da actividade e do funcionamento das ONG's (artigos 18.º, 19.º, 23.º e 32.º; o da exigência de decisão judicial para a suspensão de uma associação (n.º 2 do artigo 5.º da Lei n.º 6/12), com o da competência dada ao Ministério Público para o mesmo fim no caso das ONG's (artigo 37.º do Regulamento).

No fundo e na prática, poucas serão as normas da Lei das Associações Privadas efectivamente aplicáveis às ONG's.

Não se questiona a necessidade e até a urgência da adopção para o caso das ONG's, enquanto associações, de um regime legislativo específico, tal como vem mesmo previsto no artigo 3.º da Lei n.º 6/12, de 18 de Janeiro para alguns tipos específicos de associações, como são, entre outros, os sindicatos, os partidos políticos e as organizações religiosas. Este Tribunal entende e acompanha a necessidade e a urgência de se legislar especificamente sobre as ONG's.

O que se questiona é a forma de fazê-lo. Não pode ser por via de um regulamento do Poder Executivo. Tem de ser por via de uma lei do Poder Legislativo, porque legislar em matéria de liberdades fundamentais (como é caso da liberdade de associação), e de associações (como é o caso das ONG's) é reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia Nacional (alíneas a, b, c e l) do artigo 164.º da CRA.

Estamos, pois, em presença de um diploma com designação e forma de regulamento mas com conteúdo material de lei e em matéria que, à luz do princípio da separação de poderes, a Constituição considera ser domínio de reserva absoluta da Assembleia Nacional.

Consequentemente, é entendimento do Tribunal Constitucional que o Decreto-Presidential n.º 74/15 de 23 de Março é organicamente

Handwritten signatures and initials in blue ink on the right margin of the page. The signatures are arranged vertically and include a large stylized signature at the top, followed by several smaller initials and signatures, including one that appears to be 'Paulo Branco'.

inconstitucional porque a matéria tratada no Regulamento por si aprovado é do domínio absoluto da competência legislativa da Assembleia Nacional.

Constatada a mencionada inconstitucionalidade orgânica e, com ela, a consequente invalidade de todo o diploma é inútil conhecer da eventual inconstitucionalidade material das normas requeridas.

Conforme estabelecido no n.º 1 do artigo 231.º da CRA, a presente declaração de inconstitucionalidade implica a reconstituição do Decreto n.º 84/02, de 31 de Dezembro, que vigorará até que a Assembleia Nacional venha a aprovar legislação específica sobre as ONG's.

## DECIDINDO

Nestes termos,

Tudo visto e ponderado, acordam em Plenário os Juizes do Tribunal

Constitucional em: dar provimento ao pedido declarando a inconstitucionalidade orgânica do Decreto Presidencial n.º 74/15 de 23 de Março que aprova o Regulamento das Organizações Não Governamentais.

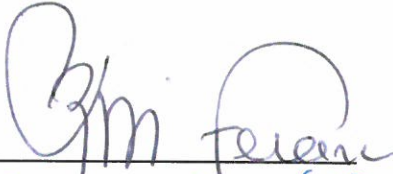
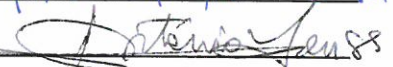

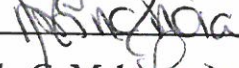


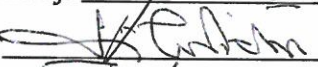

Sem custas, nos termos do artigo 15.º da Lei n.º 3/08 de 17 de Junho – Lei do Processo Constitucional.



Notifique e Publique-se.

Tribunal Constitucional, em Luanda, 5 de Julho de 2017.

**OS JUÍZES CONSELHEIROS**

Dr. Rui Constantino da Cruz Ferreira (Presidente)   
Dr. Américo Maria de Moraes Garcia Américo Maria de M. Garcia (Voto vencido)  
Dr. António Carlos Pinto Caetano de Sousa   
Dr. Carlos Magalhães   
Dra. Guilhermina Prata   
Dra. Maria da Imaculada L. da C. Melo   
Dr. Onofre Martins dos Santos Vencido em decisão da corte   
Dr. Raul Carlos Vasques Araújo Raul Carlos Vasques Araujo  
Dr. Simão de Sousa Victor   
Dra. Teresinha Lopes 



**DECLARAÇÃO DE VOTO**  
**PROC N.º 550 -C/2017**  
**FISCALIZAÇÃO ABSTRACTA SUCESSIVA**  
**5 de Julho de 2017**  
**Juiz Conselheiro**  
**Onofre dos Santos**

A decisão de declarar inconstitucional o Decreto Presidencial n.º74/15, de 23 de Março, que aprovou o Regulamento das Organizações Não Governamentais (ONG), deixa-me as maiores dúvidas, pelas razões seguintes:

1. Existem duas leis, a Lei n.º 7/04, Lei de Bases da Protecção Social e a Lei n.º 6/12, 18 de Janeiro, Lei das Associações, que conjugadamente asseguram e dão cobertura à regulamentação efectuada nos termos da alínea l) do artigo 120.º da Constituição, nomeadamente as seguintes provisões legais:
  - a) “que em relação às *organizações não governamentais* o Estado exerce a *acção tutelar* com o objectivo de promover a compatibilização dos seus fins e actividades, garantindo o

A handwritten signature in blue ink is located in the bottom right corner of the page.

cumprimento da lei e a defesa dos interessados destinatários” (n.º 3 do artigo 9.º da Lei n.º 7/04;

- b) “A *tutela* pressupõe poderes de *inspecção* e de *fiscalização* exercidos, nos termos *a definir, por serviços de administração directa do Estado ou por entidades expressamente designadas*” (n.º 4 do citado artigo 9.º);
- c) excluir a Lei das Associações a regulação destas associações por lei especial (artigo 3.º da Lei n.º 6/12) o que *a contrário* inculca a relegação da sua regulamentação pelo Poder Executivo;
- d) estabelecer a Lei das Associações o *controlo da legalidade das associações pelo Ministério Público* (artigo 13.º);
- e) estar dependente de *autorização do Executivo* a constituição de associações *internacionais* (artigo 20.º da Lei n.º 6/12);
- f) estarem sujeitas à *tutela de legalidade* (não a de mérito ou superintendência) as pessoas colectivas de *utilidade publica* (artigo 32.º da Lei n.º 6/12);
- g) ser a tutela administrativa sobre pessoas colectivas de utilidade pública é de natureza *inspectiva* (n.º 3 do artigo 32.º da Lei n.º 6/12);
- h) exercer-se a referida tutela através de *pedidos de informação*, de realização de *inspecções, inquéritos e sindicâncias* (n.º 1 do artigo 33.º, e ainda artigos 35.º e 36.º da Lei 6/12).

Admite-se que alguns aspectos da regulamentação poderão considerar ser considerados excessivos e eventualmente feridos de ilegalidade, ou até de alguma inconstitucionalidade (caso da actuação unilateral do Ministério Público quanto à suspensão das ONG). São, todavia, normas que poderiam ser corrigidas pontualmente, em sede de



apreciação da constitucionalidade material também requerida tendo por objecto o presente Regulamento que, entretanto, se afigura mais completo, actualizado e perfeito do que o anterior de 2002 que será necessariamente *repristinado* em consequência da anulação por inconstitucionalidade do Decreto Presidencial em causa (n.º 1 do artigo 231.º da Constituição e n.º 6 do artigo 30.º da Lei n.º 3/08, de 17 de Junho).

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Owrensanth', is written across the page.