

JOSÉ MELO ALEXANDRINO

Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

○ NOVO CONSTITUCIONALISMO ANGOLANO



LISBOA

2013

O NOVO CONSTITUCIONALISMO ANGOLANO

José Melo Alexandrino

Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Título: O novo constitucionalismo angolano

Autor: José Melo Alexandrino

Edição:

Instituto de Ciências Jurídico-Políticas

www.icjp.pt

e-mail: icjp@fd.ul.pt

Novembro de 2013

ISBN: 978-989-97834-8-5



FACULDADE DE DIREITO
Universidade de Lisboa

Alameda da Universidade
1649-014 Lisboa

CIDP
CENTRO DE INVESTIGAÇÃO
DE DIREITO PÚBLICO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS



PLANO

Introdução ►

§ 1. Ordem constitucional, organização do poder político e sistema jurisdicional ►

§ 2. Natureza, estrutura e função da Constituição: o caso angolano ►

§ 3. O poder local na Constituição da República de Angola: os princípios fundamentais ►

§ 4. O papel dos tribunais na protecção dos direitos fundamentais dos cidadãos ►

INTRODUÇÃO

“Il costituzionalismo è un movimento di pensiero fino dalle sue origini orientato a perseguire finalità politiche concrete, essenzialmente consistenti nella limitazione dei poteri pubblici e nell’affermazione di sfere di autonomia normativamente garantite”.

MAURIZIO FIORAVANTI, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Roma/Bari, 2009, p. 5

A importância do constitucionalismo angolano no contexto africano e mundial é uma realidade que não pode ser desconsiderada neste início do século XXI, sobretudo a partir do momento em que, com a paz alcançada em 2002, se puderam reunir as condições necessárias para o desenvolvimento e consolidação de uma *estatalidade* organizada segundo uma base legal-racional, que pudesse superar decididamente tanto a lógica revolucionária, inerente à guerra de libertação, ao momento fundador e aos conflitos armados subsequentes, quanto o apelo carismático ou mesmo tradicional. Nesse processo, o ano de 2008 assinala seguramente o início de uma nova etapa: com a institucionalização do Tribunal Constitucional, a preparação e realização de eleições gerais para a Assembleia Nacional e o arranque definitivo dos trabalhos que viriam a culminar na aprovação da [Constituição da República de Angola](#) de 5 de Fevereiro de 2010.

Ainda que o momento constituinte tenha ficado marcado por uma ruptura do desejado consenso (ANDRÉ THOMASHAUSEN), o que não deixou de projectar uma primeira sombra sobre o novo edifício constitucional (§ 2), nem por isso deixámos de saudar a Constituição aprovada, especialmente “pela visão de esperança que a mesma encerra no que respeita à vontade de liberdade e ao empenho da protecção efectiva dos direitos fundamentais da pessoa humana” (§ 3): o conhecimento *experimentado* da história constitucional portuguesa e das reconhecidas imperfeições da Constituição de 1976 serviram-nos seguramente de amparo na hora de formular um tal juízo.

Realizadas entretanto, em 31 de Agosto de 2012, novas eleições gerais (agora também para os cargos de Presidente da República e de Vice-Presidente) e volvidos quase quatro anos de vigência da Constituição, àquela primeira sombra vieram juntar-se novos focos de tensão, de que o [Acórdão n.º 319/2013, de 9 de Outubro](#), do Tribunal Constitucional (que declarou a inconstitucionalidade de diversos preceitos da Lei Orgânica da Assembleia Nacional) constituiu o exemplo mais recente (§ 1).

Os trabalhos reunidos neste pequeno livro, agora colocados ao dispor de todos, tiveram na sua origem intervenções ou lições preferidas em Angola e em Portugal (o mais recente), justamente ao longo destes últimos quatro anos, representando um pequeno contributo para o conhecimento da Constituição e para o aprofundamento da reflexão jurídica sobre o novo constitucionalismo angolano.

Os primeiros destinatários desta obra são os meus alunos de mestrado: com efeito, a partir do corrente ano lectivo e no âmbito de um programa de investigação mais vasto, que está agora a dar os primeiros passos, eles passaram a ter em mãos o desenvolvimento do tema “[O constitucionalismo no mundo de língua portuguesa](#)”. Todavia, a obra destina-se também a todos os estudantes e profissionais do Direito em geral e igualmente aos políticos e demais interessados na observação das instituições e das transformações constitucionais que ocorrem em África e no universo dos países de língua portuguesa.

Como possível imagem da *situação* do novo constitucionalismo angolano, um padrão que o leitor atento pode facilmente detectar em cada um destes estudos é dado pela sequência “realidade existente”, “desenho constitucional”, “realização da Constituição”: (i) o primeiro estudo parte exactamente da observação da continuidade histórico-cultural do contexto, para descrever em seguida a organização do poder político delineada pela Constituição de 2010 e para referir os imperativos de realização da Constituição (nomeadamente ao nível do poder local e do sistema jurisdicional); (ii) o segundo estudo começa por traçar o perfil específico da Constituição angolana, descreve depois a identidade constitucional definida pelo legislador constituinte e termina com uma anotação sobre as funções particulares e os condicionamentos de que depende a aplicação da Constituição; (iii) o estudo sobre o poder local, depois de esclarecer a natureza das províncias, dos municípios e das comunas hoje existentes,

examina o enquadramento dado pela Constituição ao poder local (nomeadamente a centralidade concedida ao princípio democrático e ao princípio da autonomia local) e termina com um apontamento sobre a concretização desse “desígnio constitucional”; (iv) abrindo com o reconhecimento de que a Justiça é “uma deusa difícil de servir”, e logo acrescentando que o valor dos direitos fundamentais se mede pela *efectividade* que dela consigam obter, o último texto traça as grandes opções da Constituição nesse importante domínio, perspectivando então as potencialidades e o relevo que a figura do *recurso extraordinário de inconstitucionalidade* está destinada a assumir no ordenamento angolano, enquanto mecanismo especialmente dirigido contra violações de direitos, liberdades e garantias e de outros princípios constitucionais.

José Melo Alexandrino

Lisboa, Novembro de 2013

ORDEM CONSTITUCIONAL, ORGANIZAÇÃO DO PODER E SISTEMA JURISDICIONAL*

SUMÁRIO: *Introdução.* 1. *A ordem constitucional angolana.* 1.1. Constituição e realidade constitucional. 1.2. Características gerais da Constituição da República de Angola. 1.3. A identidade constitucional. 1.4. Núcleos fundamentais da Constituição. 2. *A organização do poder político.* 2.1. Primeiras observações. 2.2. O sistema de governo. 2.3. Idem: os órgãos auxiliares e consultivos do Presidente da República. 2.4. Distribuição e exercício do poder legislativo. 2.5. A administração local do Estado. 2.6. O poder local. 3. *O sistema jurisdicional.* 3.1. O sistema jurisdicional segundo a Constituição. 3.2. O sistema jurisdicional existente. 3.3. As perspectivas de reforma.

Introdução

Permito-me começar pela evocação de uma palestra realizada em Luanda em 2009 – em que, por coincidência, também estiveram presentes os três membros deste nosso painel – onde, a dado passo, o Professor MARCELO REBELO DE SOUSA resumiu as três lições retiradas da sua reflexão sobre a experiência constitucional portuguesa, que eram estas: (1.^a) o constitucionalismo é um todo contínuo; (2.^a) há depois uma realidade cultural e social que também é um todo contínuo e que acaba por ligar as várias fases; (3.^a) e há ainda uma articulação permanente entre os valores e interesses, cabendo então ao político ser o intermediário entre os valores e os interesses e ao jurista ajudar à ponderação dos valores e dos interesses¹.

* Apontamentos da lição proferida em 21 de Outubro de 2013, no Curso “Direito Público Angolano para Investidores e Juristas”, organizado pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e pela Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto, sob a coordenação científica dos Professores Doutores Carlos Blanco de Moraes e Carlos Feijó e do Mestre João Tiago Silveira, a quem muito agradeço o convite.

¹ Palestra que teve lugar na Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto, em 28 de Janeiro de 2009.

Eis o que me pareceu ser um bom ponto de partida e também um mote, a que regressarei daqui a pouco (v. *infra*, n.º 1.1.), para assinalar a necessidade de uma articulação entre a Constituição *escrita* e a Constituição *real*, entre o texto (ou *programa normativo*) e o âmbito da realidade regulado pela norma (*domínio normativo*).

O nosso plano, no entanto, não é nem será o da Teoria da Constituição. Partindo naturalmente de uma perspectiva jurídico-constitucional, a minha intervenção tem um intuito predominantemente informativo, procurando fornecer uma visão geral, actualizada e integrada, sobre a ordem constitucional, a organização do poder político e o sistema jurisdicional angolanos. Ainda assim, pretendo também dar nota de alguns problemas e pontos críticos relevantes, sejam eles resultantes da Constituição escrita, da regulação infra-constitucional ou da prática, não deixando de ter aí na devida conta a jurisprudência do Tribunal Constitucional de Angola.

Relativamente à caracterização inicial da Constituição da República de Angola (abreviadamente, CRA)², retomarei algumas linhas do que escrevi na recente obra de homenagem ao Professor JORGE MIRANDA, Autor a quem ficou igualmente a dever-se o primeiro estudo panorâmico sobre essa Constituição³.

1. A ordem constitucional angolana

Tomaremos aqui a ideia de *ordem constitucional* num sentido pragmático⁴, que envolverá a caracterização geral da Constituição, um traçado das opções e princípios

² Constituição de 5 de Fevereiro de 2010.

³ Jorge Miranda, «A Constituição de Angola de 2010», in *O Direito*, ano 142.º (2010), I, pp. 9-38.

⁴ A ideia de “ordem constitucional” tem seguramente uma ligação com o conceito de constitucionalismo, podendo admitir-se, apesar da multiplicidade de perspectivas possíveis, que este se possa definir da seguinte forma: «O constitucionalismo é um movimento de pensamento que está, desde as suas origens, orientado a prosseguir finalidades políticas concretas, que se traduzem essencialmente na limitação dos poderes públicos e na afirmação de esferas de autonomia normativamente garantidas» (cfr. Maurizio Fioravanti, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Roma/Bari, 2009, p. 5).

A nosso ver, o perfil específico do Estado constitucional angolano é ditado pela articulação (1) entre um conjunto de factores históricos e extra-jurídicos, (2) a condição de *state-building* e (3) a estrutura constitucional em progresso (Estado de Direito, democracia e Estado social).

que definem a identidade constitucional⁵, bem como um brevíssimo percurso sobre dois dos núcleos materiais da Constituição, os direitos e deveres fundamentais e a garantia da Constituição, deixando naturalmente a parte da organização do poder político para o momento próprio⁶.

Antes porém de prosseguir em conformidade, regressemos ao nosso mote.

1.1. *Constituição e realidade constitucional*

Como diz KONRAD HESSE, numa passagem que não me canso de citar, «a norma constitucional não tem existência autónoma em face da realidade», razão pela qual a correspondente pretensão de eficácia «não pode ser separada das condições históricas da sua realização, que estão, de diferentes formas, numa relação de interdependência, criando regras próprias que não podem ser desconsideradas»⁷.

Nessa medida, a pensar na necessária articulação entre o texto e o contexto⁸, «[e]ntre os pressupostos que, em concreto, mais condicionam a realização efectiva da Constituição, poderemos arrolar: a tradição de *legalidade autocrática*, desde logo herdada do período colonial, com expressão visível na compressão da liberdade política e da liberdade económica; a persistência de uma *normatividade aparente*, também neste caso um traço simultaneamente herdado e africano; a dita constante idiossincrática (acentuada desde o Acórdão de 1998 do Tribunal Supremo) da personalização do poder e da preferência pela *chefia unipessoal*; os múltiplos efeitos causados por um longo período de *guerra*, agravando nomeadamente as dificuldades de uma renovação ou reconstituição original do *sistema de valores*; a *fragilidade dos partidos políticos*, com a presença de um partido político hegemónico e o respectivo rol de consequências,

⁵ Veja-se, na doutrina portuguesa, Paulo Otero, *Direito Constitucional Português*, vol. I – *Identidade constitucional*, Coimbra, 2010.

⁶ Por sua vez, face ao programa do Curso, tão-pouco se justifica uma descida à parte da Constituição económica [para um quadro geral da matéria antes e depois da Constituição de 2010, Ovídio Pahula, *A Evolução da Constituição Económica de Angola*, Luanda, 2010; Carlos Teixeira, *A nova Constituição económica de Angola e as oportunidades de negócios e investimentos* (2011), texto acessível em <<http://www.fd.ul.pt/LinkClick.aspx?fileticket=dVRLVjiE1dE%3D&tabid=331>>].

⁷ Konrad Hesse, *Die normative Kraft der Verfassung* (1959), trad. de Gilmar Ferreira Mendes, *A força normativa da Constituição*, Porto Alegre, 1991, pp. 14 s.

⁸ No seguimento dessa articulação, sobre as funções particulares da CRA e sobre as várias condições de realização da Constituição, cfr. José Melo Alexandrino, «Natureza, Estrutura e Função da Constituição: o caso angolano», in *Estudos de homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, vol. II – *Direito Constitucional e Justiça Constitucional*, Lisboa, 2012, pp. 335 s., 338 ss., respectivamente.

designadamente ao nível da redução do espaço para o diálogo político, do reconhecimento efectivo do papel da oposição, da debilitação dos mecanismos de participação e de controlo do exercício do poder, tal como ao nível das conexões com o estudado fenómeno da patrimonialização (ou *neo-patrimonialismo*); a existência de pelo menos *dois públicos* bem diferenciados (um mais ocidentalizado e outro profundamente africano), acrescendo a isso a presença de formas de autogoverno por poderes tradicionais em amplos espaços do território. No final, há um elemento comum a unir cada um destes factores: o facto de todos eles terem projecção significativa sobre “o mais importante de todos os pressupostos da vigência efectiva da Constituição” – o *consenso fundamental*»⁹.

1.2. Características gerais da Constituição da República de Angola

Retomando igualmente aquilo que já anteriormente escrevemos a esse propósito, poderemos reunir como traços caracterizadores da Constituição da República de Angola os seguintes:

- (i) «A respeito das suas características formais, trata-se, antes de mais, de uma Constituição *escrita e rígida*, mas também da Constituição *definitiva* de Angola, culminando um longo processo de transição constitucional iniciado em 1991;
- (ii) Em segundo lugar, a CRA responde formalmente ao tipo constitucional do *Estado democrático de direito* (artigo 2.º), ainda que com diversas marcas de especificidades africanas e angolanas, designadamente as que entroncam nos precedentes 18 anos de constitucionalismo anómalo, durante todo o período da II República;
- (iii) Tanto no plano simbólico como no plano da decisão constituinte, a CRA dá uma particular atenção aos *direitos e liberdades fundamentais*, quer no que toca ao seu reconhecimento (artigos 30.º e seguintes e 76.º e seguintes), quer no que toca ao enunciado dos deveres de respeito, protecção e promoção

⁹ Cfr. José Melo Alexandrino, «Natureza, Estrutura e Função...», pp. 324-326 (com omissão das correspondentes notas).

(artigos 28.º e 56.º, designadamente), quer no que toca à abertura aos direitos humanos (artigo 26.º), quer no que toca ainda aos mecanismos de protecção (com destaque para o expreso reconhecimento do direito fundamental institucional de “defesa pública” e para a existência de um recurso extraordinário junto do Tribunal Constitucional);

- (iv) A CRA assenta formalmente na *democracia representativa*, ainda que com *limitações* e *entorses* relevantes, além do natural condicionamento ditado pela presença de diversos outros factores extra-jurídicos [...];
- (v) Consagrando formalmente um *regime económico de mercado*, ainda que com uma forte intervenção do Estado na economia (pese o teor do artigo 89.º), a CRA não deixa de se comprometer com a *justiça social* (artigos 1.º, 76.º e seguintes, 89.º, n.º 1, e 90.º);
- (vi) O sistema de governo previsto na CRA é um *sistema especificamente angolano* (ou seja, é um sistema atípico), marcado por uma presidencialização *de facto*, num pano de fundo de personalização do poder e no quadro de um sistema multipartidário de partido hegemónico;
- (vii) A CRA institui um *Estado unitário* que se pretende – mas ainda não é – *descentralizado* [artigos 8.º, 201.º, n.º 1, parte final, 213.º e seguintes, e 236.º, alíneas *h*) e *k*)], traduzindo a conversão dos municípios em autarquias locais (artigo 218.º, n.º 1) um imperioso desígnio constitucional;
- (viii) Sem deixar de receber influências e de se integrar nos sistemas jurídicos lusófonos, a CRA é também marcada, como em parte já foi notado [...], por certos elementos dos sistemas jurídicos africanos, nomeadamente a relevância concedida ao Direito consuetudinário (artigo 7.º) e o reconhecimento pelo Estado das estruturas do poder tradicional (artigos 223.º a 225.º), significativamente integradas no âmbito do poder local (Título VI da Constituição)»¹⁰.

¹⁰ José Melo Alexandrino, «Natureza, Estrutura e Função...», pp. 321-324 (com omissão das correspondentes notas).

1.3. *A identidade constitucional*

Feita esta caracterização geral, ressaltam já algumas das que foram *as grandes opções* do legislador constituinte angolano em 2010: o primado da pessoa sobre o Estado, a democracia representativa (como regime político), a economia de mercado (como regime económico), a forma de governo republicana, a forma de Estado unitário simples, um sistema de governo adaptado (v. *infra*, n.º 2.2.1.), o reconhecimento e valorização das estruturas do poder tradicional, num quadro de abertura e pluralismo jurídico¹¹.

Mas a identidade constitucional resulta não só dessas e de outras opções, mas também da dimensão histórica da Constituição¹² e sobretudo dos grandes princípios que definem a arquitectura do edifício constitucional.

À luz do texto constitucional (particularmente dos artigos 1.º, 2.º, 8.º e 236.º), se a realidade que liga todo o conjunto dá pelo nome de Estado democrático de direito, as suas principais traves mestras são o princípio do Estado de Direito, o princípio democrático e o princípio do Estado social¹³.

1.3.1. O princípio do *Estado de Direito* é uma realidade histórico-cultural e normativa que se define na CRA por um conjunto de elementos, a saber: (i) «[a] *submissão do Estado ao Direito* (ou primado do Direito), a começar pelo respeito devido à “referência cimeira” da dignidade da pessoa humana [artigos 1.º e 236.º, alínea a), da CRA], a passar pela *submissão à Constituição* (artigos 2.º, n.º 1, 6.º e 226.º) e à *lei* (artigos 2.º, n.º 1, e 6.º) e ainda pelo respeito pelos *princípios fundamentais do Direito*, que se desenvolvem especialmente nos princípios da igualdade, da proibição do arbítrio, da proporcionalidade, da segurança jurídica e da protecção da confiança (artigos 2.º, 6.º, 23.º, 57.º); (ii) o respeito e a protecção dos *direitos e liberdades*

¹¹ Por todos, Carlos Maria Feijó, *A coexistência normativa entre o Estado e as autoridades tradicionais na ordem jurídica plural angolana*, Coimbra, 2012.

¹² Para uma primeira perspectiva, Raúl Carlos Vasques Araújo, *O Presidente da República no Sistema Político Angolano*, Luanda, 2009, pp. 195 ss., 241 ss., 249 ss., 263 ss.

¹³ Sobre a matéria, Jónatas E. M. Machado/Paulo Nogueira da Costa, *Direito Constitucional Angolano*, Coimbra, 2011, pp. 76 ss., 101 ss., 136 ss.; André Thomashausen, «O desenvolvimento, contexto e apreço da Constituição de Angola de 2010», in *Estudos de homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, vol. I – *Direito Constitucional e Justiça Constitucional*, Lisboa, 2012, pp. 323 ss.; José Melo Alexandrino, «Natureza, estrutura e função...», pp. 326 ss.; Jorge Miranda/E. Kafft Kosta, *As Constituições dos Estados de Língua Portuguesa – uma visão comparativa*, Lisboa, 2013, pp. 194 ss.

fundamentais do homem [artigos 2.º, n.º 2, 21.º, alínea b), 22.º e seguintes, 56.º e 236.º, alíneas a), e) e g)]; (iii) a *independência dos tribunais* [artigos 175.º e 236.º, alínea i)]; (iv) enfim, o carácter necessariamente limitado do poder do Estado, de onde decorre designadamente o princípio da *separação e interdependência de poderes* (artigos 2.º, 105.º, n.º 3, e 236.º, alínea j)]]»¹⁴.

1.3.2. O princípio *democrático*¹⁵ tem uma expressão directa em inúmeros preceitos da Constituição [nomeadamente nos seus artigos 1.º, 2.º, 3.º, n.º 1, 4.º, n.º 1, 17.º, 45.º, n.º 2, 52.º, 54.º, 106.º, 129.º, 141.º, n.º 2, 143.º, 147.º, 149.º, 154.º, 213.º e seguintes, e 236.º, alíneas f) e h)], espelhando-se, por isso, em diferentes níveis, que vão desde o da legitimação do poder político, o da arquitectura do sistema de governo, o das condições de exercício do poder, o do controlo da acção desenvolvida e o da responsabilidade política¹⁶. Em segundo lugar, não podendo deixar de satisfazer um conjunto de requisitos e condições¹⁷, a organização democrática do poder tão-pouco se satisfaz com a ideia de representação em *sentido formal* (que corresponde à autorização que os governantes recebem do povo, através da eleição), exigindo também a ideia de representação em *sentido material*: neste caso, só há representação quando a acção dos governantes «se configura de tal forma que os indivíduos e os cidadãos no seu conjunto (o povo) se podem reconhecer nessa acção»¹⁸. Refira-se ainda que a CRA admite expressamente o referendo nacional (um instrumento de democracia semidirecta)¹⁹.

1.3.3. O princípio do *Estado social* depreende-se, por sua vez, dos valores que animam a Constituição (a dignidade da pessoa humana, a liberdade, a igualdade, a

¹⁴ Cfr. José Melo Alexandrino, «Natureza, estrutura e função...», pp. 328 s. (sem as correspondentes notas).

¹⁵ Entendida a democracia como *forma mediatizada de racionalização do poder*, com recusa da ideia de identidade ou unidade entre governantes e governados (cfr. J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., Coimbra, 2003, p. 291).

¹⁶ Quando à jurisprudência constitucional, vejam-se especialmente os Acórdãos n.ºs 111/2010, 233/2012 e 319/2013 (acessíveis a partir de < <http://www.tribunalconstitucional.ao>>).

¹⁷ Sobre a matéria, com outras indicações, José Melo Alexandrino, «Natureza, estrutura e função...», pp. 330 ss.

¹⁸ Ernst-Wolfgang Böckenförde, «Demokratie und Repräsentation» (1983), trad. castelhana, «Democracia y representación. Crítica a la discusión actual sobre la democracia», in *Escritos sobre el Estado de Derecho y la Democracia*, Madrid, 2000, p. 144.

¹⁹ Artigos 119.º, alínea l), 168.º e 227.º, alínea d), da CRA.

justiça, a solidariedade)²⁰, exprimindo-se numa série de imposições e tarefas fundamentais do Estado²¹ e sobretudo num conjunto de direitos económicos, sociais e culturais²².

1.4. Núcleos fundamentais da Constituição

Iremos agora referir-nos a dois núcleos da Constituição da maior relevância normativa e prática (que se apresentam aliás em íntima ligação): os direitos fundamentais e a fiscalização da constitucionalidade.

1.4.1. Em matéria de *direitos e deveres fundamentais*, a CRA coloca-se na matriz dos grandes textos, acolhendo e ampliando o legado recebido da Lei Constitucional de 1992²³, o que é bem visível, designadamente: no lugar e no papel reconhecidos ao princípio da dignidade da pessoa humana²⁴; na precedência da dignidade da pessoa humana sobre a vontade popular, da pessoa sobre o Estado e dos direitos fundamentais sobre a organização do poder político e sobre a organização económica²⁵; no estatuto concedido aos instrumentos internacionais de direitos humanos, determinando que os tribunais os devem aplicar oficiosamente (artigo 26.º, n.º 3, da CRA); enfim, num generoso e bem estruturado catálogo de direitos fundamentais, aberto a articulações entre os direitos de liberdade e os direitos sociais (artigo 27.º)²⁶.

À primeira vista, é grande a aproximação neste domínio à Constituição da República Portuguesa, particularmente visível na sistematização adoptada, na distinção entre direitos, liberdades e garantias e direitos económicos, sociais e culturais, bem como no primado dos primeiros sobre os segundos²⁷. No entanto, também nesta matéria

²⁰ Jónatas E. M. Machado/Paulo Nogueira da Costa, *Direito Constitucional...*, pp. 136 s.; José Melo Alexandrino, «Natureza, estrutura e função...», p. 328, nota 62.

²¹ Artigos 21.º, alíneas c), d), e), f), g), h), i) e o), e 90.º da CRA.

²² Artigos 76.º e seguintes da CRA.

²³ Sobre a importância deste texto no constitucionalismo angolano, José de Melo Alexandrino, «Reforma constitucional – lições do constitucionalismo português», in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Martim de Albuquerque*, Coimbra, 2010, pp. 10-11, nota 8 (recurso também acessível on-line).

²⁴ Preâmbulo e artigos 1.º, 7.º, 31.º, n.º 2, 32.º, n.º 2, 36.º, n.º 3, 89.º, n.º 1, 223.º, n.º 2, 236.º, alínea a), da CRA.

²⁵ Jorge Miranda, «A Constituição de Angola...», p. 19.

²⁶ José de Melo Alexandrino, «O papel dos tribunais na protecção dos direitos fundamentais dos cidadãos», in *O Direito*, ano 142.º (2010), V, pp. 866 s.

²⁷ Artigos 2.º, n.º 2, 28.º, n.ºs 1 e 2, 57.º, 164.º, alínea b), e 236.º da CRA.

a CRA apresenta um *perfil específico*, que a afasta em idêntica medida de Constituições como a portuguesa²⁸, em virtude dos seguintes elementos:

- (i) A extensão do elenco de *deveres fundamentais* expressos, sejam eles deveres gerais (artigos 22.º, n.º 3, e 52.º, n.º 2) ou particulares (artigo 11.º, n.º 1, 76.º, n.º 1, *in fine*, e 88.º da CRA);
- (ii) A existência de um conjunto significativo de *reservas de lei restritiva* e de *limites directos*²⁹ previstos relativamente a algumas das principais liberdades (artigos 40.º, n.º 3, 44.º, n.º 4, 46.º, n.º 1, 48.º, n.º 1, e 52.º, n.º 1);
- (iii) A determinação expressa de um *regime específico* dos direitos económicos, sociais e culturais (envolvendo a progressividade da respectiva realização, a reserva de recursos disponíveis e a subsidiariedade)³⁰;
- (iv) A autonomização, em termos da sistemática adoptada, da matéria relativa à *garantia* dos direitos e liberdades fundamentais³¹;
- (v) A existência, na ordem constitucional angolana, de um mecanismo específico de protecção dos direitos, liberdades e garantias junto do Tribunal Constitucional: o *recurso extraordinário de inconstitucionalidade*³².

1.4.2. Na matéria de *garantia da Constituição*, apesar das diferenças, é talvez mais vincada a aproximação à Constituição portuguesa de 1976, quer no que respeita à adopção de um sistema misto de fiscalização da constitucionalidade, quer no que respeita ao regime de revisão da Constituição³³.

Cingindo-nos à primeira destas dimensões, na ordem constitucional angolana, o modelo de *fiscalização da constitucionalidade* caracteriza-se pelas seguintes notas:

²⁸ Daí que não acompanhem a tese do Professor Jorge Miranda, segundo a qual haveria na CRA um desfasamento entre a Constituição dos direitos e a Constituição política (cfr. Jorge Miranda, «A Constituição de Angola...», pp. 33 ss.; Jorge Miranda/E. Kaffit Kosta, *As Constituições dos Estados...*, pp. 210 ss.).

²⁹ Sobre o conceito de *limite*, José Melo Alexandrino, *Direitos Fundamentais – Introdução Geral*, 2.ª ed., Cascais, 2011, pp. 121 ss.

³⁰ Artigos 21.º, alínea c), 28.º, n.º 2, e 90.º, alínea c), da CRA.

³¹ Artigos 56.º e seguintes da CRA.

³² José Melo Alexandrino, «O papel dos tribunais...», pp. 876 ss.

³³ Artigos 233.º a 237.º da CRA.

- (i) Um sistema inteiramente jurisdicionalizado;
- (ii) Um sistema misto, com fiscalização abstracta (preventiva, sucessiva e de inconstitucionalidade por omissão)³⁴ e fiscalização concreta (com manutenção do acesso directo do juiz comum à Constituição)³⁵;
- (iii) A inequívoca centralidade do Tribunal Constitucional;
- (iv) O predomínio do controlo exercido sobre normas, apesar de uma abertura (puramente textual) à fiscalização de todos os actos³⁶ e da possibilidade da fiscalização de actos administrativos e de sentenças (no recurso extraordinário de inconstitucionalidade)³⁷;
- (v) Um sistema que tem a Constituição como parâmetro de controlo (com inexistência de fiscalização da legalidade das leis reforçadas)³⁸;
- (vi) A existência de um mecanismo específico para a reparação de violações a princípios constitucionais e a direitos, liberdades e garantias (o já referido recurso extraordinário de inconstitucionalidade, que pressupõe, desde a reforma promovida em Dezembro de 2010, o prévio esgotamento dos recursos existentes)³⁹.

2. A organização do poder político

Uma das vias possíveis para abordar o tema da organização do poder político seria a da identificação dos princípios fundamentais aplicáveis, podendo para o efeito tomar-se como *ponto de referência* a sistematização proposta pelo Professor PAULO OTERO, ao

³⁴ Artigos 228.º e 229.º (fiscalização preventiva), 230.º e 231.º (fiscalização sucessiva abstracta) e 232.º (inconstitucionalidade por omissão).

³⁵ Decorrente dos artigos 177.º, n.º 1, e 180.º, n.º 2, alíneas *d*) e *e*), da CRA.

³⁶ Artigos 6.º, n.º 3, 180.º, n.º 2, alínea *a*), *in fine*, 226.º, n.ºs 1 e 2, e 227.º da CRA.

³⁷ Figura cuja *base* constitucional se acha no artigo 180.º, n.ºs 1 e 2, alínea *c*), da CRA e cuja consagração e regime se encontram estabelecidos na Lei Orgânica do Tribunal Constitucional [artigos 16.º, alínea *m*), e 21.º, n.º 4, da Lei n.º 2/2008, de 17 de Junho, alterada pela Lei n.º 24/2010, de 3 de Dezembro, e na Lei do Processo Constitucional (artigos 49.º e seguintes da Lei n.º 3/2008, de 17 de Junho, alterada e redenominada pela Lei n.º 25/2010, de 3 de Dezembro)].

³⁸ Mas com abertura, em fiscalização concreta, ao controlo do respeito por normas de Direito Internacional [artigo 36.º, n.º 1, alíneas *d*) e *e*), da Lei do Processo Constitucional].

³⁹ Artigo 49.º, § único, da Lei do Processo Constitucional (aditado pela Lei n.º 25/2010, de 3 de Dezembro).

distinguir entre (i) princípios de *organização e funcionamento* do poder político e (ii) princípios *respeitantes aos titulares* do poder político⁴⁰.

Sem prejuízo de reconhecer que, dentro do primeiro grupo, também a CRA consagra expressamente os princípios da separação e interdependência⁴¹, o princípio da imodificabilidade da competência⁴², o princípio da responsabilidade⁴³, o princípio da auto-organização interna⁴⁴, o princípio da continuidade do exercício de funções⁴⁵ e o princípio da maioria⁴⁶ e que, dentro do segundo grupo, estão presentes todos os oito princípios sucessivamente elencados pelo referido Professor de Lisboa⁴⁷, optámos por centrar a atenção num conjunto de tópicos relativos às principais “estruturas constitucionais” da República de Angola.

2.1. Primeiras observações

A centralidade do Presidente da República no sistema político e no sistema constitucional angolanos tem sido liminarmente reconhecida, tanto pela doutrina como pela jurisprudência constitucional⁴⁸.

⁴⁰ Paulo Otero, *Direito Constitucional Português*, vol. II – *Organização do Poder Político*, Coimbra, 2010, pp. 11 ss. e 77 ss., respectivamente.

⁴¹ Artigos 2.º, n.º 1, 105.º, n.º 3, e 236.º, alínea *j*), da CRA.

⁴² Mas apenas relativamente aos poderes do Presidente da República [quanto aos poderes da Assembleia Nacional, os artigos 104.º, n.º 4, 160.º, alínea *d*), e 161.º, alínea *n*), constituem normas especiais relativamente ao princípio enunciado no artigo 105.º, n.º 2, da CRA (em sentido diferente, veja-se o recente Acórdão n.º 319/2013, de 9 de Outubro, do Tribunal Constitucional, acessível a partir de <<http://www.tribunalconstitucional.ao>>)].

⁴³ Artigos 127.º, 129.º, 139.º e 140.º da CRA.

⁴⁴ Artigos 120.º, alíneas *e*) e *g*), 155.º e 160.º, alínea *a*), da CRA.

⁴⁵ Artigos 128.º, n.º 3, 179.º, n.º 7, 240.º e 241.º da CRA.

⁴⁶ Artigo 159.º da CRA.

A esta série de princípios (comuns à ordem constitucional portuguesa), deveríamos ainda acrescentar o princípio da *transparência e da boa governação* (artigo 104.º, n.º 4, da CRA) e porventura também o princípio do *gradualismo* (artigo 242.º).

⁴⁷ Assim, quanto aos *princípios respeitantes aos titulares do poder político*, estão presentes na CRA: (1) o princípio da legitimação democrática (artigos 2.º, 3.º, 106.º, 143.º, n.º 1 e 213.º); (2) o princípio da renovação (artigos 11.º, n.º 2, e 113.º, n.º 2); (3) o princípio da fidelidade à Constituição (artigos 108.º, n.º 5, 115.º e 131.º, n.º 4); (4) o princípio da responsabilidade pessoal (artigos 75.º, 127.º, 129.º, 139.º); (5) o princípio da titularidade de situações funcionais (artigos 133.º, 135.º, n.º 3, 140.º, n.º 2, 150.º e 188.º); (6) o princípio da proibição de acumulação de funções (artigos 138.º e 149.º); (7) o princípio da proibição do abandono de funções [artigo 110.º, n.º 2, alínea *h*)]; e (8) o princípio da renunciabilidade ao cargo (artigos 116.º e 152.º).

⁴⁸ Quanto à primeira, entre outros, Jorge Miranda, «A Constituição de Angola...», pp. 19, 24, 34 ss.; Vital Moreira, «Presidencialismo Superlativo», in *Público*, de 9 de Fevereiro de 2010; Jónatas E. M. Machado/Paulo Nogueira da Costa, *Direito Constitucional...*, p. 223; José Melo Alexandrino, «Natureza, estrutura e função...», pp. 320, 323; quanto à jurisprudência, logo no Acórdão n.º 111/2010, de 3 de

Eis uma primeira observação.

Mas há uma segunda observação liminar a reter: na prática política (basta para o efeito atentar nas formas de comunicação pública oficial) e por vezes até na jurisprudência constitucional⁴⁹, continua a falar-se em Governo ou do “Governo de Angola”. Todavia, já não existe Governo, nem como órgão de soberania, nem como órgão superior da Administração Pública⁵⁰. Na perspectiva aqui em análise, trata-se de um desvio ao esquema constitucional, arreigado no hábito e na linguagem corrente, que não deve fazer esquecer que a função de governo pertence hoje ao Presidente da República, enquanto “titular do Poder Executivo” (artigo 120.º da CRA)⁵¹.

2.2. O sistema de governo

Na Constituição da República de Angola, são órgãos de soberania o Presidente da República, a Assembleia Nacional e os Tribunais (artigo 105.º, n.º 1), mas apenas os dois primeiros integram o sistema de governo⁵².

2.2.1. Começemos por uma descrição elementar.

a) O Presidente da República é designado por sufrágio universal e directo⁵³, sendo eleito como tal o cabeça de lista do partido político (ou coligação de partidos políticos) mais votado no quadro das eleições gerais⁵⁴; o número dois da lista mais votada é eleito Vice-Presidente da República⁵⁵; o mandato é de cinco anos⁵⁶, podendo cada cidadão exercer até dois mandatos⁵⁷; o Presidente da República é definido simultaneamente

Fevereiro (que se pronunciou preventivamente sobre o texto da Constituição), o Tribunal Constitucional reconheceu não só que a CRA «alarga consideravelmente as competências do Presidente da República», como já o sistema precedente acabava «por concentrar na figura do Presidente da República mais poderes do que acontece por regra num sistema presidencialista clássico» (ponto 5 de decisão, acessível em <<http://www.tribunalconstitucional.ao>>).

⁴⁹ Veja-se o exemplo do Acórdão n.º 319/2013, de 9 de Outubro (cfr. <<http://www.tribunalconstitucional.ao>>), na respectiva p. 17.

⁵⁰ Artigos 105.º e 112.º da Lei Constitucional de 1992.

⁵¹ Veja-se também a esse respeito o ponto 5 do Acórdão n.º 111/2010, de 3 de Fevereiro.

⁵² Sobre o conceito de sistema de governo, por todos, Marcelo Rebelo de Sousa, *Direito Constitucional I – Introdução e Teoria da Constituição*, Braga, 1979, pp. 323 ss.

⁵³ Artigos 106.º e 143.º, n.º 1, da CRA.

⁵⁴ Artigo 109.º, n.º 1, da CRA.

⁵⁵ Artigo 131.º, n.º 2, da CRA.

⁵⁶ Artigo 113.º, n.º 1, da CRA.

⁵⁷ Artigo 113.º, n.º 2, da CRA.

como Chefe de Estado, titular do Poder Executivo e Comandante-em-Chefe das Forças Armadas⁵⁸; salvo no caso de traição à pátria e outros crimes definidos na Constituição como imprescritíveis e insusceptíveis de amnistia, o Presidente da República não é responsável⁵⁹ pelos actos praticados no exercício das suas funções⁶⁰; em caso de crise grave, o Presidente da República pode auto-demitir-se, o que acarreta a dissolução da Assembleia Nacional e a convocação de eleições gerais antecipadas⁶¹; em caso de vacatura do cargo, as funções são assumidas pelo Vice-Presidente, o qual cumpre o mandato até ao fim, com a plenitude dos poderes⁶².

Já a Assembleia Nacional (parlamento unicameral) é composta por 220 Deputados (130 eleitos pelo círculo nacional e 90 eleitos pelos 18 círculos eleitorais provinciais)⁶³, eleitos segundo o sistema de representação proporcional para um mandato de cinco anos⁶⁴; a Assembleia Nacional desempenha funções políticas⁶⁵, legislativas, de controlo e fiscalização⁶⁶.

b) A respeito das relações entre o Presidente da República e a Assembleia Nacional, esforçou-se o Tribunal Constitucional, logo no Acórdão de fiscalização preventiva da Constituição, por enumerar “os mecanismos que apontam para a interdependência e cooperação”, entre os quais assinalou: a aprovação do Orçamento Geral do Estado pela Assembleia, após submissão da respectiva proposta pelo Presidente da República; o dever de audição da Assembleia Nacional, no exercício de

⁵⁸ Quanto às competências, a cada um destes níveis, estão as mesmas previstas nos artigos 119.º, 120.º e 121.º, respetivamente, dispendo ainda o Presidente da República de outras competências: na esfera as relações internacionais (artigo 121.º), bem como em matéria de segurança nacional (artigo 123.º), de procedimento legislativo e referendário (artigos 124.º e 168.º, n.º 1) e de decretação legislativa de urgência (artigo 126.º).

⁵⁹ Sem prejuízo da responsabilidade difusa (sobre o conceito, por último, Jaime Valle, *O Poder de Exteriorização do Pensamento Político do Presidente da República*, Lisboa, 2013, pp. 496 ss.)

⁶⁰ Artigo 127.º da CRA; os correspondentes processos, desencadeados no seio da Assembleia Nacional, competem ao Tribunal Supremo ou ao Tribunal Constitucional (artigo 129.º da CRA).

⁶¹ Artigo 128.º da CRA.

⁶² Artigo 132.º, n.º 1, da CRA.

⁶³ Artigo 144.º, n.º 2, da CRA.

⁶⁴ Artigo 143.º, n.º 2, da CRA.

⁶⁵ Funções em cujo âmbito se devem identicamente colocar os poderes electivos enunciados no artigo 163.º da CRA.

⁶⁶ Assim expressamente, os artigos 161.º e 162.º da CRA.

determinados poderes pelo Presidente da República⁶⁷; o poder de iniciativa legislativa deste, bem como o regime fixado para as autorizações legislativas (sujeitas a apreciação posterior do Parlamento); a obrigação de submissão à Assembleia Nacional dos decretos legislativos presidenciais provisórios⁶⁸; os poderes de promulgação e o regime de reapreciação dos decretos do Parlamento; os poderes de aprovação de convenções internacionais pela Assembleia Nacional; enfim, a possibilidade de o Presidente da República poder ser destituído por iniciativa da Assembleia Nacional, em certos casos de responsabilidade criminal⁶⁹. Já no recentíssimo Acórdão n.º 319/2013 (onde foi declarada a inconstitucionalidade dos preceitos da Lei Orgânica da Assembleia Nacional que previam a possibilidade de inquéritos e interpelações ao Executivo e de convocar e fazer perguntas e audições aos Ministros)⁷⁰, o Tribunal Constitucional parece dar maior ênfase ao reconhecimento de que no sistema de governo angolano ocorre uma *interdependência por coordenação* dos dois órgãos de soberania⁷¹.

c) Não tem sido nítida na prática nem na jurisprudência constitucional a diferença entre as funções e competências do Presidente da República enquanto Chefe de Estado e enquanto Chefe do Executivo, mas talvez possamos traçar a esse respeito algumas linhas orientadoras: (1) *enquanto Chefe de Estado*, o Presidente da República encontra-se num plano de subordinação directa à Constituição, desempenhando sobretudo as funções de representação (unidade e integração), de direcção política e de garantia⁷²; (2) em segundo lugar, por força do disposto na alínea v) do artigo 119.º da CRA, é nesse plano que se devem situar os respectivos poderes na esfera das relações internacionais, em matéria de segurança nacional, os poderes legislativos, o poder de promulgação (e

⁶⁷ Artigo 119.º, alíneas m), o) e p), da CRA.

⁶⁸ Mecanismo considerado pelo Tribunal Constitucional de dimensão e abrangência consideravelmente menores do que o que decorria da precedente cláusula de poderes especiais do artigo 67.º da Lei Constitucional de 1992.

⁶⁹ Cfr. Acórdão n.º 111/2010, de 3 de Fevereiro (acessível em <<http://www.tribunalconstitucional.ao>>), pp. 19 s.

⁷⁰ Foram assim declarados inconstitucionais os artigos 260.º, 261.º, n.º 1, alínea c), e n.º 2, 268.º (apenas parcialmente, na medida em que os Ministros e os altos funcionários poderão ser ouvidos mediante autorização do titular do Poder Executivo), 269.º, 270.º e 271.º da Lei n.º 13/2012, de 2 de Maio.

⁷¹ Cfr. Acórdão n.º 319/2013 (acessível em <<http://www.tribunalconstitucional.ao>>), pp. 5-9.

⁷² Para um quadro paralelo, Jaime Valle, *O Poder de Exteriorização...*, pp. 229 ss., 274 ss. e 381 ss.

de solicitar a reapreciação dos diplomas da Assembleia Nacional), bem como o poder de auto-demissão; (3) já *enquanto titular do Poder Executivo*, pelo menos uma parte dos poderes do Presidente de República desenvolve-se num plano de subordinação à lei, na medida em que estão agora em causa a função governativa e a função administrativa⁷³ (que estavam anteriormente confiadas ao Governo⁷⁴); (4) à luz da CRA, tem sentido a distinção entre *titularidade* do Poder Executivo (que compete ao Presidente da República) e *exercício* do Poder Executivo (cujo nível primário compete ao Presidente da República e, a um nível secundário, ao Vice-Presidente⁷⁵ e ao Conselho de Ministros⁷⁶, enquanto órgãos auxiliares daquele).

d) No final, a partir do texto constitucional, constituem *singularidades* do sistema de governo angolano as seguintes: a eleição conjunta do Presidente da República e dos Deputados; a simultaneidade dos mandatos do Presidente da República e da Assembleia Nacional; o poder de auto-demissão; a existência e o estatuto do Conselho de Ministros (v. *infra*, n.º 2.3.).

2.2.2. Articulações fundamentais

Como está sobejamente demonstrado tanto no âmbito da Ciência Política como no da Ciência do Direito Constitucional, um sistema de governo não pode definir-se apenas na base dos princípios e das regras constitucionais, havendo de ter-se em atenção não só o seu modo de funcionamento, mas também uma série de articulações fundamentais⁷⁷, em especial com o regime político e o sistema de partidos: (i) relativamente ao primeiro, há quem se refira ao carácter “híbrido” do regime (em que a democracia estaria a criar os seus alicerces)⁷⁸ e a um “regime em processo de transição”⁷⁹ – duas formulações que

⁷³ Para um recorte aproximado, Paulo Otero, *Direito Constitucional...*, vol. II, pp. 331 ss., 336 ss.

⁷⁴ Ainda que estivessem a ser exercidas desde 1999 pelo Presidente da República.

⁷⁵ Artigo 131.º, n.º 1, da CRA, que dispõe expressamente que “*O Vice-Presidente é um órgão auxiliar do Presidente da República no exercício da função executiva*”.

⁷⁶ Artigo 134.º, n.º 1, da CRA e artigo 40.º do Decreto Legislativo Presidencial n.º 5/2012, de 15 de Outubro.

⁷⁷ Quanto à interdependência com outros factores de ordem económica, social, cultural e política, aplicar-se-iam aqui inteiramente considerações similares às feitas mais acima (v. *supra*, n.º 1.1.).

⁷⁸ No âmbito do Direito Constitucional, Raúl Araújo, *O Presidente da República...*, p. 226; fora dele, José Reis Santos, «Entre o Futuro e a Assembleia: considerações sobre o sistema político

de certo modo se equivalem; (ii) relativamente ao sistema de partidos, depois da oportunidade (de bipartidarismo) perdida em 1992, estamos hoje em presença, como dissemos, de um sistema multipartidário de partido hegemónico⁸⁰; (iii) quanto a outros factores, um dos mais evidentes⁸¹ é seguramente o facto de o Presidente da República ser também o líder do partido maioritário, assegurando também por essa via o controlo político da Assembleia Nacional⁸².

2.2.3. *Qualificação do sistema de governo*

Resta a questão, porventura menor, da qualificação a dar ao sistema de governo angolano: o Tribunal Constitucional, que começou por aludir a um sistema de governo presidencial (Acórdão n.º 111/2010), refere-se agora a um sistema de governo “de base presidencial” (Acórdão n.º 319/2013); por sua vez, na doutrina, o Professor JORGE MIRANDA começou por notar a aproximação ao sistema de governo representativo simples⁸³, remetendo agora para as posições de outros autores, que falam em «hiperpresidencialismo ou em presidencialização *de facto*»⁸⁴.

Pela nossa parte, mantemos a ideia de que estamos diante de um sistema atípico (especificamente angolano), que deve ser entendido em articulação com um conjunto de factores políticos, económicos e sociais, de onde emerge uma inequívoca presidencialização⁸⁵.

angolano», in Marina Costa Lobo/Octavio Amorim Neto (orgs.), *O Semipresidencialismo nos Países de Língua Portuguesa*, Lisboa, 2009, pp. 51-52, 74.

⁷⁹ Assim, Justino Pinto de Andrade, «O processo de transição em Angola: sociedade civil, partidos políticos, agentes económicos e população em geral», in Nuno Vidal/Justino Pinto de Andrade (eds.), *Sociedade Civil em Angola – Enquadramento regional e internacional*, 2.ª ed., Luanda & Lisboa, 2009, p. 41.

⁸⁰ Com o MPLA a alcançar 80% dos sufrágios nas eleições de 2008 e 72% nas eleições de 2012.

⁸¹ Outros seriam as heranças do período de partido único, a forma da estruturação do sistema económico capitalista, a elevada fragmentação partidária, mas também, por exemplo, as dificuldades criadas à figura do Primeiro-Ministro, durante toda a década de 90 do século XX (cfr. Raúl Araújo, *O Presidente da República...*, p. 224).

⁸² Salientando então, a propósito da separação horizontal de poderes, a importância do papel dos partidos da oposição e do Tribunal Constitucional, Jónatas E. M. Machado/Paulo Nogueira da Costa, *Direito Constitucional...*, p. 224.

⁸³ Jorge Miranda, «A Constituição de Angola...», p. 37.

⁸⁴ Jorge Miranda/E. Kafft Kosta, *As Constituições dos Estados...*, p. 213; insistindo na nota do *hiperpresidencialismo*, Jónatas E. M. Machado/Paulo Nogueira da Costa, *Direito Constitucional...*, pp. 222, 224, 240.

⁸⁵ José Melo Alexandrino, «Natureza, estrutura e função...», pp. 323 s. (com amplas indicações).

2.3. *Idem: os órgãos auxiliares e consultivos do Presidente da República*

Face à envergadura das alterações introduzidas pela CRA na estrutura constitucional precedente, à disciplina legal que foi dada a esses órgãos e à escassez de doutrina pertinente⁸⁶, justificam-se algumas notas breves a respeito dos órgãos auxiliares e consultivos do Presidente da República.

a) Quanto ao *Vice-Presidente*: (i) trata-se de um órgão constitucional autónomo, com um estatuto largamente equiparado ao do Presidente da República (à luz do disposto no artigo 131.º, n.º 4, da CRA); (ii) é, no entanto, um órgão funcionalmente subordinado ao Presidente da República no exercício do Poder Executivo⁸⁷; (iii) é também o substituto constitucional do Presidente da República⁸⁸; (iv) integra ainda por inerência o Conselho de Ministros, o Conselho da República e o Conselho de Segurança Nacional⁸⁹; (v) por fim, é um órgão política e institucionalmente responsável perante o Presidente da República⁹⁰, que todavia não o pode destituir⁹¹.

b) O *Conselho de Ministros* pode caracterizar-se como um órgão constitucional auxiliar do Presidente da República, como um órgão complexo (um órgão de órgãos)⁹² e como um órgão que desenvolve uma função específica de exercício (a um segundo nível) de uma parcela do Poder Executivo (no que concerne à formulação e execução da política geral do país e da Administração Pública)⁹³, estando-lhe ainda deferida a relevante função de preparação dos actos normativos do Presidente da República⁹⁴.

⁸⁶ Cfr. Jónatas E. M. Machado/Paulo Nogueira da Costa, *Direito Constitucional...*, p. 249.

⁸⁷ Artigos 120.º, alínea k), e 131.º, n.º 1, da CRA.

⁸⁸ Artigo 132.º da CRA.

⁸⁹ Artigos 134.º, n.º 2, 135.º, n.º 2, e 136.º, n.º 2, da CRA.

⁹⁰ Artigo 139.º da CRA.

⁹¹ Por força do respectivo estatuto e sistema de eleição, bem como do disposto nos artigos 131.º, n.º 4, e 132.º da CRA.

⁹² Artigo 134.º, n.º 2, da CRA.

⁹³ Artigo 134.º, n.º 1, da CRA.

⁹⁴ Artigo 134.º, n.º 2, da CRA e artigo 41.º, alíneas i), j) e k), do Decreto Legislativo Presidencial n.º 5/2012, de 15 de Outubro.

c) Livremente nomeados e destituídos pelo Presidente da República e tendo como tarefa principal a da chefia de departamentos básicos da Administração Pública⁹⁵, os *Ministros de Estado* e os *Ministros*⁹⁶ não são órgãos constitucionais autónomos (exercendo poderes delegados pelo Presidente da República)⁹⁷, estando por isso na directa dependência do Presidente da República⁹⁸, perante quem respondem pessoal, política e institucionalmente⁹⁹. Não deixam de ser, em todo o caso, por força da Constituição, titulares de um cargo político¹⁰⁰ e também de um órgão colegial (o Conselho de Ministros)¹⁰¹.

d) Quanto aos *órgãos colegiais consultivos* do Presidente da República, o Conselho da República é um órgão colegial de natureza consultiva do Chefe de Estado (artigo 135.º, n.º 1), ao passo que o Conselho de Segurança Nacional é o órgão de consulta do Presidente da República, para os assuntos expressamente referidos no artigo 136.º, n.º 1, da CRA¹⁰².

2.4. Distribuição e exercício do poder legislativo

Apesar da aparente simplicidade do esquema de distribuição do poder legislativo, poder que foi em princípio cometido à Assembleia Nacional e só residualmente ao Presidente da República¹⁰³, a realidade apresenta-se como sendo mais complexa.

⁹⁵ Como sucede no sistema brasileiro (cfr. Manuel Gonçalves Ferreira Filho, *Curso de Direito Constitucional*, 34.ª ed., São Paulo, 2008, p. 225).

⁹⁶ Sobre o estatuto constitucional dos Ministros no sistema constitucional português, Paulo Otero, *Direito Constitucional...*, vol. II, pp. 363 ss.

⁹⁷ Artigo 137.º da CRA.

⁹⁸ Artigo 120.º, alínea k), da CRA.

⁹⁹ Não parece ter base constitucional a submissão dos Ministros a responsabilidade disciplinar (todavia neste sentido, veja-se o disposto no artigo 6.º do Decreto Presidencial n.º 216/2012, de 15 de Outubro, que aprovou o Regimento do Conselho de Ministros, tal como já sucedia no precedente Regimento, aprovado pelo Decreto Presidencial n.º 7/2010, de 5 de Março).

¹⁰⁰ Veja-se a formulação textual do artigo 138.º, n.ºs 1 e 2, da CRA.

¹⁰¹ Artigo 134.º, n.º 2, da CRA.

¹⁰² Pese embora a epígrafe da secção V do capítulo II do Título IV da Constituição, que se refere a “órgãos auxiliares do Presidente da República”, quanto à natureza destes dois órgãos, deve prevalecer o conteúdo normativo decorrente dos artigos 135.º e 136.º da CRA, sendo também esta a solução que se depreende da epígrafe do Capítulo V, bem como dos artigos 21.º e 25.º de Decreto Legislativo Presidencial n.º 5/2012, de 15 de Outubro.

¹⁰³ Esquema que parece ter inteira correspondência na prática: segundo os dados a que tivemos acesso, nos anos de 2011 e 2012, 90% da produção legislativa pertenceu de facto ao Parlamento e do pequeno número de actos legislativos presidenciais metade foi precedida de leis de autorização

2.4.1. Segundo o artigo 161.º, alínea *b*), da CRA, compete à Assembleia Nacional aprovar leis sobre todas as matérias, salvo as reservadas pela Constituição ao Presidente da República, estando ainda reconhecido ao Parlamento um domínio de *reserva absoluta* de competência legislativa (artigo 164.º)¹⁰⁴, um domínio de *reserva relativa* (artigo 165.º, n.º 1), bem como uma *reserva relativa “residual”* (artigo 165.º, n.º 2).

Por sua vez, o *Presidente da República*, cuja competência legislativa reservada é a respeitante à orgânica e composição do Poder Executivo¹⁰⁵, pode ainda emitir decretos legislativos presidenciais provisórios (artigo 126.º), quando, por razões de urgência e relevância, tal medida se mostrar necessária à defesa do interesse público¹⁰⁶, e decretos legislativos presidenciais autorizados (artigo 170.º)¹⁰⁷.

No âmbito do *procedimento legislativo*, o Presidente da República dispõe dos poderes de iniciativa legislativa, de promulgação, de solicitar uma reapreciação dos decretos da Assembleia Nacional e de requerer a fiscalização preventiva da constitucionalidade¹⁰⁸.

parlamentar (as Leis de autorização legislativa n.º 19/2011, 21/2011, 9/2012 e 15/2012); por sua vez, também pelo que nos é dado saber, não houve ainda recurso à figura dos decretos legislativos presidenciais provisórios; já os decretos presidenciais – que não são actos legislativos – ascenderam a 320 em 2011 e a 252 em 2012.

¹⁰⁴ Às matérias do artigo 164.º devem ainda aditar-se, por força de outros preceitos da Constituição, como sendo da competência natural da Assembleia Nacional: a lei sobre a elaboração, apresentação, adopção, execução e controlo do Orçamento Geral do Estado (artigo 104.º, n.º 3); a lei sobre a organização interna da Assembleia Nacional [artigo 164.º, alínea *a*)]; a lei de aprovação do Orçamento Geral do Estado [artigo 164.º, alínea *e*)]; a lei sobre a divisão administrativa do país [artigo 164.º, alínea *f*)]; a lei sobre a organização e funcionamento dos órgãos da administração local do Estado (artigo 201.º, n.º 4); a lei sobre a organização e funcionamento do sistema de segurança nacional (artigos 202.º, n.º 3, e 203.º); a lei sobre restrições ao exercício de direitos pelos agentes da segurança nacional no activo (artigo 205.º); a lei sobre organização e funcionamento da defesa nacional (artigos 206.º, n.º 2, e 207.º, n.ºs 1 e 3); a lei sobre o serviço militar (artigo 208.º, n.º 2); a lei sobre organização e funcionamento dos órgãos que asseguram a ordem pública (artigo 209.º, n.º 2); a lei sobre a organização e o funcionamento da preservação da segurança do Estado (artigo 211.º, n.º 3); a lei sobre a organização, funcionamento e fiscalização dos serviços de inteligência e segurança (artigo 212.º, n.º 2).

¹⁰⁵ Artigo 120.º, alínea *e*), da CRA.

¹⁰⁶ Estes actos estão ainda sujeitos a diversos limites negativos e formais (artigo 126.º, n.ºs 3 a 8), tendo o seu regime de apreciação parlamentar previsto no artigo 172.º da CRA.

¹⁰⁷ Tal como sucede no sistema constitucional português, também estes actos estão submetidos à possibilidade de apreciação parlamentar (artigo 171.º da CRA).

¹⁰⁸ Artigos 120.º, alínea *i*), 124.º, n.º 1, 124.º, n.º 2, e 228.º, n.º 1, respectivamente.

2.4.2. Entre as *zonas de sombra ou de dúvida*, uma prende-se com a determinação do alcance do disposto no artigo 165.º, n.º 2, da CRA e uma segunda coloca-se em torno da competência de desenvolvimento das leis de bases.

a) Depois de elencar as matérias objecto de reserva relativa, o artigo 165.º, n.º 2, dispõe que “*A Assembleia Nacional tem ainda reserva de competência relativa para a definição do regime legislativo geral sobre todas as matérias não abrangidas no número anterior, salvo as reservadas pela Constituição ao Presidente da República*”. Estamos, sem dúvida, perante um preceito difícil e ambíguo, que nem a doutrina nem o Tribunal Constitucional tiveram ainda oportunidade de aclarar devidamente¹⁰⁹.

Quanto a nós, a partir do respectivo programa normativo, parecem ser relativamente firmes as seguintes observações: (i) a negação da existência de um domínio legislativo concorrencial (entre a Assembleia Nacional e o Presidente da República); (ii) a transformação automática da competência legislativa comum da Assembleia Nacional¹¹⁰ em competência reservada (“tem ainda reserva de competência legislativa”); (iii) logicamente, a simultânea abertura à possibilidade de emissão nessas matérias de decretos legislativos presidenciais autorizados; (iv) a ambiguidade da referência a “regime legislativo geral”¹¹¹.

b) Uma questão conexas com o problema agora apreciado é a de saber se cabe ou não ao Presidente da República o poder de aprovar “decretos legislativos presidenciais de desenvolvimento”, tendo alguma doutrina dado a essa questão uma resposta afirmativa¹¹².

¹⁰⁹ A respeito desse artigo, foi tudo menos esclarecedor o que se escreveu no Acórdão n.º 233/2013, de 3 de Fevereiro, desde logo pela dificuldade de uma delimitação em concreto das fronteiras entre a função legislativa e a executiva/administrativa.

¹¹⁰ Do artigo 161.º, alínea b), da CRA.

¹¹¹ A dúvida deve, a nosso ver, ser resolvida neste caso por apelo à história e à estrutura da Constituição [sobre o tópico, José de Melo Alexandrino, «Como ler a Constituição – Algumas coordenadas», in *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha*, vol. III, Coimbra, 2010, pp. 509 ss. (recurso também acessível on-line)]; interpretando a regra, no contexto de um sistema de governo “de base presidencial” (Acórdão n.º 319/2013), favoravelmente ao primado (por assim dizer, absoluto) da competência legislativa do Parlamento, sob pena de ser defraudada a separação e interdependência pretendidas pela CRA e inerentes ao princípio do Estado de Direito.

¹¹² Cfr. Jónatas E. M. Machado/Paulo Nogueira da Costa, *Direito Constitucional...*, pp. 306, 308.

Ora, a nosso ver, nem a prática, nem a estrutura, nem o texto da Constituição suportam semelhante conclusão, na medida em que: (1) a tese em apreço desconsidera o facto de o órgão legislativo por excelência ser a Assembleia Nacional¹¹³; (2) desconsidera, em segundo lugar, o alcance explícito da cláusula residual do artigo 165.º, n.º 2; (3) em terceiro lugar, não releva o facto de o Presidente da República ter sempre ao seu dispor, além da iniciativa legislativa, as vias dos decretos legislativos presidenciais provisórios e autorizados; (4) por fim, em lado algum a Constituição se refere a “decretos legislativos presidenciais de desenvolvimento” (havendo, como é sabido, uma cláusula expressa de *reserva de Constituição* quanto aos poderes do Presidente da República)¹¹⁴.

c) Problema distinto é o que respeita à avaliação da *praxis*, como não deixou de ser posto em evidência nos votos de vencido exarados no Acórdão n.º 233/2013, de 3 de Fevereiro. Essa avaliação é algo naturalmente fora das nossas possibilidades, na medida em que requereria uma análise exaustiva de dezenas e dezenas de decretos presidenciais (que pudessem situar-se na fronteira entre o poder legislativo e o poder regulamentar). Duas coisas podemos dizer, no entanto: a primeira é a de que, segundo a Constituição, salvo no que diz respeito à orgânica e composição do Poder Executivo¹¹⁵, no exercício de poderes legislativos, o Presidente da República actua, como vimos (v. *supra*, n.º 2.2.1.), não na qualidade de titular do Poder Executivo, mas na qualidade de Chefe de Estado¹¹⁶; a segunda é de que os actos do Presidente da República que não revistam a natureza de decreto legislativo presidencial não devem declarar a revogação de legislação, por tal ser apanágio dos actos dotados do atributo da força de lei¹¹⁷.

¹¹³ Artigos 161.º, alínea *b*), 164.º, 165.º, 171.º e 172.º da CRA.

¹¹⁴ Mais uma vez, o artigo 117.º da CRA.

¹¹⁵ Artigo 120.º, alínea *e*), da CRA.

¹¹⁶ É essa conclusão que decorre do disposto no artigo 119.º, alínea *v*), que comete ao Presidente da República, enquanto Chefe de Estado, o exercício das demais competências estabelecidas na Constituição, onde se incluem justamente as de aprovação de actos legislativos (que não estão previstas nem cabem no artigo 120.º).

¹¹⁷ Sobre o conceito de força de lei, Carlos Blanco de Moraes, *Curso de Direito Constitucional – As funções do Estado e o poder legislativo no ordenamento português*, tomo I, 2.ª ed., Coimbra, 2012, pp. 293 ss.

2.5. *A administração local do Estado*

Além da administração central do Estado (estruturada em departamentos ministeriais), da administração indirecta e da administração autónoma, a *administração local do Estado*, apesar da singeleza do artigo 201.º da CRA, ocupa um lugar proeminente na organização e funcionamento do poder político em Angola.

A administração local do Estado é exercida por órgãos desconcentrados da administração central que realizam, a nível local, interesses e atribuições do Estado, no âmbito da respectiva circunscrição administrativa (em geral, a província, o município e a comuna)¹¹⁸.

À frente de cada Província, encontra-se um Governador Provincial, nomeado e destituído livremente pelo Presidente da República, perante quem responde política e institucionalmente, a quem incumbe conduzir a governação da província e assegurar o normal funcionamento da administração local do Estado¹¹⁹. Como órgão de apoio consultivo, mas sem verdadeiramente limitar a excessiva concentração de poderes no órgão de topo, funciona em cada província um Conselho Provincial de Auscultação e Concertação Social¹²⁰.

2.6. *O poder local*

A Constituição da República de Angola deu, como nenhuma outra, uma atenção única ao poder local, cingindo-nos aqui a um breve conjunto de notas¹²¹: (i) por várias razões, Angola encontra-se numa situação extraordinariamente favorável ao desenvolvimento do poder local¹²²; (ii) o conceito de poder local compreende na CRA

¹¹⁸ Artigo 5.º, n.º 3, da CRA.

¹¹⁹ A organização e funcionamento dos vários órgãos da administração local do Estado estão fixados na Lei n.º 17/2010, de 29 de Julho, alterada pela Lei n.º 34/2011, de 12 de Dezembro.

¹²⁰ Artigo 24.º da Lei n.º 17/2010, de 29 de Julho – estrutura consultiva que tem a sua réplica nos municípios e nas comunas (artigos 57.º e 79.º).

¹²¹ Sobre o assunto, desenvolvidamente, pode ver-se o nosso estudo «O poder local na Constituição da República de Angola: os princípios fundamentais», in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. LI (2010), n.ºs 1 e 2, pp. 61-92 = *Elementos de Direito Público Lusófono*, Coimbra, 2011, pp. 279-318 (recurso também acessível on-line); ainda sobre a matéria, Carlos Teixeira, «Administração e governação local em Angola», in *História: Debates e Tendências*, v. 11, n.º 1 (jan./jun. 2011), pp. 47-64 (recurso acessível on-line); José Melo Alexandrino, *Síntese Comparativa* (2012), acessível em <http://icjp.pt/sites/default/files/media/sintese_comparativa.pdf>; Carlos Feijó, «Poder local em Angola – Institucionalização, organização e problemas», in José Melo Alexandrino (coord.), *Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono* [obra em curso de publicação].

¹²² José Melo Alexandrino, «O poder local...», pp. 63 s.

três formas organizativas: as autarquias locais, as instituições do poder tradicional e outras modalidades específicas de participação dos cidadãos¹²³; (iii) os municípios e as comunas existentes em Angola não são autarquias locais, mas apenas extensões desconcentradas da administração local do Estado¹²⁴; (iv) apesar de tudo, desde logo por razões históricas, os municípios apresentam-se em Angola como o futuro ente local por excelência; (v) a CRA recebeu e instituiu como norma de base do poder local o princípio da autonomia local¹²⁵; (vi) quanto à institucionalização das autarquias locais, processo que ainda não conheceu a aprovação das leis necessárias para o efeito¹²⁶, há muito que o imperativo da autarquização vem sendo de facto adiado¹²⁷, tendo a Constituição consagrado nesse domínio o princípio do gradualismo (artigo 241.º)¹²⁸.

3. O sistema jurisdicional

Segundo o artigo 174.º, n.º 1, da CRA, os tribunais são o órgão de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo, cabendo-lhes em plenitude o exercício da função jurisdicional¹²⁹, sem prejuízo da Constituição admitir a regulação legal dos meios e formas de composição extra-judicial de conflitos (artigo 174.º, n.º 4)¹³⁰ e de prever expressamente os julgados de paz (artigo 197.º).

¹²³ Artigo 213.º, n.º 2, da CRA.

¹²⁴ José Melo Alexandrino, «O poder local...», p. 67.

¹²⁵ José Melo Alexandrino, «O poder local...», pp. 81 ss.

¹²⁶ Sobre o significado político-constitucional dessas leis, José Melo Alexandrino, «Natureza, estrutura e função...», pp. 338 s., nota 134.

¹²⁷ Neste sentido também, Armando Marques Guedes, *O Estudo dos Sistemas Jurídicos Africanos. Estado, sociedade, Direito e poder*, Coimbra, 2004, p. 144.

¹²⁸ Sobre o sentido desta norma, José Melo Alexandrino, «O poder local...», pp. 87 ss.; expressando uma relativa adesão a esse entendimento, Carlos Feijó, «Poder local em Angola...», *loc. cit.*

¹²⁹ Jónatas E. M. Machado/Paulo Nogueira da Costa, *Direito Constitucional...*, p. 258.

¹³⁰ Pela Lei n.º 16/2003, de 25 de Julho, foi aprovada em Angola a Lei da Arbitragem Voluntária (para um primeiro enquadramento, Agostinho Pereira de Miranda/Cláudia Leonardo, «Lei Angolana de Arbitragem Voluntária: uma análise descritiva», in *Revista de Arbitragem e Mediação*, n.º 25 (2010), pp. 199-212 (recurso disponível on-line).

3.1. *O sistema jurisdicional segundo a Constituição*

Segundo a Constituição, os Tribunais superiores são o Tribunal Constitucional, o Tribunal Supremo, o Tribunal de Contas e o Supremo Tribunal Militar.

Por sua vez, o sistema jurisdicional compreende: (i) uma jurisdição comum, encabeçada pelo Tribunal Supremo e integrada por Tribunais da Relação e outros tribunais; e (ii) uma jurisdição militar, encabeçada pelo Supremo Tribunal Militar e integrada igualmente por Tribunais Militares de Região. Pode ainda ser criada uma jurisdição administrativa, fiscal e aduaneira autónoma, além de tribunais marítimos¹³¹.

3.2. *O sistema jurisdicional existente*

Todavia, o sistema existente não corresponde ainda, salvo quanto ao elenco dos Tribunais Superiores¹³², ao desenho previsto no artigo 176.º, n.º 2, da Constituição¹³³.

Neste momento, em que não há jurisdição administrativa autónoma¹³⁴, a jurisdição comum compreende: (i) na primeira instância, 18 tribunais provinciais e 25 tribunais municipais (sendo estes tribunais de competência restrita em matéria cível e penal)¹³⁵; (ii) a nível superior: o Tribunal Supremo (que funciona como Tribunal Pleno e como Tribunal de recurso).

Os tribunais provinciais estão divididos em Secções e o Tribunal Supremo em Câmaras, que são, num caso e no outro, as seguintes:

- Cível e administrativo;
- Família;
- Trabalho;
- Questões marítimas;

¹³¹ Artigo 176.º, n.ºs 1 a 4, da CRA.

¹³² Sobre a natureza, composição e estatuto de cada um destes tribunais, veja-se o disposto nos artigos 180.º a 183.º da CRA.

¹³³ Entre os diplomas relevantes figuram a Lei do Sistema Unificado de Justiça (Lei n.º 18/88, de 31 de Dezembro) e a Lei da Impugnação dos Actos Administrativos (Lei n.º 2/94, de 14 de Janeiro); quanto ao número total de juizes, segundo dados referidos em discurso do Presidente da República, em 12 de Junho de 2013, na tomada de posse de novos magistrados, há em Angola cerca de 250 juizes (cfr. <<http://www.mpla.ao/mpla.6/discursos.15.html>>).

¹³⁴ Sobre a distribuição da competência neste domínio, com as devidas indicações, Cremildo Paca, *Direito do Contencioso Administrativo Angolano*, Lisboa, 2008, pp. 92 ss.

¹³⁵ Das decisões em matéria cível cabe recurso para o Tribunal Provincial, ao passo que das decisões em matéria penal cabe recurso para o Tribunal Supremo.

– Menores e criminal.

Criado em 2008, o Tribunal Constitucional tem por assim dizer um lugar separado, quer em virtude do seu estatuto e do vasto conjunto de funções e competências definidas na Constituição e na lei, quer também por efeito do impacto no sistema jurisdicional do recurso extraordinário de inconstitucionalidade. Ainda que, nestes cinco anos, tenha estado muito cingido a questões de contencioso eleitoral e partidos políticos, não tem deixado de se afirmar como “tribunal dos direitos fundamentais”, como já demonstrou em matéria de liberdade pessoal e de *habeas corpus*, designadamente¹³⁶.

3.3. *As perspectivas de reforma*

Em Maio de 2013 foi apresentado, pela Comissão da Reforma da Justiça e do Direito nomeada em 2012¹³⁷, um anteprojecto de lei sobre a Reforma da Justiça e do Direito, ainda em discussão pública, prevendo nomeadamente:

- O alargamento da rede de tribunais existente, passando dos actuais 50 para cerca de 200 tribunais (com a criação de um tribunal em cada município);
- A substituição dos tribunais provinciais e dos tribunais municipais pelos tribunais de comarca (de competência geral ou especializada);
- A criação dos Tribunais da Relação, instituindo para o efeito 5 regiões judiciais;
- A maior atenção a conceder à organização interna e à formação.

Segundo informações prestadas pelos responsáveis, esta reforma do sistema de Justiça e do mapa judiciário é para implementar gradualmente até 2020¹³⁸.

¹³⁶ Entre outras decisões relevantes, vejam-se, por último, os Acórdãos n.ºs 312/2013 e 316/2013 (acessíveis em <<http://www.tribunalconstitucional.ao>>).

¹³⁷ Pelo Despacho Presidencial n.º 124/2012, de 27 de Novembro – foi entretanto parcialmente reconfigurada a composição dessa comissão (pelo Despacho Presidencial n.º 68/2013, de 26 de Agosto).

¹³⁸ Cfr. «Novo Mapa Judiciário», in *Jornal de Angola*, de 16 de Maio de 2013 (notícia acessível em <http://jornaldeangola.sapo.ao/politica/novo_mapa_juridico>).

NATUREZA, ESTRUTURA E FUNÇÃO DA CONSTITUIÇÃO: O CASO ANGOLANO *

SUMÁRIO: *Introdução*. 1. *A natureza da Constituição*. 1.1. Uma explicação sobre a Constituição da República de Angola (CRA). 1.2. Traços caracterizadores da CRA. 1.3. Pressupostos da realização da Constituição. 2. *A estrutura da Constituição*. 2.1. A arquitectura da CRA. 2.1.1. O princípio do Estado de Direito. 2.1.2. O princípio democrático. 2.1.3. Idem: as condições da democracia. 2.2. A especificidade da Constituição como norma. 3. *A função da Constituição*. 3.1. As funções gerais da Constituição. 3.2. As funções particulares da Constituição: o caso da CRA. *Epílogo*.

Introdução

Ao dar a esta palestra o título “Natureza, estrutura e função da Constituição: o caso angolano”, eu quis colocar e tentar responder, num determinado contexto histórico e à luz de uma Constituição concreta¹, a *três interrogações* fundamentais: que tipo de Constituição é a Constituição da República de Angola? Que elementos ou traços definem o conteúdo dessa Constituição? Para que serve a Constituição?

*Texto desenvolvido de uma palestra proferida em 30 de Julho de 2011, na cidade do Huambo, organizada pelo Instituto de Cooperação Jurídica da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e pela Faculdade de Direito da Universidade José Eduardo dos Santos.

¹ Sobre esta dupla vinculação, na compreensão dos problemas da Constituição, cfr. Konrad Hesse, «Constitución y Derecho Constitucional», in Benda / Maihofer / Vogel / Hesse / Heyde, *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland* (1994²), trad. de Antonio López Pina, *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, 1996, p. 1; fazendo declarada aplicação dessa doutrina, Américo Simango, *Introdução à Constituição Moçambicana*, Lisboa, 1999, p. 27.

Trata-se de um exercício que, sem descurar uma certa abertura interdisciplinar², pretende condensar algumas linhas da Ciência do Direito constitucional, olhando sobretudo a desenvolvimentos registados na Alemanha e em Portugal. Assim, com o primeiro tópico (*natureza* da Constituição), pretendo dar nota do contexto, das circunstâncias e da peculiaridade da Constituição angolana no plano do constitucionalismo contemporâneo; com o segundo tópico, pretendo elucidar alguma coisa sobre a identidade axiológica da Constituição da República de Angola (abreviadamente, CRA), mas também sobre a especificidade das normas constitucionais em geral (ou seja, da *estrutura* da Constituição como norma); com a terceira interrogação, pretendo identificar as principais *funções*, gerais e particulares, da Constituição angolana.

A essas três partes em que se divide naturalmente a exposição, quis acrescentar uma derradeira pergunta: como é que se dá a aplicação da Constituição? O tópico é então o da *realização* da Constituição.

Seja-me permitido ainda um apontamento prévio.

Se abrimos a Constituição da República de Angola no seu pórtico de entrada (o Preâmbulo), vemos de certo modo aí as quatro partes deste nosso exercício: (i) nos 11 primeiros parágrafos dá-se nota do *contexto* e da *circunstância* da Constituição, lembrando-se a herança recebida e identificando-se o seu autor (*Nós, o Povo de Angola*)³, bem como os valores e as aspirações que o animaram; (ii) no 12.º parágrafo, identificam-se as (assim expressamente chamadas) “*traves mestras*” da Constituição (a saber: “os princípios fundamentais da independência, soberania e unidade, do Estado democrático de direito, do pluralismo de expressão e de organização política, da separação e equilíbrio de poderes dos órgãos de soberania, do sistema económico de mercado e do respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do ser humano”); (iii) no 13.º parágrafo, identificam-se expressamente duas *funções da Constituição* (servir como “factor de unidade nacional e uma forte alavanca para o desenvolvimento do Estado e da sociedade”); (iv) os restantes parágrafos do Preâmbulo

² Sobre a necessidade e o sentido desta dupla articulação em análises jurídicas sobre os sistemas lusófonos, José Melo Alexandrino, «Prefácio», in *Elementos de Direito Público Lusófono*, Coimbra, 2011, pp. 11-13.

³ Integrando assim aquele lote de Constituições que evocam o magnífico *We The People*, inaugurado pela Constituição norte-americana de 1787 (cfr. J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., Coimbra, 2003, p. 58).

remetem-nos, por fim, para a *especificidade da forma de realização* da Constituição (declarando que a Constituição define um quadro de acção política para todos, lembrando o passado e os heróis, olhando aos anseios do povo e terminando com o comprometimento ainda com as futuras gerações).

Difícilmente poderíamos encontrar melhor começo.

1. A natureza da Constituição

Antes de arrolar alguns dos traços que assinalam, no meu entender, as especificidades da Constituição da República de Angola, sem descurar uma devida articulação entre a Constituição escrita (ou “oficial”)⁴ e a Constituição real⁵, deixem-me, a título de intróito, dar a palavra a um renomado especialista em Direito público comparado africano⁶.

1.1. Numa palestra pronunciada no passado dia 6 de Abril, na Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto, na Conferência Internacional “As Constituições e a estabilidade dos Estados democráticos e de Direito em África”, o Professor sul-africano André Thomashausen começou por identificar três grandes famílias de leis constitucionais: *primeiro*, a família retrógrada das constituições caudilhistas, que servem como simples instrumento de legalização formal do poder, dando como exemplo a Constituição da Líbia; *segundo*, as constituições neoliberais de Estado de Direito multipartidário, de cariz predominante europeu; e *terceiro*, as

⁴ Para uma teorização particular do conceito de “constituição oficial”, Paulo Otero, *Legalidade e Administração Pública – O sentido da vinculação administrativa à juridicidade*, Coimbra, 2003, pp. 559 ss.; Id., *Direito Constitucional Português*, vol. II – *Organização do poder político*, Coimbra, 2010, pp. 137 ss., 140 ss., 158 ss.

⁵ Por todos, Konrad Hesse, *Die normative Kraft der Verfassung* (1959), trad. de Gilmar Ferreira Mendes, *A força normativa da Constituição*, Porto Alegre, 1991; Id., «Constitución y Derecho Constitucional», pp. 8 s.; Id., *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20.^a ed., Heidelberg, reimp., 1999, pp. 16 ss.; explicitando o relevo do *contexto*, no estudo do Direito Constitucional, José de Melo Alexandrino, *A estruturação do sistema de direitos, liberdades e garantias na Constituição portuguesa*, vol. I – *Raízes e contexto*, Coimbra, 2006, pp. 82 ss., 88 ss.; vol. II – *A construção dogmática*, pp. 21 s.

⁶ Comparatista que aliás também se dedicou a exercícios similares relativamente aos primeiros passos da democracia e da Constituição portuguesa de 1976 (cfr. André Thomashausen, *Verfassung und Verfassungswirklichkeit im modernen Portugal*, Berlin, 1982).

constituições de partido político dominante, sendo o exemplo mais fascinante o da evolução do constitucionalismo na República Popular da China⁷.

E logo acrescentou que essas três grandes famílias têm em comum a função principal de qualquer constituição, ou seja, “a integração de um povo dentro de um determinado território, de tal modo que a representação desse povo possa conquistar não só formalmente a aceitação internacional, mas igualmente o respeito que lhe permitirá participar em pé de igualdade num mundo globalizado”^{8 9}.

Ora, para esse publicista da University of South Africa, a nova Constituição de Angola “é o exemplo mais recente de uma recepção do normativismo constitucional moderno e global”¹⁰. Notando que essa Constituição resulta de um dos mais prolongados e complexos processos constituintes dos nossos tempos (que durou 14 anos no total), o autor não deixou de salientar ainda outros aspectos, nomeadamente a criação de uma *comissão técnica* de acompanhamento do processo (similar à convenção de peritos que em 1948 elaborou o projecto do que veio a ser a Lei Fundamental alemã de 1949) e a aplicação do *princípio da inclusividade*, pela procura do consenso, introduzindo assim na democracia multipartidária moderna um conceito fundamental das tradições consuetudinárias africanas¹¹.

Todavia, teve igualmente de reconhecer que houve uma falha de inclusividade na origem, em virtude da recusa de participação na votação final por parte do maior partido da oposição, admitindo que na base da divisão estiveram questões relativas à forma de escolha do Chefe de Estado, à extensão dos poderes do Presidente e à medida de descentralização territorial do país¹².

Ora, as explicações sucessivamente avançadas pelo comparatista sul-africano para esses diversos tópicos são relativamente benignas, na medida em que: (i) reconhece um idêntico peso do partidarismo noutros sistemas (na África do Sul, desde logo); (ii)

⁷ André Thomashausen, «A Globalização e as Reformas Constitucionais em África», paper não revisto disponível em <<http://pt.scribd.com/doc/54603344/Globalizacao-Reformas0604011>> (30.07.2011), p. 3.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Anotando seguidamente a evolução registada em África desde os anos noventa, o autor registou que até 1990, apenas 9 dos 53 Estados africanos tiveram um governo democraticamente eleito, e desde então até 2010, todos os 47 países da África subsaariana realizaram eleições periódicas, num total de mais de 260 eleições (*ibidem*, p. 5).

¹⁰ *Ibidem*, p. 7.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*, p. 8.

questiona o qualificativo de hiper-presidencialista que à CRA foi dado por certos autores¹³, afirmando que a separação de poderes vertical é mais relevante do que a separação de poderes a nível horizontal; (iii) e sobretudo por reconhecer que a CRA é um texto exemplar na matéria dos direitos e liberdades fundamentais¹⁴.

Por tudo isso, na sua opinião, o aspecto determinante na relação entre a Constituição e a realidade constitucional está em aberto e depende em grande medida do papel e da evolução do poder judicial em Angola¹⁵. Na verdade, apesar de o Estado em África continuar a ser, reconhecidamente, um *Estado fraco*¹⁶, o valor do constitucionalismo e a crescente importância da legitimidade constitucional em África não podem nem devem ser questionadas. Por conseguinte, a CRA integra-se plenamente no processo de dignificação das Constituições africanas.

1.2. Recuperada esta explicação, importa agora sumariar alguns dos traços caracterizadores da Constituição de 2010¹⁷, sem prejuízo da necessária articulação a estabelecer com uma série de realidades, factores ou pressupostos extra-jurídicos¹⁸ – pois, como escreve Konrad Hesse, “[a] norma constitucional não tem existência autónoma em face da realidade. A sua essência reside na sua *vigência*, ou seja, a situação por ela regulada pretende ser concretizada na realidade. Essa pretensão de

¹³ Como Vital Moreira (cfr. «Presidencialismo Superlativo», in *Público*, de 9 de Fevereiro de 2010).

¹⁴ André Thomashausen, «A Globalização e as Reformas...», pp. 8-9.

¹⁵ *Ibidem*, p. 9.

¹⁶ Sobre a íntima relação entre a força do Estado e o grau de efectividade de uma Constituição, Marina Costa Lobo / Octavio Amorim Neto, «O semipresidencialismo e a democratização da lusofonia», in *O Semipresidencialismo nos Países de Língua Portuguesa*, Lisboa, 2009, p. 17.

¹⁷ Para uma similar caracterização sumária da Constituição da República Portuguesa de 1976, Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, tomo I – *Preliminares. O Estado e os sistemas constitucionais*, 8.ª ed., Coimbra, 2009, pp. 343 ss.; para o primeiro grande esforço de caracterização da CRP, Jorge Miranda, *A Constituição de 1976 – Formação, Estrutura, Princípios Fundamentais*, Lisboa, 1978, pp. 155 ss., 259 ss.

¹⁸ Entre muitos, Wilhelm Hennis, *Verfassung und Verfassungswirklichkeit*, Tübingen, 1968; Klaus Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, tomo I: *Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts. Strukturprinzipien der Verfassung*, 2.ª ed., München, 1984, pp. 99 s.; Konrad Hesse, *A força normativa da Constituição*, pp. 13, 20 ss., 28; Id., *Grundzüge...*, pp. 16 ss.; Dieter Grimm, «Verfassung» (1989), in *Die Zukunft der Verfassung*, Frankfurt am Main, 1990, pp. 15 ss., e *passim*; Ekkehart Stein, *Staatsrecht*, 16.ª ed., Tübingen, pp. 12 ss.; Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, tomo I, p. 114; Marcelo Neves, *A constitucionalização simbólica*, 2.ª ed., São Paulo, 2007, pp. 83 ss.; em concreto, e numa perspectiva um pouco distinta, aludindo a desfasamento entre partes da CRA, Jorge Miranda, «A Constituição de Angola de 2010», in *O Direito*, ano 142.º (2010), I, p. 33 [estudo também publicado em *Systemas – Revista de Ciências Jurídicas e Económicas*, vol. 2, n.º 1 (2010), pp.119-146, e ainda acessível on-line].

eficácia (*Geltungsanspruch*) não pode ser separada das condições históricas d[a] sua realização, que estão, de diferentes formas, numa relação de interdependência, criando regras próprias que não podem ser desconsideradas”¹⁹.

- (i) A respeito das suas características formais²⁰, trata-se, antes de mais, de uma Constituição *escrita e rígida*²¹, mas também da Constituição *definitiva* de Angola²², culminando um longo processo de transição constitucional iniciado em 1991²³;
- (ii) Em segundo lugar, a CRA responde formalmente ao tipo constitucional do *Estado democrático de direito* (artigo 2.º), ainda que com diversas marcas de especificidades africanas e angolanas, designadamente as que entroncam nos precedentes 18 anos de constitucionalismo anómalo, durante todo o período da II República²⁴;
- (iii) Tanto no plano simbólico como no plano da decisão constituinte, a CRA dá uma particular atenção aos *direitos e liberdades fundamentais*²⁵, quer no que toca ao seu reconhecimento (artigos 30.º e seguintes e 76.º e seguintes), quer no que toca ao enunciado dos deveres de respeito, protecção e promoção (artigos 28.º e 56.º, designadamente), quer no que toca à abertura aos direitos humanos (artigo 26.º), quer no que toca ainda aos mecanismos de protecção (com destaque para o expresse reconhecimento do direito

¹⁹ Konrad Hesse, *A força normativa da Constituição*, pp. 14 s.

²⁰ Na aceção de J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional...*, pp. 215 ss.

²¹ Sobre a relevância destes dois traços, para a força vinculativa do texto e para determinar os limites da interpretação admissível, Hans Peter Schneider, «Die Verfassung: Aufgabe und Struktur» (1974), trad. castelhana, «La Constitución. Función y estructura», in *Democracia y Constitución*, Madrid, 1991, p. 47; em geral, Konrad Hesse, *Grundzüge...*, pp. 14-15; no âmbito dos direitos fundamentais, com amplas indicações, José Melo Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, vol. I, pp. 118-120.

²² Pondo assim termo ao precedente estágio de constitucionalismo “precário” [cfr. Pedro Bacelar de Vasconcelos, «Entre factos e o Direito: dimensões constituintes na transição política angolana», in *Scientia Iuridica*, tomo LVI, n.º 311 (2007), pp. 406, 407 ss.].

²³ Assim, Jorge Miranda, «A Constituição de Angola de 2010», p. 14.

²⁴ Raúl Carlos Vasques Araújo, *O Presidente da República no Sistema Político de Angola*, Luanda, 2009, pp. 216 ss.

²⁵ Cfr. Jorge Miranda, «A Constituição de Angola de 2010», pp. 22-23, 33-34; Onofre dos Santos, *Alguns desafios da nova Constituição de Angola* (2010), acessível em <<http://www.fd.ul.pt/LinkClick.aspx?fileticket=Gtil6UqJkVg%3d&tabid=331>>, pp. 14 ss; José de Melo Alexandrino, «O papel dos tribunais na protecção dos direitos fundamentais dos cidadãos», in *O Discurso dos Direitos*, Coimbra, 2011, pp. 357-378 [texto publicado originalmente em *O Direito*, ano 142.º (2010), V, pp. 865-883]; André Thomashausen, «A Globalização e as Reformas...», p. 9.

fundamental institucional de “defesa pública”²⁶ e para a existência de um recurso extraordinário junto do Tribunal Constitucional)²⁷;

- (iv) A CRA assenta formalmente na *democracia representativa*, ainda que *com limitações*²⁸ e *entorses* relevantes²⁹, além do natural condicionamento ditado pela presença de diversos outros factores extra-jurídicos (v. *infra*, n.º 1.3.)³⁰;
- (v) Consagrando formalmente um *regime económico de mercado*, ainda que com uma forte intervenção do Estado na economia (pese o teor do artigo 89.º), a CRA não deixa de se comprometer com a *justiça social* (artigos 1.º, 76.º e seguintes, 89.º, n.º 1, e 90.º);
- (vi) O sistema de governo previsto na CRA³¹ é um *sistema especificamente angolano* (ou seja, é um sistema atípico)³², marcado por uma

²⁶ Artigo 196.º da CRA.

²⁷ Artigo 16.º, alínea *m*), da Lei Orgânica do Tribunal Constitucional, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 24/10, de 3 de Dezembro, e artigos 49.º e seguintes da Lei do Processo Constitucional, na redacção da Lei n.º 5/10, de 3 de Dezembro.

Para uma exaltação deste mecanismo, cujos resultados já podemos comprovar numa série de decisões relevantes do Tribunal Constitucional de Angola (como os Acórdãos n.ºs 120/2010, 122/2010, 123/2010 ou 139/2011), cfr. José Melo Alexandrino, «Sim ou não ao recurso de amparo?», in *Elementos de Direito Público Lusófono*, pp. 173-185.

²⁸ Para uma similar limitação da democracia representativa na versão originária da Constituição da República Portuguesa de 1976 (abreviadamente, CRP), Jorge Miranda, *A Constituição de 1976...*, pp. 406 ss.

²⁹ De que talvez a mais evidente seja a do disposto no artigo 241.º, n.ºs 1, 2 e 3, da CRA.

³⁰ Referindo-se a uma “marca de água” dos países subdesenvolvidos e ao carácter híbrido do regime político angolano, Raúl Araújo, *O Presidente da República...*, pp. 225 e 226; com outras referências a esse hibridismo, nos estudos de ciência política, José Reis Santos, «Entre o Futuro e a Assembleia: considerações sobre o sistema político angolano», in Marina Costa Lobo / Octavio Amorim Neto (orgs.), *O Semipresidencialismo nos Países de Língua Portuguesa*, Lisboa, 2009, pp. 51-52, 74; ainda nessa linha, falando num regime em processo de transição, Justino Pinto de Andrade, «O processo de transição em Angola: sociedade civil, partidos políticos, agentes económicos e população em geral», in Nuno Vidal / Justino Pinto de Andrade (eds.), *Sociedade Civil em Angola – Enquadramento regional e internacional*, 2.ª ed., Luanda & Lisboa, 2009, p. 41.

Falando dos constitucionalismos asiáticos e africanos e procedendo ao arrolamento dos sistemas político-constitucionais com características particulares, o Professor Jorge Miranda escreve que os regimes autoritários abrangem designadamente “regimes com instituições semelhantes às das democracias representativas, mas com prática diversa ou inversa”, tendo em comum: “a) as restrições ou a privação de liberdades públicas e as deficiências de mecanismos jurisdicionais de limitação do poder; b) o domínio de partido hegemónico (por vezes, apoiados nas Forças Armadas), sem alternância; c) o primado do crescimento económico, com capitalismo ou liberalismo radical” (cfr. *Manual de Direito Constitucional*, tomo I, p. 223).

³¹ Sobre o sistema de governo precedente, Raúl C. Araújo, *Os sistemas de governo de transição democrática nos P.A.L.O.P.*, Coimbra, 2000, pp. 205 ss.; Id., *O Presidente da República...*, pp. 263 ss., 315 ss.; Carlos Maria Feijó, «O Semi-Presidencialismo em Angola. Dos Casos à Teorização da *Law in Books* e da *Law in Action*», in *Negócios Estrangeiros*, 11, 4 especial (Setembro de 2007), pp. 29-43; Francisco Pereira Coutinho / Armando Marques Guedes, «Sobre o Sistema de Governo em Angola – Do Centralismo “Soviético” ao Semi-Presidencialismo Transicional até à Adopção de um Sistema de

- presidencialização *de facto*³³, num pano de fundo de personalização do poder³⁴ e no quadro de um sistema multipartidário de partido hegemónico³⁵;
- (vii) A CRA institui um *Estado unitário* que se pretende – mas ainda não é – *descentralizado* [artigos 8.º, 201.º, n.º 1, parte final, 213.º e seguintes, e 236.º, alíneas *h*) e *k*)], traduzindo a conversão dos municípios em autarquias locais (artigo 218.º, n.º 1) um imperioso desígnio³⁶ constitucional³⁷;
- (viii) Sem deixar de receber influências e de se integrar nos sistemas jurídicos lusófonos³⁸, a CRA é também marcada, como em parte já foi notado (v. *supra*, n.º 1.1.), por certos elementos dos sistemas jurídicos africanos³⁹, nomeadamente a relevância concedida ao Direito consuetudinário (artigo

Governo *Sui Generis*», in *ibidem*, pp. 64-90; Mihaela Webba, *Os Poderes do Presidente da República no Sistema Jurídico-constitucional e Político Angolano*, dissertação [inérita], Coimbra, 2009.

³² Sobre a impossibilidade de uma recondução tanto ao sistema parlamentar como ao sistema presidencial, Jorge Miranda, «A Constituição de Angola de 2010», p. 36; para um caso paralelo no ordenamento português de sistema de governo *sui generis*, José de Melo Alexandrino, «Direito das Autarquias Locais», in Paulo Otero / Pedro Gonçalves (coords.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, vol. IV, Coimbra, 2010, p. 170.

³³ Já assim era também no contexto anterior à Constituição de 2010 (cfr. Carlos Feijó, «O Semi-Presidencialismo em Angola...», p. 42; Raúl Araújo, *O Presidente da República...*, pp. 310 ss.; José Reis Santos, «Entre o Futungo e a Assembleia...», p. 75).

³⁴ Quanto a alguns dos factores especiais justificativos desse fenómeno, Carlos Feijó, «O Semi-Presidencialismo em Angola...», p. 42; Raúl Araújo, *O Presidente da República...*, p. 311; Patrick Chabal, «*Twilight Zone*: sociedade civil e política em Angola», in Nuno Vidal / Justino Pinto de Andrade, *Sociedade Civil...*, pp. XXVII ss.; Angela Nicoletti, *Recessione democrática o mancata democratizzazione? Il caso dell'Angola* (2010), paper do XXIV Convegno SISP, acessível em <<http://www.sisp.it/files/papers/2010/angela-nicoletti-621.pdf>>.

³⁵ Segundo Marina Costa Lobo e Octavio Amorim Neto, a natureza do sistema partidário é crucial para a determinação da natureza do regime político (cfr. «O semipresidencialismo e a democratização da lusofonia», p. 23).

³⁶ Há muito que esse imperativo da autarquização vem sendo adiado (cfr. Armando Marques Guedes, *O Estudo dos Sistemas Jurídicos Africanos. Estado, sociedade, Direito e poder*, Coimbra, 2004, p. 144), razão pela qual, mais ainda à luz da nova Constituição, deverão hoje ser relativizadas hesitações de há uma década (cfr. Carlos Feijó, «O poder local em Angola», in *Problemas Actuais do Direito Público Angolano: Contributos para a sua compreensão*, Estoril, 2001, p. 148).

³⁷ Com uma visão geral, José de Melo Alexandrino, «O poder local na Constituição da República de Angola: os princípios fundamentais», in *Elementos de Direito Público Lusófono*, pp. 279-318 [também acessível em <<http://www.fd.ul.pt/LinkClick.aspx?fileticket=2VsvLu7hDt0%3d&tabid=331>>].

³⁸ Por último, com outras indicações, Jorge Bacelar Gouveia, «Sistemas constitucionais africanos de língua Portuguesa: a caminho de um paradigma», in *Themis*, edição especial (2006), pp. 119-141; Id., *Manual de Direito Constitucional*, vol. I, 4.ª ed., Coimbra, 2011, pp. 359 ss.; Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, tomo I, pp. 224 ss.; Dário Moura Vicente, *O Lugar dos Sistemas Jurídicos Lusófonos entre as Famílias Jurídicas*, separata dos *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Martim de Albuquerque*, Coimbra, 2010, pp. 423 s., 427 s.; Rui Medeiros, *Constitucionalismo de Matriz Lusófona: realidade e projecto*, Lisboa, 2011.

³⁹ Sobre a matéria, Dário Moura Vicente, *Direito Comparado – Introdução e parte geral*, Coimbra, 2008, pp. 415 ss., 423 ss., 440.

7.º) e o reconhecimento pelo Estado das estruturas do poder tradicional (artigos 223.º a 225.º), significativamente integradas no âmbito do poder local (Título VI da Constituição).

1.3. Entre os pressupostos que, em concreto, mais condicionam a realização efectiva da Constituição, poderemos arrolar⁴⁰: a tradição de *legalidade autocrática*, desde logo herdada do período colonial⁴¹, com expressão visível na compressão da liberdade política e da liberdade económica⁴²; a persistência de uma *normatividade aparente*, também neste caso um traço simultaneamente herdado⁴³ e africano⁴⁴; a dita constante idiossincrática (acentuada desde o Acórdão de 1998 do Tribunal Supremo) da personalização do poder e da preferência pela *chefia unipessoal*⁴⁵; os múltiplos efeitos causados por um longo período de *guerra*, agravando nomeadamente as dificuldades de uma renovação ou reconstituição original do *sistema de valores*⁴⁶; a *fragilidade dos*

⁴⁰ Para distintas perspectivas, Linda Heywood, *Contested Power in Angola, 1840's to Present*, New York, 2000; Patrick Chabal / Nuno Vidal (eds.), *Angola. The Weight of History*, London, 2007; Marcolino Moco, «O problema da inserção internacional e da integração regional dos Estados e a evolução do conceito de constituição: o caso concreto do constitucionalismo angolano», in *Estudos Jurídicos*, Luanda & Lisboa, 2008, pp. 56 ss.; Raúl Araújo, *O Presidente da República...*, pp. 145 ss., 195 ss.; Catarina Antunes Gomes, *De como o poder se produz: Angola e as suas transições*, Coimbra, 2009.

Para Jorge Miranda, constituem, entre outros, factores determinantes da problemática constitucional da maioria dos Estados africanos os seguintes: a) a situação específica – consoante os casos – de criação, restauração ou modernização do Estado; b) a precariedade da unidade política; c) a conexão estreita entre a situação do Estado e a da sociedade; d) o volume das incumbências do Estado; e) o ascendente do Poder Executivo, apesar das deficiências de Administração (cfr. *Manual de Direito Constitucional*, tomo I, pp. 218 s.).

⁴¹ André Thomashausen, «A Globalização e as Reformas...», p. 4.

⁴² Sobre o correspondente efeito de exclusão, Justino Pinto de Andrade, «O processo de transição em Angola...», p. 51; Kristin Reed, «Acordar de um pesadelo: a vida na zona petrolífera do Soyo», in Nuno Vidal / Justino Pinto de Andrade, *Sociedade Civil...*, pp. 263 ss.

⁴³ Quanto a essa marca do constitucionalismo português, José Melo Alexandrino, «Reforma constitucional: lições do constitucionalismo português», in *Elementos de Direito Público Lusófono*, p. 59; para a revelação de um exemplo paradigmático, na fase colonial, Eduardo Mondlane, *The Struggle for Mozambique* (1969), trad. de Maria da Graça Forjaz, *Lutar por Moçambique*, 2.ª ed., Lisboa, 1976, p. 38.

⁴⁴ Aludindo a um verdadeiro “fosso” entre a *Law in books* e a *Law in action*, Armando Marques Guedes, «Os Processos de Constitucionalização dos Estados Africanos Lusófonos entre Factos e Normas», in *Negócios Estrangeiros*, 11, 4 especial (Setembro de 2007), pp. 10 ss., 14, 20; manifestando adesão a esse ponto de vista, Carlos Feijó, «O Semi-Presidencialismo em Angola...», p. 40; no mesmo sentido, Onofre dos Santos, *Alguns desafios...*, pp. 3, 8, 14, 25.

⁴⁵ Por adesão a Wladimir de Brito, cfr. Carlos Feijó, «O Semi-Presidencialismo em Angola...», p. 42; Raúl Araújo, *O Presidente da República...*, p. 311; em termos próximos, Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, tomo I, p. 226.

⁴⁶ Para uma perspectiva geral, Benjamin O. Nwabueze, *Constitutionalism in the Emergents States*, London, 1973; para a revelação de um caso excepcional, José Melo Alexandrino, «Os tribunais e a defesa

partidos políticos, com a presença de um partido político hegemónico e o respectivo rol de consequências⁴⁷, designadamente ao nível da redução do espaço para o diálogo político, do reconhecimento efectivo do papel da oposição⁴⁸, da debilitação dos mecanismos de participação⁴⁹ e de controlo do exercício do poder⁵⁰, tal como ao nível das conexões com o estudado fenómeno da patrimonialização (ou *neo-patrimonialismo*)⁵¹; a existência de pelo menos *dois públicos* bem diferenciados (um mais ocidentalizado e outro profundamente africano), acrescendo a isso a presença de formas de autogoverno por poderes tradicionais em amplos espaços do território⁵².

No final, há um elemento comum a unir cada um destes factores⁵³: o facto de todos eles terem projecção significativa sobre “o mais importante de todos os pressupostos da vigência efectiva da Constituição”⁵⁴ – o *consenso fundamental*⁵⁵.

dos direitos fundamentais dos cidadãos: reflexões em torno da experiência cabo-verdiana», in *Elementos de Direito Público Lusófono*, p. 189.

⁴⁷ Justino Pinto de Andrade, «O processo de transição em Angola...», pp. 49 s.; José Reis Santos, «Entre o Futungo e a Assembleia...», pp. 68 ss.

⁴⁸ Que deveria ser, na sugestão de Werner Kaltefleiter, o de “esperança institucionalizada da minoria” (cfr. André Thomashausen, «A Globalização e as Reformas...», p. 6).

⁴⁹ Patrick Chabal, «*Twilight Zone*: sociedade civil...», pp. XXVII ss.; Nuno Vidal, «Política, sectores sociais e sociedade civil em Angola», in Nuno Vidal / Justino Pinto de Andrade, *Sociedade Civil...*, pp. 35 ss.; Fernando Pacheco, «Sociedade Civil em Angola: ficção ou agente de mudança?», in *ibidem*, pp. 115 ss., 119 ss.

⁵⁰ Rui Ferreira, *A democratização e o controlo dos poderes públicos nos países da África Austral*, dissertação [inérita], Coimbra, 1995.

⁵¹ Entre outros, cfr. Armando Marques Guedes, «Os Processos de Constitucionalização...», pp. 22, 24; Patrick Chabal, «*Twilight Zone*: Sociedade...», pp. XXVIII ss.; Justino Pinto de Andrade, «O Processo de Transição...», pp. 44 ss.; Angela Nicoletti, *Recessione democrática...*, pp. 13 ss.

⁵² Cfr. Armando Marques Guedes, *O Estudo dos Sistemas...*, pp. 136 ss., 139, 144; desenvolvidamente, Carlos Maria Feijó, *A coexistência normativa entre o Estado e as autoridades tradicionais na ordem jurídica plural angolana*, Coimbra, 2012, pp. 49 ss., 356 ss.

⁵³ Para a identificação de uma série de outros dados, designadamente sociais e económicos, com a respectiva evolução nos anos mais recentes, pode consultar-se, por exemplo, o índice de 2010 elaborado pela Fundação Mo Ibrahim, acessível em <<http://www.moibrahimfoundation.org/pt/section/the-ibrahim-index>>.

⁵⁴ Dieter Grimm, «Verfassung», p. 15.

⁵⁵ Sobre a essencialidade deste elemento, cfr. Ulrich Scheuner, «Konsens und Pluralismus als verfassungsrechtliches Problem», in *Staatstheorie und Staatsrecht: Gesammelte Schriften*, Berlin, 1978, pp. 135 ss.; Sanford Levinson, *Constitutional Faith*, Princeton, 1988; Konrad Hesse, *A força normativa da Constituição*, pp. 21 ss.; Id., *Grundzüge...*, pp. 17, 61, 288; John Rawls, *A Theory of Justice* (1971), trad. de Carlos Pinto Correia, *Uma Teoria da Justiça*, Lisboa, 1993, pp. 35 ss., 130 ss., 212, 299 s.; Hans Vorländer (org.), *Integration durch Verfassung*, Wiesbaden, 2002; J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional...*, pp. 1438 s.; Wolfgang Loschelder, «Konflikt und Konsens im Verfassungsstaat: Voraussetzungen und Grenzen eines “interkulturellen” Dialogs unter dem Grundgesetz», in Otto Depenheuer / et al. (orgs.), *Staat im Wort. Festschrift für Josef Isensee*, Heidelberg, 2007, pp. 149-167; Marcelo Neves, *A constitucionalização simbólica*, p. 125, nota 259; José Melo Alexandrino, «Reforma constitucional...», pp. 72, 76.

2. A estrutura da Constituição

Para o que aqui importa, há pelo menos duas formas de perspetivar a ideia de estrutura da Constituição: a que a observa a partir dos elementos que definem a respectiva arquitectura (ou seja, pela detecção dos traços que lhe dão forma e identidade)⁵⁶ e a que a observa a partir da especificidade da Constituição como norma (e, neste caso, o prisma é já o da Teoria da Constituição)⁵⁷.

2.1. Quanto ao *primeiro prisma*, além do Preâmbulo, há diversos lugares no texto constitucional onde se podem reconhecer essas traves mestras que suportam o edifício constitucional, nomeadamente os artigos 1.º, 2.º, 8.º e 236.º, e onde a própria sistemática (indicando o plano geral da obra) não deixa de ter um papel significativo⁵⁸.

Se, tal como sucede na Constituição portuguesa de 1976, os dois grandes fundamentos são a *democracia representativa* e a *liberdade política*⁵⁹, a expressão de síntese definidora de toda a CRA é seguramente também o princípio do Estado democrático de direito⁶⁰: segundo o n.º 1 do artigo 2.º da CRA, “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 interdependência de funções, a unidade nacional, o pluralismo de expressão e de organização política e a democracia representativa e participativa”.

Numa verificação liminar ao elemento textual, descobrem-se nesse macro-conceito da Constituição angolana *sucessivas componentes*: a soberania popular, a

⁵⁶ Em termos análogos, Jorge Miranda, *A Constituição de 1976...*, pp. 155 ss.; Jorge Miranda / José de Melo Alexandrino, «Grandes Decisões do Tribunal Constitucional Português», in *Jurisprudência Constitucional*, n.º 14 (Abril/Junho de 2007), pp. 3 ss.; José Melo Alexandrino, «Como ler a Constituição – Algumas coordenadas», in *Elementos de Direito Público Lusófono*, pp. 26 ss.

⁵⁷ Assim, entre outros, Hans Peter Schneider, «La Constitución...», pp. 36, 47 ss.; Konrad Hesse, *Grundzüge...*, pp. 11 ss.; J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional...*, pp. 1435 ss.; Friedhelm Hufen (org.), *Verfassungen – zwischen Recht und Politik: Festschrift zum 70. Geburtstag für Hans-Peter Schneider*, Baden-Baden, 2008; Jorge Miranda, *Teoria do Estado e da Constituição*, 3.ª ed., Rio de Janeiro 2011, pp. 204 ss.

⁵⁸ Sobre a sistematização do texto, Jorge Miranda, «A Constituição de Angola de 2010», pp. 19-20.

⁵⁹ Assim, Jorge Miranda, «Discurso», in *Anuário Português de Direito Constitucional*, vol. V (2006), p. 20; Id., *Manual de Direito Constitucional*, tomo I, p. 343.

⁶⁰ Assim, José Melo Alexandrino, «O poder local na Constituição...», p. 294, com outras indicações.

submissão do Estado ao Direito, a separação de poderes, a unidade nacional, o pluralismo, a democracia representativa e a democracia participativa (artigo 2.º, n.º 1), bem como o respeito, garantia e promoção dos direitos e liberdades fundamentais do homem (artigo 2.º, n.º 2).

Na explicação essencial há muito sugerida pelo Professor Jorge Miranda, o conceito de Estado democrático de direito abrange o máximo possível de democracia e o máximo possível de Estado de Direito⁶¹, integrando por isso dois pares de realidades complexas (*democracia* e *Estado de Direito*), aos quais deveremos ainda somar a vertente da *justiça social* – eis então reunidos, a coberto da ideia de “Estado democrático de direito”, os principais elementos que definem a estrutura da Constituição.

Deixando aqui de lado a última vertente⁶², vejamos em grandes linhas o sentido daqueles dois pares de realidades, começando pela ideia de Estado de Direito (ou *rule of law*).

2.1.1. Exemplo claro de que o Direito constitucional é um fenómeno do âmbito da ciência da cultura⁶³, quer a respeito do processo histórico que a ele conduz, quer nas distintas matizes que conheceu nos últimos dois séculos, o princípio do *Estado de Direito* é uma realidade histórico-cultural e normativa que se define por um conjunto de elementos⁶⁴, elementos esses que foram objecto de recepção essencial pela CRA:

⁶¹ Jorge Miranda, *Ciência Política – Formas de Governo*, Lisboa, 1996, p. 187; em adesão, José Melo Alexandrino, «Direito das Autarquias Locais», p. 66.

⁶² Aparentemente, o princípio do bem-estar (ou, se se preferir, do Estado social) não foi contemplado directamente no âmbito do princípio do Estado democrático de direito na CRA (em nenhum dos números do artigo 2.º), mas o mesmo não deixa de estar implícito na estrutura e no texto da Constituição.

⁶³ Peter Häberle, *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*, Berlin, 1982 [de que existe tradução castelhana de Emilio Mikunda *Teoría de la Constitución como ciencia de la cultura*, Madrid, 2000]; sobre a influência deste jurista transdisciplinar na esfera da lusofonia, Gilmar Ferreira Mendes, «O pensamento de Peter Häberle na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal», in *Observatório da Jurisdição Constitucional*, Brasília, Ano 2, 2008/2009, acessível em <<http://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/index.php/observatorio/article/viewFile/205/173>>.

⁶⁴ Na doutrina portuguesa, entre outros, cfr. Jorge Miranda, *A Constituição de 1976...*, pp. 473 ss.; Id. *Manual de Direito Constitucional*, tomo IV – *Direitos Fundamentais*, 4.ª ed., Coimbra, 2008, pp. 216 ss.; Jorge Reis Novais, *Contributo para uma teoria do Estado de Direito: do Estado de Direito liberal ao Estado social e democrático de Direito*, Coimbra, 1987; Id., *Os princípios constitucionais estruturantes da República Portuguesa*, Coimbra, 2004, pp. 15 ss.; J. J. Gomes Canotilho / Vital Moreira, *Fundamentos da Constituição*, Coimbra, 1991, pp. 82 ss.; J. J. Gomes Canotilho / Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa – Anotada*, vol. I, 4.ª ed., Coimbra, 2007, pp. 204 ss.; J. J. Gomes Canotilho,

- (i) A *submissão do Estado ao Direito* (ou primado do Direito)⁶⁵, a começar pelo respeito devido à “referência cimeira”⁶⁶ da dignidade da pessoa humana⁶⁷ [artigos 1.º e 236.º, alínea a), da CRA]⁶⁸, a passar pela *submissão à Constituição* (artigos 2.º, n.º 1, 6.º e 226.º) e à *lei* (artigos 2.º, n.º 1, e 6.º)⁶⁹ e ainda pelo respeito pelos *princípios fundamentais do Direito*⁷⁰, que se desenvolvem especialmente nos princípios da igualdade, da proibição do arbítrio, da proporcionalidade, da segurança jurídica e da protecção da confiança (artigos 2.º, 6.º, 23.º, 57.º);
- (ii) O respeito e a protecção dos *direitos e liberdades fundamentais do homem* [artigos 2.º, n.º 2, 21.º, alínea b), 22.º e seguintes, 56.º e 236.º, alíneas a), e) e g)].
- (iii) A independência dos tribunais [artigos 175.º e 236.º, alínea i)]⁷¹;
- (iv) Enfim, o carácter necessariamente limitado do poder do Estado, de onde decorre designadamente o princípio da separação e interdependência de poderes (artigos 2.º, 105.º, n.º 3, e 236.º, alínea j)].

Direito Constitucional e Teoria..., pp. 243 ss.; Marcelo Rebelo de Sousa, «Introdução à Constituição da República Portuguesa», in Marcelo Rebelo de Sousa / José de Melo Alexandrino, *Constituição da República Portuguesa – Comentada*, Lisboa, 2000, pp. 53 ss.; Maria Lúcia Amaral, *A Forma da República – Uma introdução ao estudo do direito constitucional*, Coimbra, 2005, pp. 139 ss.; José Melo Alexandrino, *A estruturação do sistema...*, vol. II, pp. 282 ss.; Id., «Direito das Autarquias Locais», pp. 66 s.; Pedro Machete, *Estado de Direito democrático e Administração paritária*, Coimbra, 2007, pp. 382 ss.; Paulo Otero, *Direito Constitucional Português*, vol. I – *Identidade Constitucional*, Coimbra, 2010, pp. 75 ss.

⁶⁵ Há uma referência ao primado no artigo 2.º, n.º 1 (“primado da Constituição e da lei”).

⁶⁶ José Melo Alexandrino, «Prefácio», in *O Discurso dos Direitos*, p. 11.

⁶⁷ Sobre o sentido desta norma de base, com outras indicações, José Melo Alexandrino, «Perfil constitucional da dignidade da pessoa humana: um esboço traçado a partir da variedade de concepções», in *O Discurso dos Direitos*, pp. 15 ss.; Id., *Direitos Fundamentais – Introdução geral*, 2.ª ed., Cascais, 2011, pp. 65 ss.

⁶⁸ Vejam-se ainda, além do Preâmbulo, os artigos 7.º, 31.º, n.º 2, 32.º, n.º 2, 36.º, n.º 3, 89.º, n.º 1, e 223.º, n.º 2, da CRA.

⁶⁹ E a passar ainda pela submissão às normas de costume (artigo 7.º da CRA), bem como às normas do Direito internacional (artigos 13.º e 26.º).

⁷⁰ Por último, António Cortês, *Jurisprudência dos Princípios: Ensaio sobre os fundamentos da decisão jurisdicional*, Lisboa, 2010, pp. 255 ss.

⁷¹ Por último, António José Ventura, *Da independência judicial na Constituição da República de Angola: subsídios para a compreensão*, Coimbra, 2010, pp. 83 ss., 138 ss.

2.1.2. Quanto ao *princípio democrático*, teremos de nos deter um pouco mais, designadamente para esclarecer o sentido a dar ao conceito de democracia representativa, nem sempre captado com suficiente nitidez⁷².

Tendo a história recente da humanidade demonstrado os perigos do conceito de democracia entendida como *identidade ou unidade entre governantes e governados*⁷³ e sendo hoje claramente predominantes as concepções de democracia como forma *mediatizada de racionalização do poder*, segundo o Professor Gomes Canotilho, “[a] essência da democracia consiste na estruturação de mecanismos de selecção dos governantes e, concomitantemente, de mecanismos de limitação prática do poder, visando criar, desenvolver e proteger instituições políticas adequadas e eficazes para um governo sem tentações da tirania”⁷⁴.

Esta tarefa de organização da expressão da vontade do povo através de representantes implica a consideração de sucessivos níveis, designadamente: o da legitimação do poder político, o da arquitectura do sistema de governo, o das condições de exercício do poder, o do controlo da acção desenvolvida e o da responsabilidade política⁷⁵.

Para o ex-juiz do Tribunal Constitucional Federal alemão Ernst-Wolfgang Böckenförde, uma organização democrática exequível do poder do Estado tem de satisfazer *três condições* básicas: (i) em primeiro lugar, nela tem de ser possível uma referência permanente ao povo do poder dos órgãos representativos; (ii) em segundo lugar, tem de excluir que os representantes deslizem para uma posição de soberania; (iii) por fim, tem de incluir também a possibilidade de o poder governativo ser

⁷² Sobre o assunto, por último, Maria Benedita Malaquias Dias Urbano, *Representação Política e Parlamento: Contributo para uma Teoria Político-Constitucional dos Principais Mecanismos de Protecção do Mandato Parlamentar*, Coimbra, 2009; António Baptista, «Democracia e representação democrática», in *Análise Social*, 196, vol. 45.º (2010), pp. 491-514; José Melo Alexandrino, «Democracia representativa e democracia participativa na União Europeia», in *Elementos de Direito Público Lusófono*, pp. 223 ss.

⁷³ Sobre a matéria, Ernst-Wolfgang Böckenförde, «Demokratie und Repräsentation» (1983), trad. castelhana, «Democracia y representación. Crítica a la discusión actual sobre la democracia», in *Escritos sobre el Estado de Derecho y la Democracia*, Madrid, 2000, p. 134.

⁷⁴ J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional...*, p. 291.

⁷⁵ Para uma aplicação destes planos, no âmbito do poder local, José Melo Alexandrino, «Direito das Autarquias Locais», p. 71; no âmbito da União Europeia, José Melo Alexandrino, «Democracia representativa...», pp. 231 ss., 233 ss.; sobre o princípio no âmbito da Lei Fundamental alemã, por último, Bodo Pieroth, «Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes», in *Juristische Schulung*, 50 (2010), 6, pp. 473-481.

democraticamente corrigido e contrapesado (na medida em que, sem esta possibilidade de exigir responsabilidades, não se torna possível o nexo de imputação)⁷⁶. Satisfeitas essas condições, os órgãos “autorizados a agir desta forma actuam em nome do povo e para o povo e representam-no como órgão estruturado como uma unidade política de acção. Neste sentido, são representantes do povo e o poder do Estado assim organizado é um poder democrático-representativo”⁷⁷.

Ora, na moderna teoria da Constituição, o conceito de representação é utilizado geralmente em dois sentidos (ambos necessários numa verdadeira democracia): (1) num *sentido formal*, fala-se em representação para referir a autorização que os órgãos obtêm do povo, dos cidadãos (a representação designa portanto “o nexo de legitimação e de imputação que existe ou se estabelece entre a acção dos órgãos de governo e o povo: os órgãos de governo actuam de forma representativa em nome do povo e como povo”⁷⁸); (2) num *sentido material*, “a representação consiste e ocorre quando a acção dos órgãos de governo se configura de tal forma que os indivíduos e os cidadãos no seu conjunto (o povo) podem reconhecer-se nessa acção”⁷⁹. Se na representação formal, a representação dá uma forma exterior à estrutura democrática, no sentido material, a representação é um processo, um processo *político-espiritual*, que pressupõe “a realização do poder do povo e a participação política dos indivíduos”⁸⁰.

O problema está então em saber como se realiza e estabiliza essa representação material⁸¹, sendo múltiplas as sugestões colhidas na literatura sobre a determinação desse *ponto de referência*⁸², nomeadamente a ideia de cargo (Wilhelm Hennis), a ideia de vontade do povo cunhada no espírito do povo (Arthur Kaufmann), a ideia de directriz sobre aquilo que é geral e comum e onde os indivíduos se encontram a si mesmos como comunidade (Siegfried Landshut), a ideia de *responsivness* (receptividade ou

⁷⁶ Ernst-Wolfgang Böckenförde, «Democracia y representación...», p. 144.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 145.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 147.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 147.

⁸¹ Sobre o papel essencial dos partidos políticos nesta tarefa de adopção e realização das aspirações dos cidadãos, Hans Peter Schneider, «Soberano sin Poder – Representación y participación del pueblo como problema de legitimación de la soberanía democrática» (1987), in *Democracia y Constitución*, p. 255; Dieter Grimm, «Los partidos políticos», in Benda / Maihofer / Vogel / Hesse / Heyde, *Manual de Derecho Constitucional*, pp. 399 ss.; Konrad Hesse, *Grundzüge...*, p. 76; sobre as funções dos partidos em geral, Marcelo Rebelo de Sousa, *Os partidos políticos no Direito Constitucional português*, Braga, 1983, pp. 97 ss.; Klaus Stern, *Das Staatsrecht...*, tomo I, pp. 432 ss.

⁸² Ernst-Wolfgang Böckenförde, «Democracia y representación...», pp. 147 ss.

“*responsividade*”), ou seja, a sensibilidade e a disposição dos governantes para assumirem os desejos, os interesses e as aspirações dos representados (como têm sugerido muitos autores norte-americanos)⁸³.

Chega-se deste modo a duas conclusões importantes: (1.^a) a representação constitui um processo dialéctico e interactivo, na medida em que, não se reduzindo à legitimação formal e à autorização dada aos governantes, ela se produz também “através de uma determinada acção dos representantes que deve responder a exigências específicas no que se refere ao seu conteúdo”⁸⁴; (2.^a) sendo um processo aberto e dialéctico, ele deve realizar-se, mas não está excluída a hipótese de dissociação (*Entzweiung*), designadamente se os governantes não assumirem que querem ser também representantes do povo em sentido material⁸⁵.

2.1.3. Mas, tal como a Constituição, também a democracia (ou, em perspectiva normativa, o *princípio democrático*)⁸⁶ depende de um conjunto de condições ou pressupostos que o sistema jurídico não pode fornecer por si só – mesmo que, como aliás é o caso, a Constituição o ordene.

Para abreviar, recorrendo à conhecida sistematização de Robert Dahl, a democracia em larga escala e o governo democrático representativo moderno requerem a presença efectiva das seguintes instituições políticas: (i) *dirigentes eleitos* pelos cidadãos; (ii) *eleições livres, frequentes e justas*; (iii) *liberdade de expressão* (ou seja, o direito de os cidadãos se expressarem, “sem perigo de castigo severo, sobre questões políticas amplamente definidas, incluindo críticas a dirigentes, ao governo, ao regime, à

⁸³ *Ibidem*, p. 150, com indicações.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 151.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 152.

Numa formulação mais pragmática, para o Professor Jorge Miranda, afiguram-se traves-mestras da democracia representativa como forma de governo as seguintes: a) a soberania nacional entendida sobretudo como princípio de titularidade do poder no povo; b) a possibilidade de ter o povo, sujeito do poder, uma vontade, actual ou conjectural, jurídica e politicamente eficaz; c) a concorrência da vontade do povo, manifestada pelo colégio eleitoral, com a vontade manifestada pelos órgãos representativos; d) a eleição como método de escolha dos governantes e das grandes opções programáticas; e) o sufrágio universal (cfr. *Manual de Direito Constitucional*, tomo VII – *Estrutura constitucional da democracia*, Coimbra, 2007, p. 17).

⁸⁶ Olhando ao prisma das teorias normativas da democracia, o Professor Gomes Canotilho (cfr. *Direito Constitucional...*, p. 1414) anota a continuidade do debate acerca das qualidades ‘essenciais’ da democracia, a saber: “*representação* (Mill), *participação* (Rousseau), *freios e contrapesos* (Madison), *concorrência de elites* (Schumpeter), *descentralização* (Tocqueville), *igualdade* (Marx), *liberdade* (Hayek), *discussão* (Habermas), *justiça* (Rawls)”.

ordem socioeconómica e à ideologia dominante”⁸⁷; (iv) o acesso a *fontes alternativas de informação* (que não estão “sob controlo do governo ou de qualquer outro grupo político que tente influenciar as crenças e atitudes políticas públicas, e estas fontes alternativas estão efectivamente protegidas pela lei”⁸⁸); (v) *autonomia de associação*; (vi) por último, *cidadania inclusiva*⁸⁹.

2.2. Quanto ao *segundo prisma* (o da especificidade da Constituição como norma), podemos talvez tomar como ponto de partida a definição clássica de Constituição como “ordem jurídica fundamental do Estado”^{90 91}, para daí fazer ressaltar os tópicos de que se trata de uma *ordem aberta* e de uma *ordem-quadro*.

⁸⁷ Robert A. Dahl, *On Democracy* (1999), trad. de Teresa Braga, *Democracia*, Lisboa, 2000, p. 101.

Sobre a importância, conteúdo e limites da liberdade de expressão, cfr. José de Melo Alexandrino, «Artigo 37.º», in Jorge Miranda / Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo I, 2.ª ed., Coimbra, 2010, pp. 846 ss.

⁸⁸ Robert A. Dahl, *Democracia*, p. 101.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 102.

⁹⁰ Entre muitos, Werner Kägi, *Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates: Untersuchungen über die Entwicklungstendenzen im modernen Verfassungsrecht*, Zürich, 1945; Marcello Caetano, *Lições de Direito Constitucional e de Ciência Política (1951-1952)*, Coimbra, 1952, pp. 1, 2; Rogério E. Soares, «Constituição», in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, II, Coimbra, 1972, p. 661; Id., «O conceito ocidental de Constituição», in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, n.º 3743 (1986), pp. 36 ss.; Klaus Stern, *Das Staatsrecht...*, tomo I, pp. 70 ss.; Maria Lúcia Amaral, *A Forma da República...*, pp. 11 ss.; em termos próximos, Konrad Hesse, *Grundzüge...*, p. 10 ss.; J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional...*, pp. 89 ss., 1435, 1436; em fórmula ultra-condensada, Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, tomo II – *Constituição*, 6.ª ed., Coimbra, 2007, p. 8; em perspectiva radicalmente distinta, Paulo Otero, *Instituições Políticas e Constitucionais*, vol. I, Coimbra, 2007, pp. 44-45.

⁹¹ Por muitas razões, só muito imprópria e parcelarmente a Constituição pode também ser considerada a ordem jurídica fundamental da sociedade, como por vezes se refere; sem prejuízo da necessidade de clarificação do uso dos termos Estado (*Staat*) e comunidade ou comunidade política (*Gemeinwesen*), que Konrad Hesse, por exemplo, toma como âmbitos coordenados (cfr. *Grundzüge...*, p. 9), entendemos que a Constituição é apenas parte da ordem fundamental para a sociedade (cfr. J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional...*, p. 1436 – ainda que o autor se aproxime da tese aqui criticada); por outro lado, se o Estado e a sociedade já não podem ser tidos como esferas totalmente separadas, embora preservando sempre um módico de distância (cfr. José Melo Alexandrino, «Reflexões sobre a ideia de democracia totalitária», in *Elementos de Direito Público Lusófono*, p. 90; Jorge Miranda, *Teoria do Estado...*, pp. 60 ss.), entendemos que o facto de certos âmbitos da vida social, como o casamento e a família (artigo 35.º da CRA) ou os princípios fundamentais da organização económica (artigo 89.º da CRA), serem objecto de regulação constitucional não deve fazer esquecer (1.º) que se trata de um conjunto limitado de realidades sociais, (2.º) que se trata de um quadro de princípios parcial e fragmentário e (3.º) que justamente a principal função das liberdades básicas é a de assegurar as condições de diferenciação entre o Estado (poder) e a sociedade (indivíduos e grupos).

a) Ao definirmos a Constituição como ordem jurídica fundamental do Estado (do Estado-comunidade e do Estado-poder)⁹², estamos imediatamente a postular a especificidade da Constituição como ordem jurídica especialmente *aberta*⁹³ sobre o social e sobre o político⁹⁴, na medida em que o Estado democrático dos nossos dias não pode deixar de ser parte da realidade e do processo político⁹⁵ e uma parte da própria auto-organização da sociedade⁹⁶.

A *abertura* decorrente da condição singular desta ordenação manifesta-se de muitas maneiras⁹⁷, nomeadamente na excepcional importância da articulação entre o texto e a realidade constitucional, em tudo o que respeita às tarefas de interpretação, aplicação e realização das normas constitucionais⁹⁸, bem como na relação especial da *Constituição com o tempo*⁹⁹, detectável em múltiplos planos: na ligação da Constituição com o futuro¹⁰⁰; na necessidade de actualização do consenso constitucional (e da correspondente vontade de Constituição), de forma a garantir, em diferentes circunstâncias políticas e sociais, a força normativa da Constituição; e ainda pelo facto de a própria Constituição institucionalizar um procedimento (a revisão constitucional)¹⁰¹

⁹² Jorge Miranda, *Teoria do Estado...*, p. 59.

⁹³ Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, tomo II, p. 90.

⁹⁴ Com grande interesse, Gilberto Bercovici, «Constituição e Política: uma relação difícil», in *Lua Nova*, n.º 61 (2004), pp. 5-24 [também acessível a partir de <<http://www.scielo.br/>>].

⁹⁵ Daí que tenhamos por aproximáveis à definição referida no texto fórmulas como as de “estatuto jurídico do político” ou de “ordenação fundamental da comunidade política” (sobre a matéria, Paulo Ferreira da Cunha, «Do conceito de constituição na doutrina portuguesa contemporânea», in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, Coimbra, 2001, pp. 556 ss.).

⁹⁶ Com outras indicações, Konrad Hesse, *Grundzüge...*, p. 7; Jorge Miranda, *Teoria do Estado...*, pp. 57 ss.

Nas palavras de Jorge Miranda, “o *Estado* é um caso histórico de *existência política* e esta, por seu turno, uma manifestação do *social*, qualificada ou específica” (cfr. *Teoria do Estado...*, p. 56 [itálicos originais]).

⁹⁷ Entre muitos, Christoph Gusy, «Die Offenheit des Grundgesetzes», in *JöR*, n.º 33 (1984), pp. 105 ss.; em perspectiva metodológica algo distinta, Paulo Otero, *Direito Constitucional Português*, vol. I, pp. 173 ss. (apelando o autor a cinco dimensões: a abertura estrutural, a abertura normativa, a abertura política, a abertura interpretativa e a abertura implementadora).

⁹⁸ Com exemplos ilustrativos, José Melo Alexandrino, «Como ler a Constituição...», pp. 21 ss.

⁹⁹ Konrad Hesse, *Grundzüge...*, p. 12.

¹⁰⁰ Klaus Stern, *Das Staatsrecht...*, tomo I, p. 88; Hans Peter Schneider, «La Constitución...», pp. 48 ss.; J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional...*, pp. 1141, 1435; Matthias Hartwig, «La Costituzione come promessa del futuro», in Raffaele Bifulco / Antonio D’Aloia (orgs.), *Un diritto per il futuro: teorie e modelli dello sviluppo e della responsabilità intergerazionale*, Napoli, 2008, pp. 57-69; Cristina Queiróz, *Direito Constitucional – As instituições do Estado democrático constitucional*, Coimbra, 2009, p. 118.

¹⁰¹ Artigos 233.º e seguintes da CRA.

que pretende “evitar uma insustentável *distância* entre a constituição escrita e a constituição material”¹⁰².

Todavia, a abertura não significa que tudo esteja em aberto na Constituição, nem que não haja limites a esse fenómeno¹⁰³. Como escreve Konrad Hesse, “não devem ficar em aberto as bases fundamentais da ordem da comunidade”¹⁰⁴: nem os princípios estruturantes da tarefa da formação da unidade política, nem os traços fundamentais da ordem jurídica, nem a organização do Estado, nem a repartição das competências, nem as formas de resolução dos conflitos devem ficar em aberto, na medida em que se espera que a Constituição fixe efectivamente aquilo que deve ser considerado decidido, com isso produzindo um efeito estabilizador e aliviante¹⁰⁵.

b) Por sua vez, quando se diz que a Constituição é uma *ordem-quadro* pretende-se salientar o facto de a Constituição ser uma ordenação parcial e fragmentária, na medida em que se trata da “*ordem fundamental*” ou básica.

Releva então sobretudo a ideia de que a Constituição, por diversas razões, longe de constituir uma codificação exhaustiva¹⁰⁶, estabelece essencialmente uma rede de princípios¹⁰⁷, princípios esses que se mostram carecidos de posterior complementação e concretização, particularmente através da acção dos diversos poderes constituídos do Estado¹⁰⁸. Por seu lado, estes princípios fundamentais equilibram-se¹⁰⁹ e limitam-se reciprocamente¹¹⁰, revelando e projectando dessa forma a autocontenção e a prudência

¹⁰² J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional...*, p. 1436.

¹⁰³ Sobre estes, Paulo Otero, *Direito Constitucional Português*, vol. I, pp. 200 ss.

¹⁰⁴ Konrad Hesse, *Grundzüge...*, p. 12.

¹⁰⁵ *Ibidem*, pp. 12, 13.

¹⁰⁶ Todavia, sem prejuízo da existência de espaços de maior densidade regulativa e mesmo de significativos “redutos de regras”, como sucede em matéria de organização do poder político (artigos 105.º e seguintes da CRA) e em boa medida também no campo dos direitos fundamentais (cfr. José Melo Alexandrino, *Direitos Fundamentais...*, p. 41).

¹⁰⁷ José Melo Alexandrino, «Reforma constitucional...», p. 62; admitindo, todavia, que o perfil da CRP não corresponde ao de uma mera ordem quadro, José Melo Alexandrino, «Controlo jurisdicional de políticas públicas: regra ou excepção?», in *Elementos de Direito Público Lusófono*, pp. 153 s.

¹⁰⁸ J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional...*, p. 1436.

¹⁰⁹ Esse equilíbrio não está livre de tensões nem de contradições (cfr. Hans Peter Schneider, «La Constitución...», p. 50; Friedrich Müller, *Juristische Methodik*, 7.ª ed., Berlin, 1997, p. 259; Konrad Hesse, *Grundzüge...*, p. 11; J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional...*, pp. 207, 1182; José Melo Alexandrino, «Como ler a Constituição...», pp. 26, 28 s.; por último, em chave distinta, Mafalda Carmona, *O acto administrativo conformador de relações de vizinhança*, Coimbra, 2011, pp. 167 ss.).

¹¹⁰ Nas palavras de Konrad Hesse, “[a] Constituição não deve assentar numa estrutura *unilateral*, se quiser preservar a sua força normativa num mundo em processo de permanente mudança político-social.

da Constituição¹¹¹, que deve ser suficientemente sensível às tensões existentes na comunidade¹¹², de modo a preservar os fins e os valores que estão na base do consenso fundamental, no quadro de uma sociedade complexa e plural, onde coexistem diferentes concepções de bem¹¹³.

No final, tem sido justamente notada a “polaridade” existente na Constituição e a coordenação a estabelecer entre *estabilidade* (ser ordem jurídica fundamental) e *mudança* (regulação efectiva do processo de formação da unidade política numa sociedade cada vez mais complexa), entre *rigidez* e *flexibilidade*¹¹⁴.

3. A função da Constituição

Já por diversas vezes aludimos às duas tarefas fundamentais da Constituição: a formação e manutenção da unidade política e a criação e manutenção da ordem jurídica fundamental da comunidade (v. *supra*, n.º 2.2.)¹¹⁵. Ora, é no âmbito e no desenvolvimento desses dois processos (que são por assim dizer o *trabalho* da Constituição), que se coloca o tópico da função da Constituição (ainda que nem sempre se proceda à distinção entre tarefas e funções)¹¹⁶.

Se pretende preservar a força normativa dos seus princípios fundamentais, deve ela incorporar, mediante meticolosa ponderação, parte da estrutura contrária” (cfr. *A força normativa da Constituição*, p. 21).

Esta estrutura tensional da Constituição tem uma correspondência relevante na construção do conceito de princípio constitucional: contrariamente à teoria vulgarizada de que os princípios são *mandatos de optimização* (Alexy), em nosso entender, os princípios constitucionais apresentam-se antes de mais como *forças em tensão*, daí que ao invés lhes devam estar associadas as ideias de equilíbrio e de relatividade (pondo então a ênfase na *dimensão negativa* do conceito de princípio).

¹¹¹ Sobre algumas dessas perspectivas, António Cortês, *Jurisprudência dos Princípios...*, pp. 165 ss., 323 ss.

¹¹² J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional...*, p. 1437.

¹¹³ Veja-se, por exemplo, como a CRA procura conciliar no todo diversas formas de racionalidade normativa: modernidade e tradição, legitimidade democrática e legitimidade tradicional, pessoa e comunidade, lei escrita e costume.

¹¹⁴ Konrad Hesse, *Grundzüge...*, pp. 15 s.; J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional...*, p. 1435.

¹¹⁵ Com amplas indicações, Konrad Hesse, «Constitución y Derecho...», p. 3; Id., *Grundzüge...*, pp. 5 ss.

¹¹⁶ Distinguindo, de há muito, esses dois planos, Konrad Hesse, *Grundzüge...*, pp. 5 ss. e 12 ss.

Na actualidade¹¹⁷, deve-se, mais uma vez, à doutrina alemã uma sistemática preocupação com este tópico¹¹⁸, ao qual na doutrina portuguesa tem sido particularmente sensível o Professor Gomes Canotilho, a cuja lição nos permitimos recorrer¹¹⁹.

3.1. Para o constitucionalista de Coimbra¹²⁰, são cinco as *funções gerais* da Constituição: função de consenso fundamental; função de legitimidade e legitimação da ordem jurídica constitucional; função de garantia e protecção; função de ordem e ordenação; e função de organização do poder político¹²¹.

- (i) A função de consenso fundamental (designada por outros autores como de integração ou de unidade) diz que cabe à Constituição “[a] revelação normativa do *consenso fundamental* de uma comunidade relativamente a princípios, valores e ideias directrizes que servem de padrões de conduta política e jurídica nessa comunidade”¹²²;
- (ii) A função de legitimidade e legitimação da ordem jurídica constitucional diz, por um lado, que a validade material da Constituição “pressupõe uma conformidade substancial com a *ideia de direito*, com os valores, os interesses de um povo num determinado momento histórico”¹²³ (legitimidade); por outro, que é a Constituição que *justifica* o poder de mando, ou seja, que funda o poder, que regula o exercício do poder e que limita o poder (legitimação)¹²⁴;
- (iii) A função de garantia e protecção diz, antes de mais, respeito à *garantia e à protecção dos direitos e liberdades da pessoa*, defendidos pela lei suprema

¹¹⁷ No plano histórico, a Revolução Francesa associou a Constituição à divisão de poderes e à garantia das liberdades (artigo 16.º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789), funções que não obstante as grandes mudanças entretanto ocorridas, não perderam actualidade (v. *infra*).

¹¹⁸ De forma paradigmática, Klaus Stern, *Staatsrecht...*, tomo I, pp. 82 ss.

¹¹⁹ Com outras indicações, J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional...*, pp. 1438 ss.

¹²⁰ Sem prejuízo da revisão que operou nesse quadro inicial das funções do Estado, ao propor ainda: a ideia de autovinculação; a função de inclusividade multicultural; a articulação com a autopoiese; e o controlo débil e difuso (*ibidem*, pp. 1447 ss.).

¹²¹ *Ibidem*, p. 1438.

¹²² *Ibidem*.

¹²³ *Ibidem*, p. 1439.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 1440.

e pelos seus mecanismos e remédios, envolvendo também a correspondente *limitação* do poder¹²⁵;

- (iv) A função de ordem e ordenação diz que é a Constituição que molda e determina juridicamente o Estado e as suas formas de actuação pelo *direito* (Estado de Direito)¹²⁶;
- (v) Por fim, a função de organização do poder político diz que pertence à Constituição criar os órgãos, definir as suas atribuições e competências, estabelecer os princípios estruturantes da organização do poder político e definir o sistema de governo¹²⁷.

3.2. Admitindo a hipótese da existência de *funções particulares*, no caso da CRA, perante o significado do reconhecimento do costume e as peculiaridades do pluralismo jurídico angolano, podemos certamente acrescentar a função de inclusividade multicultural¹²⁸; perante outros significativos condicionamentos históricos, culturais, económicos e políticos (v. *supra*, n.º 1.3.), também a reconfiguração dos vínculos histórico-culturais, à luz das ideias de dignidade da pessoa humana e de unidade nacional¹²⁹, o fortalecimento do Estado como instituição¹³⁰ e a autonomização do jurídico parecem também traduzir hipóteses plausíveis de funções particulares da CRA¹³¹.

¹²⁵ *Ibidem*.

¹²⁶ *Ibidem*, p. 1441.

¹²⁷ *Ibidem*.

¹²⁸ Que o Professor Gomes Canotilho, como já referido, também destacou, em sede de revisão das funções da Constituição (cfr. *Direito Constitucional...*, pp. 1450 ss.).

¹²⁹ Sobre essa fenomenologia, Armando Marques Guedes, *O Estudos dos Sistemas...*, p. 158 ss.; Id., «The State and “Tradicional Authorities in Angola: Mapping Issues», in Armando Marques Guedes / Maria José Lopes, *State and Tradicional Law in Angola and Mozambique*, Coimbra, 2007, pp. 15 ss.; Id., «Uma articulação entre o Estado e as “Autoridades Tradicionais”? Limites na congruência entre o Direito do Estado e os Direitos “Tradicionais” em Angola», in *Estudos Comemorativos dos 10 Anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*, Coimbra, 2008, pp. 715-753; Carlos Feijó, *A Coexistência Normativa...*, pp. 388 ss.

¹³⁰ Lembre-se o já citado 13.º parágrafo do Preâmbulo.

¹³¹ No final, sem prejuízo de exigências postuladas por uma comunidade política concreta, bem poderíamos acolher a síntese de que a Constituição serve para “garantir um processo político livre, constitutivo, estabilizador, racionalizador e limitador do poder, assegurando em tudo isso a liberdade do indivíduo” (cfr. Konrad Hesse, *Grundzüge...*, pp. 13-14).

Epílogo

Em modo de conclusão, perante as especificidades da Constituição da República de Angola, bem como perante um tão vasto quadro de peculiaridades da Constituição, nomeadamente quanto aos pressupostos da sua força normativa e quanto à sua estrutura e função¹³², é natural que possamos perguntar se as normas constitucionais se aplicam afinal como as demais normas jurídicas.

Sem cuidar agora de avaliar se em concreto o legislador constituinte angolano teve na devida conta o conjunto de circunstâncias e de condições vitais a que o filólogo alemão Wilhelm von Humboldt designou de “natureza singular do presente”¹³³, a resposta àquela pergunta parece dever ser negativa, quer em virtude do *conteúdo da Constituição*, quer em virtude da *disponibilidade dos participantes*, quer em virtude do *tipo de procedimento* requerido.

1) Antes de mais, uma Constituição só é juridicamente eficaz se for realizada¹³⁴. Todavia, essa realização não se pode dar por terminada num momento, nem cabe a um único autor, traduzindo, pelo contrário, um programa¹³⁵, um processo contínuo, “um modelo de vida para a comunidade política orientado para o futuro”¹³⁶: ora, tal como um “guião” no cinema anseia e pede a produção da obra cinematográfica¹³⁷, também a

¹³² Dieter Grimm, «Verfassung», pp. 14-15.

¹³³ Com indicações, Konrad Hesse, *A força normativa da Constituição*, pp. 16 ss.

¹³⁴ J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional...*, p. 1200.

Em concreto, na CRA, recaem ainda expressamente sobre o legislador diversas imposições constitucionais directamente implicadas na consolidação de um processo político aberto e inclusivo: é esse o caso da divisão administrativa do território no contexto da descentralização administrativa (artigo 5.º, n.º 3, da CRA), da adopção de uma disciplina da concorrência [artigo 89.º, alínea c)], da aprovação da lei eleitoral dos órgãos do poder local [artigo 164.º, alínea d)], da aprovação das “bases do sistema de organização e funcionamento do poder local e da participação dos cidadãos e das autoridades tradicionais no seu exercício” [artigo 164.º, alínea f)], da implementação da lei que regula a organização e funcionamento da defesa pública (artigo 196.º, n.º 2), da institucionalização dos municípios como autarquias locais (artigo 218.º, n.º 1) e da definição da tipologia, atribuições, competência, organização e competência das autoridades tradicionais (artigo 225.º).

¹³⁵ Assim, Onofre dos Santos, *Alguns desafios...*, p. 5, autor que também recorre à analogia da “corrida de obstáculos” (*ibidem*, p. 11).

¹³⁶ Hans Peter Schneider, «La Constitución...», p. 49.

¹³⁷ Pode talvez ser lembrado o filme *Apocalypse Now*, realizado em 1979 por Francis Ford Coppola, três quartos de século após a publicação da obra em que se inspirou (Joseph Conrad, *Heart of Darkness*, 1899/1902 [trad. portuguesa de Bernardo de Brito e Cunha, *Coração das Trevas*, Lisboa, 2008]).

Constituição escrita pede ACÇÃO! – actuando agora num processo de contínua realização no tempo, recorrendo a milhares e milhares de sucessivos protagonistas¹³⁸, em múltiplos contextos e cenários sociais, políticos e económicos, tudo feito dentro de um processo político aberto, mas sempre devidamente enquadrado pelos elementos identificadores da Constituição (v. *supra*, n.º 2.2.).

2) Relativamente aos participantes, com especial destaque para o poder judicial (pois, em última instância, a ele “caberá determinar se as garantias e os direitos fundamentais da nova Constituição poderão finalmente prevalecer ou não”¹³⁹), a vigência das normas constitucionais está sobretudo condicionada pela *vontade actual* de realizar os conteúdos da Constituição¹⁴⁰: como a Constituição “carece de actualização através da acção humana, a sua força normativa depende da disposição [dos participantes] para considerarem os conteúdos da Constituição como vinculativos e do seu empenho em realizar esses conteúdos mesmo contra resistências”¹⁴¹.

3) Relativamente ao procedimento, dada a relação de coordenação e de mútuo condicionamento existente entre a Constituição e a realidade¹⁴², não pode a interpretação e aplicação das normas constitucionais deixar de articular devidamente o sentido do texto normativo com as condições reais e concretas da vida (o domínio da realidade regulado pela norma)¹⁴³: a relação entre a Constituição e a realidade vem assim logicamente a exigir também, na fase decisiva da *concretização*, uma devida articulação entre o texto e o contexto.

¹³⁸ A tarefa de realização da Constituição cabe não só aos órgãos do Estado e às instituições públicas, mas também aos cidadãos, tanto na sua qualidade de sujeitos de direitos e deveres fundamentais, como na sua qualidade de intérpretes da Constituição (cfr. José Melo Alexandrino, «Como ler a Constituição...», p. 21; Onofre dos Santos, *Alguns desafios...*, p. 7).

¹³⁹ André Thomashausen, «A Globalização e as Reformas...», p. 9; em sentido próximo, Onofre dos Santos, *Alguns desafios...*, p. 15; José Melo Alexandrino, «O papel dos tribunais...», pp. 359 ss.

¹⁴⁰ Konrad Hesse, *Grundzüge...*, p. 17.

¹⁴¹ *Ibidem*.

¹⁴² Konrad Hesse, *A força normativa da Constituição*, p. 15.

¹⁴³ José Melo Alexandrino, «Como ler a Constituição...», pp. 20, 35, com outras indicações.

O PODER LOCAL NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE ANGOLA: OS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS *

SUMÁRIO: I. *Introdução*. 1. Contexto e conceitos operativos. 1.1. Ponto de partida. 1.2. A extraordinária situação angolana no quadro do Direito comparado. 1.3. Conceitos de poder local e de autarquia local. 1.4. Natureza jurídica dos municípios e das comunas existentes em Angola. II. *O poder local na Constituição da República de Angola*. 2. Regulação e enquadramento do poder local na CRA. 2.1. As grandes opções do legislador constituinte. 2.2. A multiplicidade de referências constitucionais. 2.3. O princípio do Estado democrático de direito. 3. A centralidade do princípio democrático. 3.1. A onnipresença do princípio democrático na regulação constitucional do poder local. 3.2. As diversas feições da democracia no âmbito do poder local. 4. O princípio da autonomia local como norma de base do poder local. 4.1. A recepção histórica na CRA da ideia de autonomia local. 4.2. Conceito, âmbito, natureza e funções do princípio da autonomia local. 4.3. Regime e garantias do princípio da autonomia local. III. *A concretização do desígnio constitucional*. 5. O futuro. 5.1. Sentido do princípio do *gradualismo* (artigo 242.º da CRA). 5.2. A imposição constitucional da institucionalização efectiva das autarquias locais. 5.3. Descentralização territorial e perfeição do modelo de Estado constitucional.

I. INTRODUÇÃO

1. Contexto e conceitos operativos

1.1. *Ponto de partida*

O nosso ponto de partida tem de ser naturalmente o *presente*. E o presente em Angola é dado, como é evidente, pela nova Constituição da República de Angola (de agora em diante, CRA), que neste domínio do poder local acolheu o essencial do legado da Lei Constitucional de 1992¹.

* Apontamentos das sessões do “I Curso de pós-graduação em políticas públicas e governação local”, que teve lugar em Luanda, entre 9 e 13 de Agosto de 2010, organizado pelo Centro de Pesquisas em Políticas Públicas e Governação Local Faculdade de Direito das Universidade Agostinho Neto e pelo Instituto de Cooperação Jurídica da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

Ora, sem prejuízo de regressarmos mais desenvolvidamente a esta matéria (v. *infra*, n.º 2.1.), gostaria de começar por assinalar as seis principais alterações verificadas face à Lei Constitucional de 1992.

A primeira e significativa alteração é de ordem *sistemática*: o poder local foi consagrado num título autónomo, fora do título sobre a organização do poder do Estado (Título IV da CRA) e o único artigo sobre a Administração local do Estado (artigo 201.º) foi colocado no título da Administração Pública (Título V).

A segunda e significativa alteração prende-se com a *elevação da dignidade constitucional do poder local*, dignificação de que são sinais: o facto de lhe serem dispensados mais de uma dezena de artigos; a declaração solene de que “a organização democrática do Estado ao nível local estrutura-se com base no princípio da descentralização político-administrativa” (artigo 213.º, n.º 1, 1.ª parte, da CRA); a integração no âmbito do poder local de três formas organizativas; a prescrição de uma reserva de lei orgânica da Assembleia Nacional sobre a matéria (artigo 164.º, alínea *f*), da CRA)².

A terceira alteração tem a ver em especial com a *valorização das autarquias locais*, traduzida no aperfeiçoamento do conceito de autarquia local (artigo 217.º, n.º 1), na definição abrangente do princípio da autonomia local (reiteradamente invocado ao longo do texto da Constituição)³, na previsão de diversas garantias, designadamente financeiras, patrimoniais, normativas e jurisdicionais, a favor das autarquias locais, na expressa definição do respectivo sistema de governo (artigo 220.º), enfim na expressa previsão de uma generosa *cláusula geral* de atribuições (artigo 219.º).

Em quarto lugar, quanto às categorias de autarquias locais, a Constituição prevê expressamente apenas o *município*, mas admite a criação de outras autarquias, seja ao nível supra-municipal, seja ao nível infra-municipal (artigo 218.º, n.ºs 2 e 3).

¹ Sobre o poder local no contexto angolano anterior a 2010, Lazarino Poulson, *As Autarquias Locais e as Autoridades Tradicionais no Direito Angolano – Esboço de uma teoria subjectiva do poder local*, Luanda, 2009, pp. 33 ss.

² As leis orgânicas são as cinco leis referidas no artigo 166.º, n.º 2, alínea *b*), da CRA, e têm em especial não só o facto de pertencerem à reserva absoluta de competência da Assembleia Nacional, como a exigência de aprovação nas três votações (necessariamente realizadas em Plenário) por maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções (artigo 169.º, n.º 2, da CRA).

³ Nomeadamente, como limite do princípio do Estado unitário (artigo 8.º), como limite dos poderes da Administração local do Estado (artigo 201.º, n.º 1) e como limite do poder de revisão constitucional (artigo 236.º, alínea *k*)).

Em quinto lugar, a Constituição eleva o princípio da autonomia local a *limite material* do poder de revisão constitucional (artigo 236.º, alínea k)).

Por último, a CRA estabelece, no artigo 242.º, n.º 1, que “a institucionalização efectiva das autarquias locais obedece ao princípio do gradualismo” (sobre o sentido desta ideia, v. *infra*, n.º 5.1).

1.2. A extraordinária situação angolana no quadro do Direito comparado

Dito isto, gostaria agora de deixar uma nota sobre aquilo que entendo ser a situação extraordinária do poder local em Angola, no contexto do Direito comparado, começando por três afirmações por assim dizer paradoxais: (1.ª) os municípios angolanos não são municípios e são muito mais do que municípios; (2.ª) as comunas e os municípios angolanos não são autarquias locais; (3.ª) na Europa, as comunas angolanas seriam grandes municípios.

Vejam, rapidamente, o sentido destes paradoxos: (i) quanto ao primeiro, do ponto de vista jurídico, os municípios angolanos não são efectivamente autarquias locais (mas apenas extensões da Administração local do Estado); todavia, do ponto de vista material, na sua expressão territorial e humana, comparativamente, o município angolano é três vezes maior do que o município português, quinze vezes maior do que o espanhol e vinte e cinco vezes maior do que o município francês, aproximando-se apenas do município inglês (que em média tem cerca de 140 000 habitantes); em consequência, pela sua dimensão, o município angolano aproxima-se de muitas das “províncias” europeias; (ii) quanto ao segundo, embora as comunas e os municípios angolanos não sejam autarquias locais, os municípios virão seguramente a sê-lo e as comunas só eventualmente o virão a ser (artigos 5.º, n.º 3, e 218.º, n.º 3, da CRA); (iii) quanto ao terceiro, caso fossem autarquias locais, as seis centenas de comunas angolanas representariam grandes municípios na generalidade dos países europeus⁴.

Tendo em conta estas observações e realidades, Angola encontra-se numa situação extraordinariamente favorável ao florescimento do poder local, o que se mostra relevante em vários níveis:

⁴ Sobre esta matéria, José de Melo Alexandrino, «Direito das Autarquias Locais», in Paulo Otero / Pedro Gonçalves (coords.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, vol. IV, Coimbra, 2010, pp. 47 ss. [11-300].

- (i) Ao nível da *divisão administrativa* do território⁵, na medida em que as circunscrições existentes (sobretudo a província e o município) correspondem a uma perspectiva quase ideal da estruturação do território para efeitos da administração local autárquica (com a qual muitos países europeus apenas podem sonhar);
- (ii) Ao nível da oportunidade que representa para a *dinamização da democracia* e da *participação dos cidadãos e das comunidades* na resolução dos problemas do país⁶;
- (iii) Ao nível das condições para um *desenvolvimento harmonioso e coordenado* do todo nacional, na medida em que a existência das províncias permite enquadrar devidamente as formas de coordenação, cooperação e controlo sobre os futuros entes locais autárquicos, sem prejuízo do interesse nacional nem menosprezo pela autonomia local;
- (iv) Ao nível também da *eficiência* das diversas intervenções públicas (nos planos nacional, provincial e autárquico).

1.3. *Conceitos de poder local e de autarquia local*

1.3.1. Começando pelo conceito de *poder local*, importa fazer três observações prévias de ordem metodológica: (1.^a) não existe à partida um sentido para a expressão “poder local”, que seja o bom sentido ou que deva ser considerado o conceito doutrinário correcto⁷; (2.^a) não constitui saída para o problema a investigação semântica dos termos “poder” e “local”, nem em bom rigor serve de grande ajuda a análise do contexto histórico ou político⁸, o que é fácil de demonstrar: a expressão “poder local” não tem sentido útil para o jurista italiano, alemão, espanhol ou brasileiro, pela razão

⁵ Cfr. artigos 5.º e 161.º, alínea f), da CRA.

⁶ De forma paradigmática, veja-se o disposto no artigo 271.º da Constituição moçambicana de 2004.

⁷ Admitindo justamente o carácter polissémico da expressão “poder local”, Carlos Feijó, *Problemas Actuais do Direito Público Angolano – Contributo para a sua compreensão*, Cascais, 2001, p. 132.

⁸ De certo modo nesse sentido, com outras indicações, Lazarino Poulson, *As Autarquias Locais...*, pp. 34 ss.

simples de não estar prevista (nem ser usada)⁹; (3.^a) a forma de construir o conceito de poder local tem de partir necessariamente do *direito positivo*: a Constituição da República Portuguesa de 1976 (abreviadamente, CRP), a Lei Constitucional de 1992 ou a Constituição da República de Angola¹⁰.

Uma vez chegados a esta conclusão, veremos que o conceito de poder local é diferente nesses três textos constitucionais¹¹, cabendo à doutrina trabalhar sobre os dados que os textos lhe fornecem. Diga-se também que me parece que a doutrina angolana se tem ocupado mais detidamente do conceito de poder local¹² do que a doutrina portuguesa¹³.

a) Posto isto, o que retiramos, com segurança, da Constituição angolana de 2010?

Em primeiro lugar, que o poder local é um fenómeno do âmbito do poder político, que tem na sua base o princípio da descentralização político-administrativa (artigo 213.º, n.º 1, da CRA)¹⁴.

Em segundo lugar, que o poder local é um fenómeno que co-envolve a organização democrática do Estado (como também já se dizia no artigo 145.º da Lei Constitucional de 1992), reconhecimento que tem uma projecção e um significado muito importantes (v. *infra*, n.º 3.2).

⁹ Trata-se, com efeito, de uma expressão introduzida pela Constituição portuguesa de 1976 (cfr. Jorge Miranda, «O conceito de poder local», in *Estudos sobre a Constituição*, 1.º vol., Lisboa, 1977, p. 317 [317-320]; Paulo Otero, *Direito Constitucional Português*, vol. II – *Organização do poder político*, Coimbra, 2010, pp. 615 ss.).

¹⁰ O mesmo se poderia dizer da Constituição da República de Cabo Verde de 1992, revista em 2010 (artigos 230.º a 239.º), da Constituição da República da Guiné-Bissau de 1993 (artigos 105.º a 118.º), da Constituição da República de Moçambique de 2004 (artigos 271.º a 281.º) ou, no limite, da Constituição da República Democrática de São Tomé e Príncipe de 1990 (artigo 138.º, n.º 1).

¹¹ No confronto com a CRP, o conceito de poder local na CRA é mais abrangente, não se funda unicamente na Constituição e não se confina à legitimidade democrática; de comum tem, no entanto, o facto de se tratar de um poder político especial e autónomo (v. *infra*).

¹² Em profundidade, Virgílio Ferreira de Fontes Pereira, *O Poder Local: da imprecisão conceptual à certeza da sua evolução*, diss. [inérita], Lisboa, 1997; mais recentemente, Lazarino Poulson, *As Autarquias Locais...*, pp. 33 ss.

¹³ Como ponto de partida, Jorge Miranda, «O conceito de poder local», pp. 317 ss.; para um apontamento mais próximo no tempo, José de Melo Alexandrino, «O défice de protecção do poder local: defesa da autonomia local perante o Tribunal Constitucional?», in *Direito Regional e Local*, n.º 05 (2009), p. 13 [12-27]; para uma reflexão (desencantada) recente, Paulo Otero, *Direito Constitucional...*, vol. II, pp. 617-619.

¹⁴ Têm, nesta medida, razão em Angola autores como Vergílio Fontes Pereira e Carlos Feijó (tal como a teriam em Portugal autores como Jorge Miranda, Gomes Canotilho, Paulo Otero ou António Cândido de Oliveira).

Em terceiro lugar, quanto ao seu âmbito, que o poder local compreende na CRA, de forma inédita no Direito comparado, três formas organizativas: as autarquias locais, as instituições do poder tradicional e outras modalidades específicas de participação dos cidadãos (artigo 213.º, n.º 2, da CRA).

b) Em *conclusão*, poderemos dizer que na CRA “poder local” corresponde a uma expressão constitucional que assinala enfaticamente a presença de uma verdadeira dimensão do *poder político* (democrático e tradicional). Em contraposição, não estamos na presença de um simples segmento da administração pública (na verdade, tanto a CRP como a CRA colocam a regulação do poder local fora da matéria da Administração Pública, com uma diferença: na CRP, o poder local ainda surge dentro do título sobre a organização do poder político do Estado; na CRA, o poder local surge num título separado do título sobre a organização do poder do Estado)¹⁵.

Sendo uma dimensão do poder político é, no entanto, um poder político não-soberano (não invade nem pode ameaçar os poderes de soberania reservados ao Estado, que continua unitário); é um poder que tem de conviver com outros poderes, públicos, tradicionais e privados, designadamente com outros poderes administrativos do Estado, em especial os de controlo (artigo 221.º da CRA)¹⁶.

Em terceiro lugar, estes poderes locais têm na CRA diversas feições: (i) ora derivam do ordenamento do Estado, mas são democráticos e autónomos; (ii) ora dispõem de um ordenamento originário próprio e exercem poderes tradicionais; (iii) ora são meros poderes legais de participação em actos, procedimentos, órgãos ou instituições.

1.3.2. Já o *conceito de autarquia local* representa uma realidade totalmente distinta, uma vez que para a sua delimitação não deixam de confluir a história, o Direito comparado, o direito positivo e a doutrina, na medida em que se trata de um conceito universalizável, na base de uma história jurídica muito rica.

¹⁵ Num caso como no outro, trata-se de *poder político*!

¹⁶ Por último, sobre o tema, José de Melo Alexandrino, «A problemática do controlo na administração local», in *Direito Regional e Local*, n.º 08 (2009), pp. 22-32.

Felizmente, tanto a Lei Constitucional de 1992 (artigo 146.º) como a CRA contêm um conceito constitucional de autarquia local que, com apoio recíproco, permite chegar a uma formulação quase perfeita da ideia; dizia-se no texto de 1992: “as autarquias locais são pessoas colectivas territoriais que visam a prossecução de interesses próprios das populações, dispondo para o efeito de órgãos representativos eleitos e da liberdade de administração das respectivas colectividades”; por sua vez, dispõe o artigo 217.º, n.º 1, da CRA: “as autarquias locais são pessoas colectivas territoriais correspondentes ao conjunto de residentes em certas circunscrições do território nacional e que asseguram a prossecução de interesses específicos resultantes da vizinhança, mediante órgãos representativos eleitos das respectivas populações”. Em ambos os textos, o conceito de autarquia local envolve cinco elementos.

Deste modo, estão expressa ou implicitamente presentes na CRA os *seis elementos do conceito* de autarquia local: personalidade jurídica, comunidade de residentes, território, interesses próprios, carácter electivo dos órgãos e poderes locais¹⁷.

1.4. *Natureza jurídica dos municípios e das comunas existentes em Angola*

Por tudo o que foi dito, é agora claro que os municípios e as comunas existentes em Angola não constituem autarquias locais, mas meras extensões desconcentradas da Administração local do Estado¹⁸, prosseguindo por isso atribuições e interesses estaduais (artigo 201.º da CRA)¹⁹.

Nesta medida, se pensarmos nos elementos do conceito de autarquia local há pouco referidos, verificamos facilmente que, apesar da designação que ostentam, as citadas estruturas administrativas existentes neste momento em Angola (1) nem dispõem de personalidade jurídica distinta do Estado, (2) nem dispõem de uma comunidade de residentes politicamente organizada (e como tal reconhecida pelo

¹⁷ Sobre esta matéria, desenvolvidamente, José Melo Alexandrino, «Direito das Autarquias...», pp. 109 ss.

Na sequência desse estudo, identificando seis elementos (dois dos quais implícitos, mas que faz todo o sentido serem explícitos no ordenamento angolano, uma vez que as autarquias locais ainda não foram criadas em concreto), propus o seguinte conceito sintético de autarquia local (aplicável num Estado constitucional consolidado): *forma específica de organização territorial, na qual uma comunidade de residentes numa circunscrição territorial juridicamente delimitada dentro do território do Estado prossegue interesses locais, através do exercício de poderes públicos autónomos (ibidem, p. 111).*

¹⁸ Lazarino Poulson, *As Autarquias Locais...*, pp. 76, 81, 91.

¹⁹ Em contraposição, sobre a essencialidade da prossecução de fins autónomos do Estado, nesta modalidade de descentralização, Paulo Otero, *Direito Constitucional...*, vol. I, p. 143.

Direito), (3) nem são definidas pelo território, uma vez que este não passa de uma circunscrição administrativa local do Estado, (4) nem prosseguem interesses próprios da comunidade local, mas sim interesses estaduais, (5) nem dispõem de órgãos democraticamente eleitos pelas populações, mas sim de órgãos nomeados pelo Estado, nem, finalmente, (6) exercem poderes locais autónomos, mas sim poderes estaduais.

II. O PODER LOCAL NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE ANGOLA

2. Regulação e enquadramento do poder local na CRA

2.1. *As grandes opções do legislador constituinte*

As seis principais alterações introduzidas pela nova Constituição, relativamente ao texto constitucional de 1992, deixámo-las já referenciadas na sessão anterior, pelo que aproveitaremos agora para olhar de forma sistemática para *todas as principais opções* tomadas pela Assembleia Constituinte em 2010 em matéria do poder local²⁰.

- (i) A primeira opção geral tomada foi no sentido de dar, nesta matéria, um *salto extraordinário* relativamente às soluções anteriormente consagradas na Lei Constitucional de 1992;
- (ii) Nesse plano, sobressaem de imediato as duas alterações de ordem *sistemática*: por um lado, o poder local surge num título autónomo (Título VI da CRA), separado quer da organização do poder do Estado (Título IV), quer da Administração Pública (Título V); por outro, as disposições sobre a administração local do Estado, que anteriormente se encontravam (mal) colocadas no capítulo do poder local (artigos 147.º e 148.º), são agora deslocadas para o título da Administração Pública (artigo 201.º);
- (iii) É evidente a opção pela *dignificação da matéria* das autarquias locais, à qual são dedicados expressamente 15 artigos, além de outras disposições

²⁰ Nesta como noutras matérias, terá grande interesse a investigação dos trabalhos preparatórios da nova Constituição (sem negligenciar os esforços realizados entre 1998 e 2004).

- avulsas (podendo agora falar-se de um Direito constitucional das autarquias locais);
- (iv) A CRA é talvez, das constituições conhecidas, aquela que mais *valoriza o princípio da autonomia local*, cujo conceito, conteúdo e garantias são objecto de uma definição expressa (artigos 214.º, 215.º, 216.º, 217.º e 219.º);
 - (v) Em matéria de *categorias de autarquias locais*, a CRA tomou a opção de prever expressamente apenas os municípios como autarquias locais (artigo 218.º, n.º 1); todavia, admite em certos termos a criação pelo legislador de autarquias supra-municipais e de autarquias infra-municipais (artigo 218.º, n.ºs 2 e 3) – daí a relevante distinção entre autarquias constitucionalmente *previstas* e autarquias constitucionalmente *admitidas*;
 - (vi) Como critério *regulador* do processo de institucionalização efectiva das autarquias locais, a CRA definiu o princípio do gradualismo (artigo 242.º);
 - (vii) A CRA elevou a autonomia local a *limite material* de revisão constitucional, o que significa uma garantia de não retrocesso das instituições autárquicas no ordenamento angolano;
 - (viii) A CRA optou claramente pela configuração do poder local como um *poder político* que envolve a organização democrática do Estado (sem todavia com ele se confundir), compreendendo *três formas* organizativas (artigo 213.º, n.º 2);
 - (ix) Todavia, é muito *diferente a posição do Estado* em relação a cada uma dessas formas organizativas: (a) relativamente às autarquias locais, o Estado tem o dever de as criar, de as prover de meios e de respeitar as garantias constitucionais que as protegem; (b) relativamente às instituições do poder tradicional, o Estado tem o dever de as reconhecer e de configurar as relações recíprocas; (c) relativamente às modalidades de participação dos cidadãos, o Estado deve criar por lei esses mecanismos e apoiá-los no futuro;
 - (x) Poder local é, na CRA, um poder *político, subordinado, autónomo* e com *feições diferenciadas* (derivado e democrático, originário e tradicional, meramente legal);

- (xi) Estão expressa ou implicitamente presentes na CRA os *seis elementos do conceito* de autarquia local na ordem jurídica angolana, a saber: personalidade jurídica, comunidade de residentes, território, interesses próprios, electividade dos órgãos e poderes locais;
- (xii) A CRA reserva à Assembleia Nacional os poderes relativos à divisão administrativa do território (artigo 161.º, alínea *f*);
- (xiii) Consagra também uma reserva de lei orgânica quanto às “bases do sistema de organização do poder local e da participação dos cidadãos e das autoridades tradicionais no seu exercício” (artigo 164.º/alínea *f*);
- (xiv) Reserva também à Assembleia Nacional a matéria de eleição e estatuto dos titulares do poder local (artigo 164.º, alínea *d*);
- (xv) Reserva ainda à Assembleia Nacional a matéria atinente aos poderes financeiros, impostos locais e tutela administrativa (artigos 215.º e 217.º, n.º 3);
- (xvi) A CRA define o sistema de governo das autarquias locais em paralelismo com o sistema de governo nacional, com a previsão de três órgãos (artigo 220.º);
- (xvii) A CRA admite candidaturas provenientes não só de partidos, mas também de grupos de cidadãos (artigo 220.º, n.º 5), afastando neste domínio a regra do monopólio dos partidos²¹;
- (xviii) A CRA impõe um princípio de solidariedade e cooperação entre as autarquias locais, princípio que implicitamente não deixa de envolver também o Estado (artigo 222.º);
- (xix) A CRA procede ao enquadramento jurídico-constitucional das instituições do poder tradicional nos seguintes termos:
 - Existência de uma *garantia institucional* a favor destas entidades (garantia de um complexo normativo de base costumeira);

²¹ Sobre o relevo desta regra, a uma outra dimensão, Raúl Carlos Vasques Araújo, *O Presidente da República no sistema político de Angola*, Luanda, 2009, p. 332; sobre os efeitos da partidarização na esfera local e no contexto político português, Paulo Otero, *Direito Constitucional...*, vol. II, p. 618.

- *Primado do conteúdo material da Constituição* sobre o costume, no limite, sob reserva de decisão de um tribunal²² (tendo o Tribunal Constitucional a última palavra nessa matéria);
- *Primado da dignidade da pessoa humana* e do conteúdo essencial dos direitos e liberdades fundamentais da pessoa humana sobre as normas do ordenamento tradicional;
- *Limitação do exercício dos poderes públicos* estaduais e locais (designadamente do poder legislativo e do poder regulamentar estadual e autárquico);
- *Delimitação legal* das atribuições e dos poderes das instituições do poder tradicional²³ (ainda no respeito pelo princípio da autonomia local).

2.2. *A multiplicidade de referências constitucionais*

Importa passar então agora à investigação dos princípios que regulam e organizam o poder local na Constituição da República de Angola, sendo que uma das primeiras dificuldades na definição dos princípios estruturantes do direito das autarquias locais se situa logo ao nível da ordenação das múltiplas referências constitucionais respeitantes ao poder local²⁴.

Assim, se começarmos no âmbito do ordenamento português (que nesta matéria das autarquias locais é efectivamente muito próximo do desenho angolano)²⁵, para Gomes Canotilho²⁶, a descentralização territorial é afirmada pela Constituição “como dimensão da organização do Estado unitário”, sendo a existência das autarquias locais referida “como componente da organização democrática do Estado”: «[a] autonomia das autarquias locais é, assim, um princípio estruturante da organização política e da organização territorial do Estado»²⁷.

²² Veja-se, neste sentido, o disposto no artigo 211.º da Constituição da África do Sul de 1996.

²³ Veja-se também o disposto no artigo 212.º da Constituição da África do Sul.

²⁴ Veja-se, na doutrina angolana, Lazarino Poulson, *As Autarquias Locais...*, pp. 19 ss., 53 ss.

²⁵ Para uma visão geral, que aqui acompanhamos, José Melo Alexandrino, «Direito das Autarquias...», pp. 63 ss.

²⁶ O autor começa por apresentar a garantia da administração local autónoma como um dos pressupostos do Estado de Direito (cfr. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., Coimbra, 2003, pp. 253 s.).

²⁷ Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria...*, p. 361.

Jorge Miranda²⁸, por seu lado, entende que, ao inserir o poder local no âmbito do poder político, a Constituição «visa deslocar as autarquias locais da mera instância administrativa para a instância política e para a directa subordinação aos princípios e preceitos constitucionais»²⁹.

Já outros autores tendem a enquadrar sucessivamente a descentralização territorial autárquica no âmbito do princípio do Estado unitário (ora como dimensão organizativa, ora como qualificação, ora como limitação desse princípio)³⁰, no princípio democrático³¹, como manifestação do princípio da divisão de poderes³², no princípio pluralista (inerente ao Estado de direito democrático)³³, no princípio da liberdade ou autonomia da pessoa humana³⁴, no princípio da dignidade da pessoa humana³⁵ ou em geral no princípio do Estado de direito democrático³⁶.

É assim patente que a doutrina³⁷ tanto se pode referir nesta matéria a princípios abrangentes como o do Estado democrático de direito, o da liberdade ou o da dignidade

²⁸ O Autor procede ao estudo da descentralização territorial em sede de poder político, e não em sede da forma de Estado ou do princípio do Estado unitário (cfr. Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, tomo III – *Estrutura constitucional do Estado*, 5.ª ed., Coimbra, 2004, pp. 210 ss., 227 ss.).

²⁹ Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, tomo III p. 229; ainda neste sentido, José Melo Alexandrino, «O défice de protecção...», p. 13; Id., «Direito das Autarquias...», pp. 29-30, 68 ss., 107.

³⁰ Assim, no primeiro sentido, António Cândido de Oliveira, *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra, 1993, p. 225; no segundo, Maria Lúcia Amaral, *A Forma da República – Uma introdução ao estudo do direito constitucional*, Coimbra, 2005, p. 380; Jorge Bacelar Gouveia, *Manual de Direito Constitucional*, vol. II, 2.ª ed., Coimbra, 2007, pp. 962 ss.; Paulo Otero, *Direito Constitucional Português*, vol. I – *Identidade Constitucional*, Coimbra, 2010, pp. 141 ss.; no terceiro, José Casalta Nabais, *A autonomia financeira das autarquias locais*, Coimbra, 2007, p. 16.

³¹ José Manuel Sérvulo Correia, *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*, Coimbra, 1987, p. 263; Paulo Otero, *O poder de substituição em Direito Administrativo – Enquadramento dogmático-constitucional*, vol. II, Lisboa, 1995, p. 677; Lúcia Amaral, *A Forma da República...*, p. 380; na doutrina angolana, Carlos Feijó, *Problemas Actuais...*, pp. 64 s.; Lazarino Poulson, *As Autarquias Locais...*, pp. 20 ss.

³² Nuno Piçarra, *A Separação dos Poderes como Doutrina e Princípio Constitucional – Um contributo para o estudo das suas origens e evolução*, Coimbra, 1989, p. 265; António Cândido de Oliveira, *Direito das Autarquias...*, pp. 180, 193; Paulo Otero, *O poder de substituição...*, vol. II, p. 676; Lúcia Amaral, *A Forma da República...*, p. 379.

³³ Paulo Otero, *O poder de substituição...*, vol. II, pp. 674, 695.

³⁴ João Baptista Machado, «Participação e descentralização», in *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, ano 22 (1975), n.ºs 1 a 4, pp. 94 s. [1-108].

³⁵ António Cândido de Oliveira, *Direito das Autarquias...*, pp. 180, 227.

³⁶ Assim, Marcelo Rebelo de Sousa, «Distribuição pelos municípios da energia eléctrica de baixa tensão», in *Colectânea de Jurisprudência* (1988), tomo 5, p. 28 [27-39]; Id., «Introdução à Constituição da República Portuguesa», in Marcelo Rebelo de Sousa / José de Melo Alexandrino, *Constituição da República Portuguesa – Comentada*, Lisboa, 2000, p. 59 [9-66].

³⁷ Quanto à jurisprudência constitucional portuguesa, Artur Maurício, «A garantia constitucional da autonomia local à luz da jurisprudência do Tribunal Constitucional», in *Estudos em homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa*, Coimbra, 2003, pp. 625-657.

da pessoa humana, como a uma série de outros princípios constitucionais estruturantes (o princípio democrático, o princípio da unidade do Estado, o princípio da separação de poderes, o princípio da participação, o princípio da descentralização administrativa, etc.) – isto já sem referir a existência de outros princípios e subprincípios, como o princípio republicano (artigo 236.º, alínea *c*), da CRA) ou o princípio electivo (artigos 217.º, 220.º, 236.º e alínea *h*), da CRA).

Importa por isso tentar a identificação dos fundamentos constitucionais do ordenamento local, iniciando com um esclarecimento sobre o lugar e a relevância a conceder à ideia de Estado democrático de direito.

2.3. *O princípio do Estado democrático de direito*

Uma vez postulada a unidade da soberania (inerente à forma unitária do Estado) e ainda que a Constituição tenha colocado a autonomia das autarquias locais no contexto do princípio do Estado unitário (artigo 8.º da CRA), não é decerto este princípio a matriz do ordenamento local.

Há um princípio, porém, que sempre poderá ser chamado a desempenhar esse papel, em virtude de se poder considerar a primeira (e determinante) decisão que o legislador constituinte toma³⁸: o do *Estado democrático de direito*.

Segundo o n.º 1 do artigo 2.º da CRA, “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 interdependência de funções, a unidade nacional, o pluralismo de expressão e de organização política e a democracia representativa e participativa”.

Numa verificação liminar ao elemento textual, descobrem-se dentro do princípio do Estado democrático de direito na CRA as seguintes componentes:

- (i) A soberania popular;
- (ii) A juridicidade (submissão do Estado ao Direito)³⁹;

³⁸ Neste sentido, Lúcia Amaral, *A Forma da República...*, p. 128.

³⁹ Esta *submissão do Estado à Constituição e à lei* significa o respeito de princípios como os da justiça, da igualdade, da proibição do arbítrio, da proporcionalidade, da segurança jurídica, da protecção da confiança, mas também a independência do poder judicial e o carácter necessariamente limitado do poder do Estado.

- (iii) A separação de poderes;
- (iv) A unidade nacional;
- (v) O pluralismo;
- (vi) A democracia representativa e a democracia participativa;
- (vii) O respeito, garantia e promoção dos direitos e liberdades fundamentais do homem (artigo 2.º, n.º 2).

Numa explicação essencial, diz-se que o conceito de Estado democrático de direito é «destinado a abranger o máximo possível de Estado de Direito e de democracia no conjunto das suas diferentes implicações substantivas e adjectivas»⁴⁰. O mesmo integra por isso dois pares de realidades (Estado de Direito e democracia), aos quais pode ainda eventualmente somar-se a vertente da justiça social⁴¹. Ora, uma estrutura deste tipo tem naturalmente um conteúdo muito vasto⁴², apresentando-se como um macro-conceito que sintetiza afinal todo (ou quase todo) o sistema da Constituição⁴³.

Em que medida pode então pedir-se o apoio deste princípio?

- (i) Em primeiro lugar, quanto ao Estado de Direito, na medida em que a ideia de *separação vertical de poderes* constitui ainda um dos elementos da

⁴⁰ Jorge Miranda, *Ciência Política – Formas de Governo*, Lisboa, 1996, p. 187.

⁴¹ Aparentemente, o princípio da socialidade não foi contemplado directamente no âmbito do princípio do Estado democrático de direito na CRA (em nenhum dos números do artigo 2.º); todavia, esse princípio não só está implícito na Constituição (artigos 1.º e 21.º alíneas c) e seguintes, e artigos 76.º e seguintes), como surge expressamente formulado nas vestes de “justiça social” (artigos 89.º, n.º 1, e 90.º); por outro lado, não se pode excluir que a promoção dos direitos e liberdades fundamentais não envolva afinal na CRA a socialidade.

⁴² Sobre o âmbito do princípio na CRP, entre outros, J. J. Gomes Canotilho / Vital Moreira, *Fundamentos da Constituição*, Coimbra, 1991, pp. 82 ss.; Paulo Otero, *O poder de substituição...*, vol. II, pp. 523 ss., 528 ss.; Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria...*, 254 ss.; Marcelo Rebelo de Sousa, «Introdução à Constituição...», pp. 53 ss.; Jorge Reis Novais, *Os princípios constitucionais estruturantes da República Portuguesa*, Coimbra, 2004, pp. 30 ss., 43 ss.; Lúcia Amaral, *A Forma da República...*, pp. 129 ss.; José de Melo Alexandrino, *A estruturação do sistema de direitos, liberdades e garantias na Constituição portuguesa*, vol. II – *A construção dogmática*, Coimbra, 2006, pp. 282 ss.; Pedro Machete, *Estado de Direito democrático e Administração paritária*, Coimbra, 2007, pp. 382 ss.; J. J. Gomes Canotilho / Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa – Anotada*, vol. I, 4.ª ed., Coimbra, 2007, pp. 204 ss.; Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, tomo IV – *Direitos Fundamentais*, 4.ª ed., Coimbra, 2008, pp. 226 ss.; Paulo Otero, *Direito Constitucional...*, vol. I, pp. 51 ss.

⁴³ Neste sentido, Paulo Otero, *O poder de substituição...*, vol. II, p. 526; Lúcia Amaral, *A Forma da República...*, p. 130; José Melo Alexandrino, *A estruturação...*, vol. II, pp. 283, 286, 287; J.J. Gomes Canotilho / Vital Moreira, *Constituição...*, vol. I, 4.ª ed., pp. 204, 205.

dimensão formal desse princípio⁴⁴, dimensão essa expressamente identificada na Constituição com uma das “bases” do Estado democrático de direito (preâmbulo e artigo 2.º, n.º 1);

- (ii) Em segundo lugar, por ser manifesta a relevância da norma de base da soberania popular, bem como por ser manifesto o peso dessa componente (a *democracia*) na configuração e no estatuto constitucional das autarquias locais, como veremos em breve;
- (iii) Em terceiro lugar, a administração territorial autárquica pressupõe uma particular activação da democracia participativa, a tal ponto de ter sido erguida a componente autónoma do poder local na CRA (artigo 213.º, n.º 2) – além de ser expressamente citada no artigo 2.º da CRA;
- (iv) Por seu lado, há diversos elementos que decorrem do pluralismo e dos direitos e liberdades fundamentais (particularmente dos direitos, liberdades e garantias de participação política e da vertente objectiva dos demais direitos e liberdades)⁴⁵;
- (v) Por último, muito embora não exista uma relação directa entre a descentralização-político administrativa (artigo 213.º, n.º 1, da CRA) e a dignidade da pessoa humana⁴⁶, na CRA, a dignidade da pessoa humana actua como limite à relevância e aplicabilidade do costume (artigos 7.º e 223.º, n.º 2, da CRA), tendo por isso uma especial função a desempenhar.

Em todo o caso, quer em virtude do carácter minucioso da regulação constitucional das autarquias locais, quer em virtude da macrocefalia da ideia de Estado democrático de direito também na CRA, há que reconhecer a diminuta operatividade prática desta ideia⁴⁷ como princípio regulador do poder local.

⁴⁴ Lúcia Amaral, *A Forma da República...*, pp. 154 ss.

⁴⁵ Gomes Canotilho / Vital Moreira, *Constituição...*, vol. I, 4.ª ed., p. 208.

⁴⁶ Neste sentido, Paulo Otero, *O poder de substituição...*, vol. II, pp. 678 ss.; Id., *Direito Constitucional...*, vol. I, p. 142; Vital Moreira, *Administração Autónoma...*, p. 245; Jorge Miranda, *Manual...*, tomo III, pp. 210 s.

⁴⁷ O mesmo sucede, por exemplo, no plano da respectiva relevância jurídica autónoma na CRP como princípio da *socialidade* ou da justiça social (cfr. José Melo Alexandrino, *A estruturação...*, vol. II, p. 288; em termos próximos, Gomes Canotilho / Vital Moreira, *Constituição...*, vol. I, 4.ª ed., p. 211).

3. A centralidade do princípio democrático

3.1. A omnipresença do princípio democrático na regulação do poder local

Afastado, pela sua excessiva abrangência, o princípio do Estado democrático de direito e sendo apenas mediato (e não directo) o contacto entre a descentralização autárquica e a dignidade da pessoa humana, diversamente se passam as coisas com o princípio da democracia⁴⁸.

A centralidade do princípio democrático⁴⁹ nesta matéria revela-se não só à luz da História das autarquias locais em geral, nos cinco continentes, mas também à luz da observação de toda uma série de decisões tomadas pelo legislador constituinte:

- (i) Desde logo, pelo reconhecimento pleno do princípio da autonomia local e das realidades que lhe estão subjacentes (v. *infra*, n.º 3.2.);
- (ii) Em segundo lugar, pela explícita afirmação de que “a organização democrática do Estado compreende a existência das autarquias locais” (artigo 213.º, n.º 1, da CRA)⁵⁰, donde um *duplo reconhecimento*: (1) por um lado, o de que as autarquias locais constituem realidades que a Constituição decide integrar na esfera do poder político; (2) por outro lado, o

⁴⁸ Sobre a íntima conexão das autarquias locais com o princípio democrático, entre outros, Baptista Machado, «Participação e descentralização», p. 28; Sérvulo Correia, *Legalidade...*, p. 263; Marcelo Rebelo de Sousa, «Distribuição pelos municípios...», p. 29; José Carlos Vieira de Andrade, «Distribuição pelos municípios da energia eléctrica de baixa tensão», in *Colectânea de Jurisprudência*, ano 14 (1989), I, p. 18 [17-29]; J. J. Gomes Canotilho / Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa – Anotada*, 3.ª ed., Coimbra, 1993, pp. 881, 887, 891, 904; Paulo Otero, *Conceito e Fundamento da Hierarquia Administrativa*, Coimbra, 1992, pp. 353, 356; Id., *O poder de substituição...*, vol. II, pp. 677, 678 ss.; António Cândido de Oliveira, *Direito das Autarquias...*, pp. 230 s.; Id., «Democracia Local», in *Estudos em Memória do Professor Doutor António Marques dos Santos*, vol. II, Coimbra, 2005, pp. 33, 39 ss. [31-99]; Id., *A Democracia Local (alguns aspectos)*, Coimbra, 2005, pp. 14 ss., 27 ss., 50 ss.; Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria...*, p. 361; Artur Maurício, «A garantia constitucional...», p. 656; Jorge Miranda, *Direito Constitucional III – Direito Eleitoral, Direito Parlamentar*, policopiado, Lisboa, 2003, p. 91; Id., *Manual...*, tomo III, pp. 229, 232; Lúcia Amaral, *A Forma da República...*, p. 380; Bacelar Gouveia, *Manual...*, vol. II, p. 987; Casalta Nabais, *A autonomia financeira...*, p. 18; José Melo Alexandrino, «O défice de protecção...», p. 13; Id., «Direito das Autarquias...», p. 68 ss.; em Angola, Carlos Feijó, *Problemas Actuais ...*, p. 65; Lazarino Poulson, *As Autarquias Locais...*, pp. 20 ss.

⁴⁹ Sobre a definição de democracia, Giovanni Sartori, *Democrazia: Cosa è*, 5.ª ed., Milano, 1993, pp. 11 ss.; Robert Dahl, *On democracy* (1999), trad. de Teresa Braga, *Democracia*, Lisboa, 2000, pp. 47 ss.; Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria...*, pp. 287 ss.

⁵⁰ Sem razão na crítica feita, nessa parte, a preceito semelhante (o artigo 145.º) da Lei Constitucional de 1992, Lazarino Poulson, *As Autarquias Locais...*, p. 23.

reconhecimento de que, estando em presença de um “poder local” democraticamente legitimado⁵¹, as autarquias locais deixaram de ser pensáveis como mero poder administrativo (como mera administração autónoma, como por vezes ainda se tem defendido⁵²);

- (iii) Em terceiro lugar, a partir do *conjunto de prerrogativas* de que estão rodeadas as autarquias locais, nomeadamente: de disporem de órgãos directamente eleitos por sufrágio universal, directo e secreto da população residente; de poderem promover a realização de referendos no âmbito local⁵³; de beneficiarem (mesmo no confronto dos órgãos soberanos) de uma reserva de normação autónoma; de os seus órgãos representativos serem simultaneamente órgãos constitucionais; de disporem (mesmo no confronto do legislador de revisão) de uma garantia constitucional de existência; e de envolverem necessariamente diversas formas de participação popular de carácter político⁵⁴;
- (iv) Em quarto lugar, a partir da *minuciosa regulação constitucional* (artigos 213.º e seguintes) e não menos, por fim, a partir da consideração de um conjunto de outras normas constitucionais, legais e costumeiras.

Seja no plano dos pressupostos⁵⁵, seja no plano dos princípios⁵⁶, seja no plano da legitimidade⁵⁷, seja no plano da arquitectura e do funcionamento do sistema de governo (artigo 220.º da CRA)⁵⁸, seja no plano das formas e dos critérios de decisão, seja no plano dos instrumentos de organização e representação da vontade popular

⁵¹ Carlos Feijó, *Problemas Actuais...*, p. 64; Jorge Miranda, *Manual...*, tomo III, p. 227; José Melo Alexandrino, «O défice de protecção...», pp. 13 s.

⁵² Já no século XIX se concebia, contudo, o poder administrativo local como um poder separado (cfr. Jorge Miranda, «A Administração Pública nas Constituições Portuguesas», in *RFDUL*, vol. XLIII, 2002, p. 966 [963-986]).

⁵³ Artigo 16.º, alínea f), da Lei Orgânica do Tribunal Constitucional (Lei n.º 2/08, de 17 de Junho).

⁵⁴ Sobre o assunto, José Melo Alexandrino, «Direito das Autarquias...», pp. 107 ss.

⁵⁵ V. *infra*, n.º 3.3.

⁵⁶ Por último, Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, tomo VII – *Estrutura constitucional da democracia*, Coimbra, 2007, pp. 59 ss.

⁵⁷ Vejam-se os preâmbulos da Carta Europeia da Autonomia Local de 1985 e da Declaração Universal da Autonomia Local de 1993.

⁵⁸ Defendendo, há muito, a ideia de que o sistema de governo local acompanha o pendor do regime político, Marcelo Rebelo de Sousa, *Lições de Direito Administrativo*, vol. I, 3.ª ed., Lisboa, 1999, p. 360.

(designadamente no papel dos partidos políticos)⁵⁹, seja no plano do controlo (artigo 221.º da CRA), tudo, em suma, no regime das autarquias locais revela uma íntima dependência relativamente ao princípio democrático. Além disso, é de tal modo intensa essa relação, que chega a dar a impressão de não haver preceito constitucional relevante sobre as autarquias locais que não possa ser considerado como expressão do princípio democrático (artigos 213.º a 222.º da CRA).

3.2. *As diversas feições da democracia no âmbito do poder local*

Por outro lado, nas autarquias locais, estão presentes mecanismos pertencentes a todas as principais feições da democracia, desde a democracia representativa, a democracia semidirecta à democracia participativa.

a) Quanto à democracia *representativa*, estão presentes todos os seus aspectos mais salientes, a saber: a existência de órgãos representativos das comunidades locais (artigo 217.º da CRA); a imposição da regra geral do sufrágio directo, secreto e periódico como modo de designação dos titulares desses órgãos (artigo 220.º, n.º 2, da CRA); o pluralismo partidário⁶⁰, bem como a possibilidade de apresentação de candidaturas não só pelos partidos, mas também por intermédio de grupos de cidadãos eleitores (artigo 220.º, n.º 5, da CRA)⁶¹; a necessária previsão de diversos mecanismos de concretização do princípio da responsabilidade política.

b) A democracia *semidirecta* tem a sua marcante expressão no instituto do referendo local. Pela eventual utilidade que possa ter, aproveito o momento para deixar algumas notas sobre a experiência deste mecanismo em Portugal.

Introduzido em 1911 e admitido na Constituição de 1976 antes da consagração do referendo a nível nacional e regional, o instituto do referendo local tem conhecido algumas dificuldades de aplicação prática em Portugal (ao contrário do florescimento que apresenta na Alemanha, na Suíça, na França ou até nos Estados Unidos), podendo o

⁵⁹ Artigo 17.º, n.º 1, da CRA.

⁶⁰ Envolvendo designadamente a institucionalização e a protecção da oposição, bem como o financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais.

⁶¹ Sobre a matéria do sistema eleitoral e do regime das candidaturas aos órgãos das autarquias locais, Jorge Miranda, *Manual...*, tomo VII, pp. 230 s., 231 ss.; José Melo Alexandrino, «Direito das Autarquias...», pp. 208 ss.

respectivo regime, definido essencialmente pela Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de Agosto (abreviadamente, LORL)⁶², resumir-se nos seguintes traços:

- (i) Tanto os municípios como as freguesias (salvo as freguesias em que o órgão deliberativo seja substituído pelo plenário dos cidadãos eleitores)⁶³ podem submeter a referendo questões de relevante interesse local⁶⁴ (sem prejuízo da existência de diversos limites formais, temporais e circunstanciais)⁶⁵;
- (ii) Relativamente ao objecto do sufrágio popular, as matérias tanto podem ser respeitantes a atribuições próprias como a atribuições conferidas e corresponder tanto a matérias de competência deliberativa como consultiva⁶⁶ (sem prejuízo da existência de matérias expressamente excluídas do referendo local)⁶⁷;
- (iii) Quanto à participação no referendo, o princípio geral é o de que são chamados a pronunciar-se todos os cidadãos eleitores recenseados na área territorial correspondente à autarquia local onde se verifique a iniciativa⁶⁸;
- (iv) A iniciativa do referendo local tanto pode ser representativa como popular⁶⁹, cabendo a deliberação sobre a realização do referendo sempre ao órgão deliberativo⁷⁰;
- (v) No prazo de oito dias a contar da deliberação, o presidente do órgão deliberativo tem de submeter a correspondente decisão à fiscalização da constitucionalidade e da legalidade pelo Tribunal Constitucional, o qual se deve pronunciar no prazo de 25 dias⁷¹;

⁶² Como direito supletivo, aplicam-se as disposições da lei eleitoral para a Assembleia da República (artigo 226.º da LORL).

⁶³ Artigo 2.º, n.º 1, da LORL.

⁶⁴ Artigo 3.º, n.º 1, da LORL.

⁶⁵ Artigos 6.º a 9.º da LORL.

⁶⁶ Jorge Miranda, *Manual...*, tomo VII, p. 335.

⁶⁷ Artigo 4.º da LORL.

⁶⁸ Artigo 2.º, n.º 2, da LORL.

⁶⁹ Respectivamente, artigos 11.º e 12.º e 13.º a 22.º da LORL.

⁷⁰ Artigo 23.º da LORL.

⁷¹ Em Angola, esse prazo teria sentido vir a ser de 45 dias (artigo 228.º, n.º 4, da CRA).

- (vi) As fases e subfases imediatas são: a marcação da data do referendo, a realização da campanha referendária, a efectivação da votação popular, o apuramento e a publicação oficial dos resultados⁷²;
- (vii) Em matéria de efeitos do referendo, cuja vinculatividade depende da participação de mais de metade dos eleitores inscritos⁷³, por um lado, a não observância do resultado pelas assembleias implica a sua dissolução nos termos gerais⁷⁴; por outro lado, se a resposta popular implicar a produção de um acto pela autarquia, o órgão autárquico competente deve aprovar o acto correspondente, no prazo de 60 dias⁷⁵;
- (viii) Por fim, em termos da garantia da decisão referendária⁷⁶, acautela-se que o acto aprovado no seguimento do referendo não possa ser revogado ou alterado na sua definição essencial, proíbe-se a aprovação de acto de sentido oposto ao do resultado do referendo e impede-se a renovação de propostas de referendo objecto de resposta que implique a continuidade da situação anterior, tudo no decurso do mesmo mandato⁷⁷.

c) A ideia de *democracia participativa*, de que já falámos na primeira sessão, tem em geral a ver com o envolvimento mais intenso dos cidadãos do que aquele que se traduz no periódico exercício do direito de voto⁷⁸, pressupondo por conseguinte uma *activação* ou produção de *inputs* por parte dos cidadãos, a título individual ou colectivo, na gestão da informação, no debate, no processo de decisão e na avaliação das decisões tomadas pelos órgãos do poder⁷⁹.

⁷² Respectivamente, artigos 33.º, n.º 1, 37.º e seguintes, 96.º e seguintes, 127.º e seguintes e 145.º e 147.º da LORL.

⁷³ Artigo 219.º da LORL.

⁷⁴ Artigo 220.º da LORL.

⁷⁵ Artigo 221.º da LORL.

⁷⁶ Jorge Miranda, *Manual...*, tomo VII, p. 336.

⁷⁷ Respectivamente, artigos 222.º, n.º 1, 222.º, n.º 2, e 223.º da LORL.

⁷⁸ Jorge Miranda refere de há muito a presença de três dimensões da democracia participativa: o reforço da participação cívica, a atribuição de específicos direitos de intervenção no exercício da função administrativa e a específica relevância de grupos de interesses, de associações e instituições da sociedade civil (cfr. *Ciência Política...*, pp. 172 ss.; *Manual...*, tomo VII, pp. 33 ss.).

Por sua vez, Gomes Canotilho define democracia participativa como «[a] estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efectivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controlo crítico na divergência de opiniões, produzir *inputs* políticos democráticos» (cfr. *Direito Constitucional e Teoria...*, p. 288).

⁷⁹ Gomes Canotilho / Vital Moreira, *Constituição...*, vol. I, 4.ª ed., p. 212.

Sendo complementar relativamente à democracia representativa⁸⁰ e passível de envolver múltiplas formas⁸¹ (desde a «participação consultiva até a formas de autoadministração e de autogoverno dos grupos interessados»⁸²), no caso da administração local portuguesa⁸³, pode dar-se nota dos seguintes mecanismos de democracia participativa: o direito de requerer a convocação de sessões extraordinárias do órgão deliberativo; o direito de participação dos representantes dos requerentes nas sessões objecto de convocação popular; o direito de intervenção nas reuniões públicas dos órgãos colegiais; o direito de constituir organizações de moradores (artigo 263.º, n.º 1, da CRP); o direito de requerer a demarcação das áreas territoriais das organizações de moradores (artigo 263.º, n.º 2, da CRP); o direito de participação dos representantes das organizações de moradores na assembleia de freguesia (artigo 265.º, n.º 1, alínea *b*), da CRP); enfim, a possibilidade de mobilizar formas de contratualização, quer em geral, quer em domínios particulares (como o do ordenamento do território)⁸⁴.

3.3. *O conceito de democracia local*

Por declarada inspiração na reforma francesa de 1992, tem-se de algum modo insinuado na última década, embora talvez não ainda em Angola, o conceito de democracia local⁸⁵.

Segundo o Professor António Cândido de Oliveira, «deve entender-se por democracia local o direito dos cidadãos eleitores das comunidades locais (organizadas em autarquias locais, no âmbito do Estado de direito democrático) de deliberar

⁸⁰ Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria...*, pp. 288, 289; António Cândido de Oliveira, *A Democracia...*, p. 29; Gomes Canotilho / Vital Moreira, *Constituição...*, vol. I, 4.ª ed., p. 212.

⁸¹ E ainda para além do exercício dos diversos direitos, liberdades e garantias de participação política (nomeadamente o direito de petição, o direito de informação política e o direito de acção popular).

⁸² Gomes Canotilho / Vital Moreira, *Constituição...*, vol. I, 4.ª ed., p. 212.

⁸³ No ordenamento angolano, os artigos 20.º e 21.º, 53.º e 54.º e 76.º e 77.º do Decreto-Lei n.º 2/07, de 3 de Janeiro, consagram a existência de um *Conselho Provincial de Auscultação e Concertação Social*, de um *Conselho Municipal de Auscultação e Concertação Social* e de um *Conselho Comunal de Auscultação e Concertação Social* (como órgãos consultivos da administração provincial, municipal e comunal).

⁸⁴ Um instrumento não previsto na lei, mas que a prática começa a registar (a partir sobretudo da interessante experiência da cidade de Lisboa), é o “orçamento participativo”.

⁸⁵ António Cândido de Oliveira, «Democracia Local», pp. 39 ss.; Id., *A Democracia...*, pp. 5 ss., 14 ss.; Id., «Democracia Local: a organização, os poderes e o funcionamento dos “Plenos do Concello” na Galiza e das Assembleias Municipais no Norte de Portugal», in *Direito Regional e Local*, n.º 05 (2009), pp. 5-11.

directamente ou através de órgãos por eles eleitos e perante eles responsáveis, sobre os assuntos relativos às respectivas comunidades (de acordo com o princípio da subsidiariedade)»⁸⁶.

Colocando o acento tónico nas populações⁸⁷, a ideia de democracia local também surge associada ora a momentos (a eleição, a informação, a participação, a decisão)⁸⁸, ora a certas exigências ou prestações (implicando deveres, direitos, poderes e instituições)⁸⁹.

Ainda que possa tomar-se como expressão e modelo descritivo para explicar um conjunto de fenómenos relativos ao papel dos cidadãos na esfera da administração local autárquica, sem prejuízo dessa função heurística, face aos dados dos ordenamentos português e angolano, não vejo que o conceito apresente virtualidades que superem o recurso às categorias, formas e mecanismos de democracia acabados de descrever. Por outro lado, uma certa ênfase em aspectos culturais e educativos prende-se, a meu ver, não com a democracia como estrutura político-jurídica, mas sim com a ideia, não menos relevante, de *pressupostos da democracia*⁹⁰.

4. O princípio da autonomia local como norma de base do poder local

4.1. A recepção histórica na CRA da ideia de autonomia local

Como já tivemos oportunidade de referir, a Constituição angolana valoriza talvez como nenhuma outra o princípio da autonomia local (v. *supra*, n.º 2.1.), quer pelo facto

⁸⁶ António Cândido de Oliveira, «Democracia Local», p. 39; Id., *A Democracia...*, p. 14.

⁸⁷ António Cândido de Oliveira, «A difícil democracia...», p. 95.

Segundo o Autor (*ibidem*, pp. 95-97), a tónica seria diferente nos conceitos de poder local (que a colocaria nos órgãos), de autonomia local (que a colocaria na não-dependência) e de descentralização administrativa (que a teria no movimento de transferência de atribuições e competências).

⁸⁸ António Cândido de Oliveira, «A difícil democracia...», pp. 103 ss.

⁸⁹ António Cândido de Oliveira, *A Democracia...*, pp. 29 ss.

⁹⁰ Sobre estes, Ernst-Wolfgang Böckenförde, «Demokratie als Verfassungsprinzip» (1987), trad. cast. de Rafael de Agapito Serrano, «La democracia como principio constitucional», in *Escritos sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Madrid, 2000, pp. 98 ss. [47-131]; Josef Isensee, «Grundrechtsvoraussetzungen und Verfassungserwartungen an die Grundrechtsausübung», in Josef Isensee / Paul Kirchhof (eds.), *Handbuch des Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, tomo V – *Allgemeine Grundrechtslehren*, 2.ª ed., Heidelberg, 2000, *maxime* pp. 422 ss. [353-484]; Robert Dahl, *Democracia*, pp. 167 ss.; José Melo Alexandrino, *A estruturação...*, vol. I, pp. 87, 92 ss., 493 ss.; Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Curso de Direito Constitucional*, 34.ª ed., São Paulo, 2008, pp. 104 ss.

de se lhe referir pelo menos por seis vezes⁹¹, quer sobretudo pela dupla preocupação de uma definição generosa⁹² e do estabelecimento de formas de protecção⁹³.

Antes de citar essas disposições, importa todavia notar que o conceito de autonomia local é um conceito que foi recebido na Constituição pela mão da Lei Constitucional de 1992, por seu lado, proveniente essencialmente da cultura jurídica ocidental, onde foi lentamente cunhado ao longo dos últimos duzentos anos, para depois de algum modo se universalizar.

Retomando aqui o que escrevemos recentemente a esse propósito⁹⁴, o perfil histórico e cultural da figura da autonomia local pode ser resumido da seguinte forma:

- (i) A primeira observação a fazer é a de que o conceito de autonomia local foi construído na Europa em torno de uma série de *pontos de convergência*, elementos esses que conduziram necessariamente a um conceito composto (ou *feixe de elementos*);
- (ii) Em segundo lugar, pelo menos no âmbito da matriz continental (com exclusão, portanto, da experiência britânica), dada a tendência histórica no sentido de o Estado dominar os entes locais, a luta pela autonomia foi também uma luta por esferas de poder perante o Estado⁹⁵;
- (iii) Em terceiro lugar, quanto à *legitimidade*, o mais que se pode dizer é que (1) a legitimidade tradicional não constitui necessariamente um obstáculo à autonomia local⁹⁶, (2) a legitimidade democrática a favorece, (3) as formas autoritárias a prejudicam e (4) o totalitarismo (sobretudo nas suas formas genuínas) a aniquila⁹⁷;

⁹¹ Artigos 8.º, 201.º, n.º 1, 214.º, 215.º, 216.º e 236.º, alínea *k*), da CRA.

⁹² Artigos 215.º e 216.º da CRA.

⁹³ Artigos 216.º, 217.º e 219.º da CRA.

⁹⁴ José Melo Alexandrino, «O défice de protecção...», pp. 12-20; Id., «Direito das Autarquias...», pp. 78 ss.

⁹⁵ Num fenómeno portanto muito similar ao que ocorreu com os direitos fundamentais (cfr. José Melo Alexandrino, *Direitos Fundamentais – Introdução geral*, Estoril, 2007, pp. 29 ss.).

⁹⁶ Esta observação é particularmente pertinente em ordenamentos como os de Angola ou da África do Sul, onde se dá uma interpenetração de pelo menos dois tipos de legitimidade ao nível do poder local.

⁹⁷ As duas formas genuínas são o nazismo e o estalinismo, formas que terminaram com a morte dos respectivos chefes [por todos, Hannah Arendt, *The Origins of Totalitarianism* (1973⁵), trad. de Roberto Raposo, *As origens do totalitarismo*, 3.ª ed., Alfragide, 2008, pp. 405 ss., 520 ss., 609 ss.].

- (iv) Em quarto lugar, se a autonomia local pressupõe necessariamente a descentralização, constituem ainda pressupostos básicos um mínimo de território, um mínimo de população e um mínimo de património e de recursos;
- (v) Por fim, numa perspectiva integradora, parecem dever constituir elementos mínimos do conceito (1) o reconhecimento de uma *esfera de poderes normativos* próprios (autonomia normativa), (2) a *margem de livre orientação* (ou autonomia política)⁹⁸, (3) a não-subordinação ou *independência*, (4) a *delimitação da tutela* a um controlo de mera legalidade, (5) bem como a disponibilidade ou suficiência de *meios financeiros* (autonomia financeira).

4.2. *Conceito, âmbito, natureza e funções do princípio da autonomia local*

Na Constituição da República de Angola, a autonomia local (ou dos órgãos do poder local)⁹⁹ constitui uma norma jurídica fundamental (um princípio material da Constituição), que tem uma determinada configuração constitucional (artigo 214.º), um certo âmbito ou conteúdo (artigo 215.º) e que envolve um conjunto de princípios (como se diz também no artigo 216.º).

Desde logo, essa norma apresenta-se como um *princípio jurídico ordenador* e estruturante de uma forma específica e politicamente qualificada de descentralização, que é simultaneamente *territorial e democrática*, envolvendo por isso necessariamente a participação no exercício do poder político (v. *supra*, n.º 1.3.) e estando directamente articulada com as várias expressões do princípio democrático (v. *supra*, n.º 3.2.).

a) Começando pelo *conceito*, directamente inspirado nos textos internacionais, nomeadamente na Carta Europeia da Autonomia Local de 1985, o artigo 214.º, n.º 1, da CRA define o princípio da autonomia local nos seguintes termos: “a autonomia local compreende o direito e a capacidade efectiva de as autarquias locais gerirem e

⁹⁸ Neste sentido, Paulo Otero, *Direito Constitucional...*, vol. II, pp. 629 ss.

⁹⁹ Como se diz nos artigos 8.º e 201.º, n.º 1, da CRA.

regulamentarem, nos termos da Constituição e da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, os assuntos públicos locais”.

Segundo a Constituição, a autonomia local é pois perspectivada antes de mais como uma *norma* que *garante um direito e um poder* a favor das comunidades locais organizadas em autarquias de gerirem e regulamentarem os assuntos públicos locais, sob a sua própria responsabilidade e no interesse das populações.

Em segundo lugar, decorre também do conceito constitucional que a norma em questão protege um conjunto variado de elementos ou princípios, nomeadamente: a autonomia administrativa (gerir os assuntos públicos locais); a autonomia normativa (regulamentar os assuntos públicos locais); a autonomia de orientação ou autonomia política ([gerir e regulamentar] sob sua responsabilidade própria e no interesse das respectivas populações); a autonomia de meios, designadamente financeiros (capacidade efectiva [de gerir e regulamentar]).

Em terceiro lugar, o princípio em questão é definido “nos termos da Constituição e da lei”, o que significa essencialmente que a modelação da autonomia local fica efectivamente repartida entre as normas da Constituição (artigos 214.º e seguintes) e as normas a definir na lei de bases do sistema de organização e funcionamento do poder local (de que fala o artigo 164.º, alínea *f*)).

b) Destes esclarecimentos resultou já um determinado âmbito do princípio da autonomia local, mas no texto constitucional esse *âmbito* ou *conteúdo* é ainda completado por outros elementos, presentes em diversos dispositivos: “os recursos financeiros das autarquias locais devem ser proporcionais às atribuições previstas na Constituição ou por lei, bem como aos programas de desenvolvimento aprovados” (artigo 215.º, n.º 1); “a lei estabelece que uma parte dos recursos financeiros das autarquias locais deve ser proveniente de rendimentos e de impostos locais” (artigo 215.º, n.º 2); “a lei define o património das autarquias locais e estabelece o regime de finanças locais, tendo em vista a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias, a necessária correcção de desigualdades entre autarquias e a consagração da arrecadação de receitas e dos limites de realização de despesas” (artigo 217.º, n.º 3); “as autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio, nos termos da lei” (artigo 217.º, n.º 4); as autarquias locais beneficiam de uma cláusula geral de

atribuições, elencando a Constituição desde logo um conjunto de dezanove domínios de atribuições (artigo 219.º); no artigo 220.º concretiza-se a natureza electiva dos órgãos das autarquias locais; no artigo 221.º definem-se os parâmetros que delimitam o controlo tutelar do Estado sobre as autarquias locais, o qual está cingido ao cumprimento da lei (podendo vir a envolver formas de tutela integrativa, inspectiva e sancionatória)¹⁰⁰.

Na posse de todos estes dados, é agora possível dizer que, no ordenamento jurídico-constitucional angolano e à semelhança da configuração forte que lhe é dada no ordenamento alemão, o conteúdo do princípio da autonomia local compreende os seguintes elementos:

- (1) A garantia de existência das autarquias locais como instituição (decorrente do disposto no artigo 236.º, alínea *k*), da CRA);
- (2) Uma garantia institucional que envolve: (i) o reconhecimento de interesses próprios da comunidade local (artigos 214.º e 217.º da CRA); (ii) a regra da generalidade ou universalidade das atribuições (artigo 219.º da CRA); (iii) a responsabilidade própria pela forma como se gerem os assuntos próprios (artigos 214.º e 221.º, *a contrario*, da CRA); (iv) a exigência da reserva de lei (artigos 214.º, 215.º, 216.º, 217.º, n.ºs 2, 3 e 4, 220.º, n.º 5, e 221.º, n.º 2, da CRA); (v) a afirmação de uma série de poderes ou competências (ou espécies de autonomia)¹⁰¹, a saber:
 - A autonomia normativa (artigos 214.º e 217.º, n.º 4, da CRA);
 - A autonomia administrativa (artigo 214.º da CRA);
 - A autonomia financeira (artigos 215.º e 217.º, n.º 3, da CRA);
 - A autonomia organizatória (artigos 217.º, n.º 2, e 220.º, da CRA).

¹⁰⁰ De notar, porém, o desvio (ou *excepção*) presente no artigo 242.º, n.º 2, da CRA, nos termos do qual (e no âmbito do princípio do gradualismo) os órgãos competentes do Estado determinam por lei a oportunidade da criação das autarquias locais, o alargamento gradual das suas atribuições, *o doseamento da tutela de mérito* e a transitoriedade entre a administração local do Estado e as autarquias locais.

Note-se, no entanto, que também na Constituição portuguesa persistiu a tutela de mérito entre 1976 e 1982 (ainda que, na prática, em termos residuais, uma vez que a lei ordinária não a veio a consagrar).

¹⁰¹ Cfr. Paulo Otero, *Direito Constitucional...*, vol. II, pp. 629 ss.

- (3) Garantia de determinados direitos na esfera jurídica dos entes autárquicos (artigo 216.º)¹⁰²;
- (4) O poder de conformação de programas de acção política (autonomia de orientação ou autonomia política).
- (5) Um princípio de amizade e consideração para com a administração local (*Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens*), nomeadamente pelo favorecimento dos direitos de participação¹⁰³.

c) Quanto à *natureza da figura*, ainda que, tal como outras¹⁰⁴, represente uma estrutura constitucional relativamente complexa, o princípio da autonomia local constitui uma realidade essencialmente objectiva, que deve qualificar-se como “garantia constitucional”.

Todavia, tal como sucede noutras normas de carácter objectivo, esse facto não obsta à possibilidade de nele obterem apoio determinados direitos, uma vez que essa dimensão subjectiva não pode de todo afastar-se.

d) O princípio da autonomia local desempenha pelo menos duas *funções*: a primeira pode ser definida como a de *alicerce* (ou norma de base) do subsistema constitucional do *poder local*; a segunda é a função de *limite* ao exercício de outros poderes públicos ou colectivos (dos poderes do Estado, centrais e locais, e também dos poderes das instituições tradicionais).

4.3. Regime e garantias do princípio da autonomia local

a) A respeito do *regime* aplicável ao princípio da autonomia local, ainda que não seja um direito fundamental, pela proximidade que apresenta ao princípio democrático e

¹⁰² E talvez mesmo, pese a falta de preceito constitucional expreso atributivo, sem excluir a titularidade de certos direitos fundamentais adjectivos (cfr. José Melo Alexandrino, *Direitos Fundamentais...*, p. 69).

¹⁰³ Eberhard Schmidt-Aßmann / Hans Christian Röhl, «Kommunalrecht», in Eberhard Schmidt-Aßmann (org.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 13.ª ed., Berlin, 2005, p. 27 [9-120].

¹⁰⁴ Sobre a estrutura complexa dos direitos fundamentais, José Melo Alexandrino, *Direitos Fundamentais...*, pp. 23 s.; José Carlos Vieira de Andrade, *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 4.ª ed., Coimbra, 2009, pp. 162 ss.

aos direitos de participação política, a mesma acompanha o regime dos direitos, liberdades e garantias, nomeadamente ao nível:

- (i) Do regime das restrições (artigo 57.º da CRA), em especial pela necessidade do cumprimento das exigências da proibição do excesso e da proibição do arbítrio;
- (ii) Do regime de competência legislativa (que envolve idêntico princípio de reserva absoluta da Assembleia Nacional sobre as duas matérias);
- (iii) Do regime de revisão constitucional (artigo 236.º da CRA) que, num caso como no outro, deve ser habilmente entendido¹⁰⁵.

b) Por último, em termos de *mecanismos de protecção*, para além das garantias ao dispor da generalidade dos sujeitos jurídicos (incluindo naturalmente aí as vias graciosas e contenciosas), poderíamos arrolar entre as *garantias* da autonomia local: (i) a protecção oferecida pela lei de bases do sistema de organização e funcionamento do poder local, na sua qualidade de lei duplamente reforçada (pelo procedimento e pelo conteúdo)¹⁰⁶; (ii) a proibição ao Executivo do uso da via regulamentar na parte em que exceda o seu estatuto de entidade tutelar; (iii) e ainda a garantia de uma estrita delimitação da tutela administrativa.

Mas, contrariamente ao que sucede em Portugal¹⁰⁷, a Constituição da República de Angola (mais uma vez na linha da Carta Europeia de Autonomia Local)¹⁰⁸ acrescenta uma garantia capital no respectivo artigo 216.º (com a epígrafe «garantias das autarquias locais»): “as autarquias locais têm o direito de recorrer judicialmente, a fim de assegurar o livre exercício das suas atribuições e o respeito pelos princípios de autonomia local que estão consagrados na Constituição”.

¹⁰⁵ Por todos, José Melo Alexandrino, *A estruturação...*, vol. II, pp. 335 ss.

¹⁰⁶ O que significa pelo menos duas coisas: (i) que as demais leis não podem derogar os direitos, prerrogativas e estatuto das autarquias locais definido na lei de bases; (ii) que o Tribunal Constitucional está habilitado a declarar a inconstitucionalidade das leis e dos demais actos normativos que afectem o conteúdo dessa lei reforçada.

¹⁰⁷ José Melo Alexandrino, «O défice de protecção...», pp. 13 ss., 25 ss.

¹⁰⁸ Segundo o artigo 11.º da CEAL, “as autarquias locais devem ter o direito de recorrer judicialmente, a fim de assegurar o livre exercício das suas atribuições e o respeito pelos princípios de autonomia local que estão consagrados na Constituição ou na legislação interna”.

A configuração legal deste direito a protecção judicial pode inclusivamente admitir um mecanismo próprio (mediato ou imediato) de acesso ao Tribunal Constitucional contra actos legislativos lesivos da autonomia local¹⁰⁹.

Não há razão por isso para se falar na existência, no ordenamento angolano, de um *défice de protecção do poder local*¹¹⁰ (designadamente perante ofensas perpetradas pelo legislador contra o núcleo das prerrogativas autárquicas), o que faz todo o sentido perante a clara opção de valorização máxima da autonomia das autarquias locais pela Constituição (v. *supra*, n.º 2.1.).

Há no entanto um *défice* substantivo evidente, que é o que se prende com a criação das próprias autarquias locais. E ele remete-nos para o nosso próximo e último tópico.

III. A CONCRETIZAÇÃO DO DESÍGNIO CONSTITUCIONAL

5. O futuro

5.1. *Sentido do princípio do gradualismo (artigo 242.º da CRA)*

Este curso de pós-graduação, e em especial o módulo que me coube em sorte, têm a extraordinária particularidade de nos remeter para o futuro, uma vez que no ordenamento angolano as autarquias locais são *realidades do futuro*.

Ora, a Constituição de 2010 definiu como critério regulador da institucionalização das autarquias locais o “princípio do gradualismo” (artigo 242.º, n.º 1), especificando que *os órgãos competentes do Estado determinam por lei a oportunidade da criação das autarquias locais, o alargamento gradual das suas atribuições, o doseamento da tutela de mérito e a transitoriedade entre a administração local do Estado e as autarquias locais* (artigo 242.º, n.º 2).

¹⁰⁹ Sobre as soluções possíveis, perante as lições do Direito comparado, José MeloAlexandrino, «O *défice* de protecção...», pp. 26 s.

¹¹⁰ José Melo Alexandrino, «O *défice* de protecção...», pp. 21, 25, 27.

5.1.1. Face a tudo o que dissemos nas sessões precedentes, o princípio do gradualismo representa um padrão (instrumental ou formal) para nortear o processo de realização de uma faceta da constituição material (artigo 236.º, alínea *k*), da CRA).

Quanto ao sentido deste princípio do gradualismo, o mesmo significa que, nos *diversos planos* em que o fenómeno se projecta, a criação das autarquias locais (por assim dizer, o primeiro e essencial estágio)¹¹¹ e o (subsequente) processo de institucionalização do poder local não têm nem devem ser feitos de uma só vez (ou dentro de um único prazo), mas sim faseadamente¹¹².

Que planos são esses?

Poderíamos talvez identificar os seguintes planos, por sua vez, integrados em *dois estádios* fundamentais (a criação dos municípios como autarquias locais e o aprofundamento das instituições locais):

- (i) Definição do quadro legal essencial (lei de bases do sistema de organização e funcionamento do poder local e da participação dos cidadãos e das autoridades tradicionais no seu exercício e lei eleitoral autárquica)¹¹³;
- (ii) Programação inicial do quadro institucional¹¹⁴;
- (iii) Decisão sobre a divisão administrativa do território¹¹⁵;
- (iv) Organização do acto eleitoral e marcação das eleições autárquicas¹¹⁶;
- (v) Realização do acto eleitoral¹¹⁷;

¹¹¹ É esta a primeira das quatro menções feitas no artigo 242.º, n.º 2, da CRA.

¹¹² Segundo Lazarino Poulson, «[o] princípio do gradualismo é aquele segundo o qual as entidades administrativas devem ser faseadamente criadas, implementadas ou reconhecidas num determinado país» (cfr. *As Autarquias Locais...*, p. 57).

¹¹³ Artigo 164.º, alíneas *f* e *d*), da CRA, respectivamente.

¹¹⁴ Trata-se aqui de um verdadeiro acto político, que pode aliás vir a estar apenas implícito noutras decisões dos órgãos de soberania politicamente conformadores.

¹¹⁵ A CRA, como já observámos, reserva essa competência à Assembleia Nacional (artigo 161.º, alínea *f*)), havendo a considerar, à luz do texto constitucional, a possibilidade de emissão de dois tipos de actos: a *lei* (de “definição dos limites e das características dos escalões territoriais, a sua modificação, modificação ou extinção”), como se diz no artigos 5.º, n.º 4, e como se deduz ainda dos artigos 5.º, n.º 3, e 161.º, alínea *f*), parte final, da CRA; e a *resolução* (artigo 166.º, n.º 2, alínea *f*), parte final).

Já na ordem jurídica portuguesa, quer a lei reguladora, quer as decisões com efeitos sobre o território revestem sempre a forma de lei.

¹¹⁶ Segundo o artigo 119.º, alínea *a*), da CRA, compete ao Presidente da República, enquanto Chefe de Estado, a convocação das eleições autárquicas, nos termos da Constituição e da lei eleitoral autárquica.

¹¹⁷ Em homenagem aos princípios constitucionais estruturantes, o acto eleitoral, sem prejuízo da possibilidade de realização de eleições intercalares ou outras em casos especialmente previstos na lei, deve ter lugar abrangendo todo o território nacional (v. *infra*, n.º 5.1.3.).

- (vi) Instalação dos municípios e dos seus órgãos e serviços¹¹⁸;
- (vii) Eventual criação de outros entes locais¹¹⁹;
- (viii) Progressiva transferência (*alargamento gradual*) de atribuições, serviços e competências do Estado e das Províncias para as autarquias locais¹²⁰.

Destes vários planos, importam sobremaneira os primeiros quatro, por se prenderem com a “oportunidade de criação” das autarquias locais e pelo facto de se projectarem no curto e no médio prazo (primeiro estágio), ao passo que os demais planos se prendem já com o estágio subsequente de institucionalização (o aprofundamento das instituições locais), com projecção no médio ou mesmo no longo prazo.

5.1.2. Escrevendo no contexto da precedente lei constitucional, para alguns autores, haveria designadamente razões políticas e jurídicas na base do gradualismo: razões de ordem política, na medida em que «[a] necessidade de consolidação das instituições estaduais aconselha, sob pena de desintegração deste, que se elabore um plano estratégico de implementação gradual de certas instituições, sobretudo as locais (autarquias locais)»¹²¹; razões de ordem jurídica, na medida em que «o princípio do gradualismo funda-se no princípio da racionalidade, da proporcionalidade e do respeito pela unidade e integridade do Estado»¹²².

Em nosso entender, uma vez que o princípio do gradualismo foi expressamente acolhido na Constituição¹²³, há apenas razões práticas a considerar¹²⁴: não há razões políticas, porque a CRA já tomou a decisão fundamental de impor a “institucionalização efectiva” das autarquias locais, sem que aí tenha vislumbrado nenhum perigo para as instituições estaduais (v. *infra*, n.º 5.2.); não há razões jurídicas, porque a decisão

¹¹⁸ Há por isso de considerar a necessidade de regular por lei esse regime de instalação.

¹¹⁹ Artigo 218.º, n.ºs 2 e 3, da CRA.

¹²⁰ Artigo 242.º, n.º 2, da CRA.

¹²¹ Lazarino Poulson, *As Autarquias Locais...*, pp. 57-58.

¹²² Lazarino Poulson, *As Autarquias Locais...*, p. 58.

¹²³ Algo que não sucedia na Lei Constitucional de 1992, o que levou a doutrina à procura dos fundamentos doutrinários da ideia.

¹²⁴ Em parte, aquilo a que Lazarino Poulson define como “razões de ordem material” (cfr. *As Autarquias Locais...*, p. 58).

constituente foi tomada no quadro da Constituição como um todo, o que vai muito para além dos referidos princípios da proporcionalidade ou da unidade do Estado (v. *supra*, n.º 2.1.). Aliás, em rigor, a única base do princípio do gradualismo é a vontade do legislador constituinte.

5.1.3. Ainda no mesmo contexto, e por via do peso das referidas razões políticas, jurídicas e materiais, foi também defendido que o surgimento das autarquias locais não deveria ocorrer simultaneamente em todo o território nacional, admitindo-se mesmo um certo grau de experimentação no faseamento desta nova forma de auto-administração¹²⁵.

Mais uma vez, divergimos deste entendimento, à luz da decisão constituinte e das opções acolhidas na CRA: por um lado, nada na Constituição autoriza a que o poder local, na sua expressão mais significativa (as autarquias locais), possa não ser implementado numa parte do território nacional; pelo contrário, qualquer daquelas hipóteses traduziria ofensa ao princípio democrático, ao princípio da igualdade na esfera da participação política cidadãos e não menos ao princípio da autonomia local; por outro lado, é dificilmente sustentável a racionalidade quer da hipótese de adiar, para uma segunda fase, a criação de autarquias locais nas áreas mais desfavorecidas do território nacional (o que redundaria numa dupla penalização dessas comunidades, além da ofensa àqueles princípios), quer a hipótese de a adiar nas áreas mais desenvolvidas (o que redundaria no absurdo da inibição do desenvolvimento, justamente onde o mesmo se mostra mais exequível).

Pelo contrário, a Constituição deixa bem claro o caminho a seguir: o regime das finanças locais deve ser definido tendo em vista não só a justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias, mas também “a necessária correcção de desigualdades entre autarquias” (artigo 217.º, n.º 3).

¹²⁵ Lazarino Poulson, *As Autarquias Locais...*, p. 60

5.2. *A imposição constitucional da institucionalização efectiva das autarquias locais*

Damos assim por verificada a existência de uma verdadeira imposição constitucional de *institucionalização efectiva* das autarquias locais (cingida naturalmente aos municípios, por serem a única autarquia constitucionalmente imposta)¹²⁶ em todo o território nacional¹²⁷.

Segundo a doutrina constitucional, «normas constitucionais impositivas em sentido estrito (imposições constitucionais) são *imposições de carácter permanente e concreto*»¹²⁸; as mesmas «vinculam constitucionalmente os órgãos do Estado (sobretudo o legislador), de uma forma permanente e concreta, ao cumprimento de determinadas tarefas, fixando, *inclusive*, directivas materiais»¹²⁹.

A importância deste tipo de normas «deriva do facto de elas imporem um dever concreto e permanente, materialmente determinado, que, no caso de não ser cumprido, dará origem a uma omissão inconstitucional»¹³⁰ (artigo 232.º da CRA).

Identificada a *natureza* do fenómeno (norma de imposição constitucional), identificado o seu *destinatário* principal (o legislador), identificado também o *sentido* da ideia (que se traduz na realização de uma componente material da Constituição)¹³¹, ficou também já indicada uma forma de garantia que lhe assiste (a fiscalização da inconstitucionalidade por omissão).

No entanto, importa dizer que, sobretudo no primeiro estágio, as principais garantias da realização desta imposição constitucional são políticas e sociais. E é neste plano justamente que se insere este nosso curso de pós-graduação e o empenho da Universidade, como instituição cultural e social, na concretização deste desígnio constitucional.

¹²⁶ Artigo 218.º, n.º 1, da CRA.

¹²⁷ Isto, mesmo que, por hipótese, a definição da divisão administrativa do território presente, numa primeira fase, um carácter não-definitivo.

¹²⁸ Cfr. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria...*, p. 1172.

¹²⁹ Cfr. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria...*, p. 1172.

¹³⁰ Cfr. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria...*, p. 1173.

¹³¹ À qual a Constituição dedicou um título inteiro (o Título VI da CRA).

5.3. *Descentralização territorial e perfeição do modelo de Estado constitucional*

Por último, a respeito da concretização do *primeiro estágio* da institucionalização das autarquias locais em Angola (a criação dos municípios como autarquias locais), gostaria de evocar aqui um tópico já aflorado a propósito do enquadramento do poder local (v. *supra*, n.º 2.2.): autores há que consideram a garantia da administração local autónoma como um dos pressupostos do Estado de Direito¹³² (ou, em qualquer dos casos, como uma componente do princípio do Estado democrático de direito)¹³³; outros, como Peter Häberle, consideram essa *administração local autónoma* como um dos elementos constitutivos do *tipo* de Estado constitucional¹³⁴.

Neste plano, haveria ainda a referir o facto de as autarquias locais já estarem previstas na Lei Constitucional de 1992, razão pela qual em rigor o prazo para a respectiva constituição deveria ser contado a partir dessa data ou, pelo menos, a partir de 2002 (ou seja, a partir do momento em que, com a paz, se ultrapassou um obstáculo, ou pressuposto impeditivo, à concretização da autonomia local em Angola), bem como o facto de a existência de autarquias locais e a generalização do poder das comunidades locais tender actualmente a ser perspectivado como uma imposição decorrente de uma norma costumeira de Direito internacional.

Tudo isto afinal para dizer que, não obstante o constitucionalismo ser uma criação eminentemente cultural¹³⁵, aberta a distintas configurações¹³⁶, a criação efectiva dos municípios como autarquias locais se apresenta como uma realidade que contribuirá para a perfeição do modelo próprio do Estado constitucional angolano, bem como para a aproximação a uma dimensão universal paradigmática de distribuição vertical dos poderes e de participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas das comunidades a que pertencem.

¹³² Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria...*, pp. 253-254.

¹³³ Neste sentido se pronuncia a generalidade da doutrina portuguesa anteriormente referenciada (v. *supra*, n.º 2.3.).

¹³⁴ Peter Häberle, «Novos horizontes e novos desafios do constitucionalismo», in *Anuário Português de Direito Constitucional*, vol. V (2006), p. 40 [33-62].

¹³⁵ Peter Häberle, «Novos horizontes...», pp. 40 ss.

¹³⁶ Com interesse, Massimo Luciani, «Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico», in *Anuário Português de Direito Constitucional*, vol. V (2006), pp. 63-94.

O PAPEL DOS TRIBUNAIS NA PROTECÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DOS CIDADÃOS*

Cumprimentando-a, na sua qualidade de Presidente desta sessão comemorativa, permita-me, Veneranda Conselheira Luzia Sebastião, que na sua pessoa, na do Venerando Conselheiro Presidente e na dos demais Venerandos Conselheiros do Tribunal Constitucional, dirija uma dupla saudação ao Tribunal Constitucional de Angola, pelo seu segundo aniversário e pela iniciativa desta Conferência Comemorativa, à qual a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa teve a honra de se poder associar, agradecendo vivamente o amável convite e a rara oportunidade de participar num acontecimento tão emblemático.

Dirijo também uma calorosa saudação à Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto, na pessoa do seu muito ilustre Decano, o Professor Doutor Raúl Araújo, Faculdade à qual tenho sempre um enorme prazer em regressar.

Saúdo de forma muito especial, na pessoa dos Senhores magistrados e também dos Senhores advogados aqui presentes, todos os demais tribunais angolanos, e a todos os seus actuais e futuros servidores, sabendo bem como a Justiça é uma deusa difícil de servir.

Saúdo ainda cordialmente todos os presentes e todos os Angolanos, pela sua nova Constituição, em especial, pela “visão de esperança” que a mesma encerra no que respeita à vontade de liberdade e ao empenho na protecção efectiva dos direitos fundamentais da pessoa humana.

SUMÁRIO: 1. *Introdução*. 2. *Nota sobre o sentido histórico do papel dos tribunais na protecção dos direitos fundamentais*. 3. *Os tribunais perante as normas de direitos fundamentais*. 3.1. Os tribunais e a aplicabilidade directa das normas de direitos, liberdades e garantias. 3.2. A vinculação dos tribunais às normas de direitos, liberdades e garantias. 4. *Os mecanismos jurisdicionais de protecção dos direitos fundamentais* 4.1. Mecanismos Internos. 4.2. Mecanismos Internacionais.

1. Introdução

Em matéria de direitos fundamentais, a Constituição da República de Angola de 2010 insere-se plenamente no marco do Estado constitucional ocidental¹, seguindo a matriz dos grandes textos e recebendo e ampliando o legado que recebeu da Lei Constitucional de 1992². As provas de que assim é são inúmeras³.

- (i) Desde logo, o lugar e o papel destacados que no texto da Constituição são reconhecidos ao princípio da dignidade da pessoa humana [preâmbulo e artigos 1.º, 7.º, 31.º, n.º 2, 32.º, n.º 2, 36.º, n.º 3, 89.º, n.º 1, 223.º, n.º 2, 236.º, alínea a)];
- (ii) Em segundo lugar, a precedência da dignidade da pessoa humana sobre a vontade popular (artigo 1.º), a precedência da pessoa sobre o Estado, a precedência dos direitos fundamentais sobre a organização dos poderes do Estado, a precedência dos direitos, liberdades e garantias e dos direitos

* Texto da palestra proferida na “Conferência Alusiva ao 2.º Aniversário do Tribunal Constitucional de Angola”, organizada pelo Tribunal Constitucional de Angola e pelo Instituto de Cooperação Jurídica da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, em 5 de Agosto de 2010, na Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto, em Luanda.

¹ Sobre os elementos essenciais deste conceito, Peter Häberle, «Novos horizontes e novos desafios do constitucionalismo», in *Anuário Português de Direito Constitucional*, vol. V (2006), pp. 38 ss. [33-62]; José de Melo Alexandrino, *Direitos Fundamentais – Introdução Geral*, Estoril, 2007, p. 14, nota 13.

² Sobre a *marca* deste texto no constitucionalismo angolano, José de Melo Alexandrino, «Reforma constitucional – lições do constitucionalismo português», in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Martim de Albuquerque*, Coimbra, 2010, pp. 10-11, nota 8 [9-35].

³ Neste sentido, Jorge Miranda, *A Constituição de Angola de 2010*, separata de *O Direito*, ano 142.º (2010), pp. 20, 22, 33; Onofre dos Santos, *Alguns desafios da nova Constituição de Angola* (2010), acessível em <<http://www.fd.ul.pt/LinkClick.aspx?fileticket=Gtil6UqJkVg%3d&tabid=331>>, pp. 14 ss.

económicos, sociais e culturais sobre a organização económica (sistemática dos títulos II, III e IV da Constituição)⁴;

- (iii) O especial papel concedido aos instrumentos internacionais relativos aos direitos humanos, determinando que os tribunais os devem aplicar oficiosamente (artigo 26.º, n.º 3), e em geral a abertura ao Direito internacional;
- (iv) A especial preocupação com a sistematização das garantias dos direitos fundamentais e com a defesa dos direitos fundamentais (artigos 56.º e seguintes e 192.º e seguintes);
- (v) Enfim, um generoso e bem estruturado catálogo de direitos fundamentais, aberto a articulações entre os direitos de liberdade e os direitos sociais (artigo 27.º), mas não deixando, prudentemente – o que demonstra uma clara preocupação com a *força normativa da Constituição*⁵ –, de dizer que, relativamente a estes, “o Estado deve adoptar as iniciativas legislativas e outras medidas adequadas à concretização progressiva e efectiva, de acordo com os recursos disponíveis” (artigo 28.º, n.º 2)⁶.

No entanto, neste ensejo, teremos de desviar-nos da parte substantiva da Constituição, para nos centrarmos no papel dos tribunais⁷: (i) começando com uma breve nota histórica, (ii) avançaremos para a análise da importância do disposto no artigo 28.º, n.º 1, da Constituição, (iii) para terminarmos com o arrolamento dos principais mecanismos de protecção dos direitos fundamentais no ordenamento

⁴ Jorge Miranda, *A Constituição de Angola...*, p. 19.

⁵ Sobre o conceito, Konrad Hesse, *Die normative Kraft der Verfassung* (1959), trad. de Gilmar Ferreira Mendes, *A Força Normativa da Constituição*, Porto Alegre, 1991.

⁶ O que, de forma alguma, converte os direitos sociais em meras “promessas constitucionais” (de algum modo neste sentido, Onofre dos Santos, *Alguns desafios...*, p. 15; diversamente, insistindo na revalorização técnico-jurídica dos direitos sociais como direitos fundamentais, Jorge Reis Novais, *Direitos Sociais – Teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*, Coimbra, 2010; Id., «Constituição e Serviço Nacional de Saúde», in *Direitos Fundamentais & Justiça*, ano 4, n.º 11, Abr./Jun. 2010, pp. 85-109).

⁷ Para um exercício similar realizado no Brasil por um jurista português, Fernando Alves Correia, «Os direitos fundamentais e a sua protecção jurisdicional», in *Boletim da Faculdade de Direito*, vol. 79.º (2003), pp. 63-96.

angolano, com destaque para o recurso extraordinário de inconstitucionalidade e para os demais mecanismos de fiscalização da constitucionalidade de normas.

2. Nota sobre o sentido histórico do papel dos tribunais na protecção dos direitos fundamentais

O papel dos tribunais na protecção dos direitos fundamentais está desde logo associado às origens dos direitos fundamentais e à origem do Estado constitucional⁸: por um lado, há muito se desenvolveu a ideia de que o primeiro direito fundamental tenha sido histórica e materialmente o *habeas corpus* (isto é, a garantia proporcionada pela decisão de um tribunal contra a prisão arbitrária, em defesa da liberdade física da pessoa)⁹; por outro lado, e consequentemente, «o gozo efectivo deste direito só estará objectivamente assegurado havendo um órgão estadual capaz de garantir a aplicação imparcial da lei existente ao caso concreto, mediante processo jurídico regular. Esse órgão só pode ser um tribunal independente, vinculado apenas a um critério normativo de decisão previamente estabelecido e insusceptível de ser alterado em função do caso concreto»¹⁰.

É assim visível que esse primeiro direito fundamental (*Ur-Grundrecht*) surge com o simultâneo reconhecimento da separação de poderes e da independência do poder judicial e que se vislumbra, logo nesse instante fundador de finais do século XVII na Inglaterra, que «os direitos fundamentais só têm real eficácia se houver um órgão do Estado capaz de os sobrepôr aos actos lesivos de outros órgãos»¹¹.

Ora, esse papel dos tribunais viria a alcançar um patamar mais elevado a partir do momento em que, em certos ordenamentos, os juízes passaram a poder declarar nulas as leis que contrariassem a Constituição, donde decorreram duas extraordinárias

⁸ Nuno Piçarra, *A separação de poderes como doutrina e como princípio constitucional*, Coimbra, 1989, pp. 191 ss., a quem acompanharemos de perto no texto.

⁹ Nuno Piçarra, *A separação de poderes...*, p. 194.

¹⁰ Nuno Piçarra, *A separação de poderes...*, p. 194.

¹¹ Nuno Piçarra, *A separação de poderes...*, p. 195.

consequências: a primeira foi a de que o poder legislativo, o poder executivo e o poder judicial passaram a estar em pé de igualdade¹²; a segunda foi a de que o poder judicial não podia continuar a ser concebido, como pretendia Montesquieu, como um poder nulo¹³.

O terceiro momento na caminhada da relação entre os direitos fundamentais e o poder judicial dá-se com a criação dos Tribunais Constitucionais e com a progressiva transformação destes em “tribunais *dos direitos fundamentais*”¹⁴.

3. Os tribunais perante as normas de direitos fundamentais

O verdadeiro valor (jurídico e social) dos direitos fundamentais traduz-se numa palavra: *efectividade* (ou seja, realização e protecção efectiva dos bens e interesses básicos da pessoa humana, ao nível da existência, da autonomia e do poder). Ora, se esta efectividade, de facto, em primeira linha, tem de estar articulada com um conjunto de *pressupostos reais* (os chamados pressupostos dos direitos fundamentais)¹⁵, ela depende em larga medida da existência, do prestígio social efectivo e do bom funcionamento de um sistema jurisdicional capaz de fazer garantir aquele valor.

De acordo com a Constituição da República de Angola (abreviadamente, CRA), compete aos tribunais assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos (artigo 174.º, n.º 2), cabendo-lhes igualmente garantir e assegurar a observância da Constituição (artigo 177.º, n.º 1).

O poder judicial aparece-nos desta feita na CRA como verdadeiro guardião da Constituição e como sistema especialmente colocado ao serviço da defesa de direitos fundamentais – na realidade, sejam quais forem os pressupostos dos direitos

¹² Nuno Piçarra, *A separação de poderes...*, p. 205.

¹³ Nuno Piçarra, *A separação de poderes...*, p. 204.

¹⁴ Para um panorama geral, Catarina Santos Botelho, *A Tutela Directa dos Direitos Fundamentais – Avanços e recuos na dinâmica garantística das justiças constitucional, administrativa e internacional*, Coimbra, 2010.

¹⁵ Sobre o conceito e a relevância dos pressupostos dos direitos fundamentais, José de Melo Alexandrino, *A estruturação do sistema de direitos, liberdades e garantias na Constituição portuguesa*, vol. I – *Raízes e contexto*, Coimbra, 2006, pp. 92 ss.

fundamentais. E quem diz dos direitos fundamentais, diz também dos direitos humanos (ou seja, dos direitos básicos da pessoa humana reconhecidos em normas de Direito internacional)¹⁶.

Ora, antes de arrolar os mecanismos jurisdicionais ao dispor dos cidadãos para a protecção dos direitos fundamentais (e dos direitos humanos) no Direito angolano, há uma faceta prévia na qual pretendo concentrar-me particularmente, que é a que resulta da força jurídica das próprias normas de direitos, liberdades e garantias¹⁷, que se reparte em duas ideias: (i) a ideia de *aplicabilidade directa* das normas; e (ii) a ideia de *vinculação das entidades públicas*.

Uma e outra estão *agora* expressamente consagradas no artigo 28.º, n.º 1, da CRA, nos termos do qual “os preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias são directamente aplicáveis e vinculam todas as entidades públicas e privadas”. Trata-se, na verdade, de um *salto extraordinário* da Constituição de 2010 relativamente à Lei Constitucional de 1992¹⁸, cuja relevância não poderia deixar de ser, hoje e aqui, assinalada.

3.1. *Os tribunais e a aplicabilidade directa das normas de direitos, liberdades e garantias*

3.1.1. Como primeira ideia, a aplicabilidade directa significa que as normas de direitos, liberdades e garantias (ou seja, as normas enunciadas nos artigos 30.º a 75.º da CRA)¹⁹ vinculam juridicamente o Estado (tanto o legislador e o juiz como o poder executivo)²⁰, podendo ser invocadas directamente pelos cidadãos contra o Estado²¹.

¹⁶ Sobre a distinção entre direitos fundamentais e direitos humanos, Melo Alexandrino, *Direitos Fundamentais...*, pp. 33 ss.

¹⁷ E dos direitos fundamentais de natureza análoga (cfr. artigo 27.º da CRA).

¹⁸ Notando justamente o facto, Onofre dos Santos, *Alguns desafios...*, pp. 19-20.

¹⁹ Ainda que as designações pareçam por vezes hesitantes, é a expressão “direitos, liberdades e garantias” que na CRA traduz uma verdadeira categoria constitucional, à luz do carácter estruturante das disposições que lhe correspondem [artigos 22.º, n.ºs 1 e 2, 25.º, n.º 1, 27.º, 29.º, n.º 5, 57.º, 58.º, 192.º, n.º 1, e 236.º, alínea e)].

²⁰ Como se diz expressamente no artigo 2.º, n.º 2, da CRA.

²¹ Na moderna doutrina portuguesa, tem-se dito que os direitos fundamentais são “trunfos contra o Estado” (sobre o sentido e alcance desta metáfora, Melo Alexandrino, *Direitos Fundamentais...*, pp. 24 s.;

Uma segunda ideia é esta: se houver uma lei reguladora de um determinado direito, liberdade e garantia (como a lei de imprensa, a lei reguladora do direito de reunião, a lei eleitoral, a lei do contencioso administrativo ou qualquer outra) e se a lei ofender esse direito, da aplicabilidade directa decorre aquilo que podemos designar como um *triplo efeito*²²:

- (i) Essa lei não pode ser aplicada pelo juiz e pelo tribunal na parte em que ofenda o direito, liberdade e garantia;
- (ii) Abre-se a possibilidade de anulação da própria lei pelo Tribunal Constitucional;
- (iii) Todos os poderes do Estado, mas muito em particular os tribunais, têm o dever de aplicar essa lei em conformidade com os direitos, liberdades e garantias (ou seja, devem afastar as interpretações da lei que se mostrem contrárias à Constituição, escolhendo aquela interpretação que não ponha em causa a norma constitucional)²³.

Tendo em conta a competência que a Constituição reconhece aos tribunais de exame e de fiscalização (controlo) da constitucionalidade, a aplicabilidade directa significa que eles *podem* então, se for esse o caso, *aplicar a Constituição directamente* (contra a lei, em vez da lei ou só na parte em que a lei não ofender a Constituição).

De facto, embora os tribunais devam obediência à lei (artigo 174.º, n.º 1, da CRA) e vigore além disso uma presunção de constitucionalidade das leis, se um juiz concluir que uma determinada lei ofende normas de direitos, liberdades e garantias, a aplicabilidade directa fornece uma *indicação clara* de que nesse caso a vinculação à

com uma pretensão mais abrangente, Jorge Reis Novais, *Direitos Fundamentais: Trunfos contra a maioria*, Coimbra, 2006).

²² Implicitamente, José Carlos Vieira de Andrade, *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 4.ª ed., Coimbra, 2009, pp. 195.

²³ Sobre o entendimento da vinculação estrita dos juízes à interpretação conforme, na jurisprudência constitucional e ordinária italiana, Massimo Luciani, «Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico», in *Anuário Português de Direito Constitucional*, vol. V (2006), p. 91, nota 87 [63-94].

Constituição deve prevalecer sobre a vinculação à lei, impondo-se portanto a não aplicação da lei (*desaplicação*)²⁴.

Numa situação desse tipo, o juiz deve resolver o caso como se essa lei não existisse, interpretando a norma constitucional como *direito aplicável* à causa. Além disso, o juiz deve conhecer da inconstitucionalidade *oficiosamente* (tal como deve também oficiosamente servir-se do Direito internacional dos direitos humanos)²⁵.

E o juiz também deve saber que se desaplicar a lei, da sentença final que proferir²⁶ cabe um recurso para o Tribunal Constitucional [artigo 180.º, n.º 2, alínea *d*), da CRA], órgão ao qual compete a última palavra²⁷.

3.1.2. E que dizer quando não existir uma lei que dê plena exequibilidade ao direito, liberdade e garantia?

Neste caso, os tribunais têm o *poder/dever de aplicarem* as normas de direitos, liberdades e garantias *directamente*, dispondo para o efeito de uma autorização para concretizarem o direito por via interpretativa (e de colmatarem a eventual lacuna). Segundo a doutrina, o juiz é uma entidade adequada não só para *determinar o sentido de conceitos indeterminados* (como “atentado à dignidade”, “integridade moral”, “controlo sobre o próprio corpo”, etc.), mas também, mesmo sem lei, para decidir e *resolver os conflitos* entre direitos, liberdades e garantias ou entre direitos e outros interesses que lhe sejam trazidos: num caso como no outro, o juiz tem acesso directo à norma constitucional e está obrigado pelos efeitos vinculativos da norma de direito, liberdade e garantia.

Em termos práticos, eu diria que o juiz tem de passar a conviver com a Constituição pelo menos tanto como convive com o Código de Processo Civil ou o Código Penal: a Constituição tem de passar a ser um instrumento de trabalho quotidiano

²⁴ Ainda que, ao contrário do que sucede na Constituição portuguesa (artigo 204.º) ou na Constituição cabo-verdiana (artigo 210.º, n.º 3), a CRA não tenha explicitado expressamente o dever geral de desaplicação.

²⁵ Artigo 26.º, n.º 3, da CRA (tal como já decorria também do artigo 21.º, n.º 3, da Lei Constitucional de 1992).

²⁶ Artigo 36.º, n.º 3, da Lei orgânica n.º 3/08, de 17 de Junho (LOPC).

²⁷ Onofre dos Santos, *Alguns desafios...*, p. 15.

do juiz, porque a este foi dada uma indicação precisa de que tem acesso directo a ela! E só ele dispõe dessa prerrogativa qualificada de acesso à Constituição ao ponto de poder afastar a lei para dar preferência à norma constitucional!

3.1.3. Todavia, temos de reconhecer que há alguns direitos, liberdades e garantias²⁸ a que o juiz sozinho não pode conceder plena efectivação, na medida em que são direitos que precisam necessariamente de regulação, de organização, de procedimentos e de mecanismos institucionais: direitos processuais, direito de sufrágio, protecção de dados, direito de antena, entre outros, são disso exemplo. O juiz não pode, por exemplo, ser ele a definir as regras do processamento do recurso contencioso contra regulamentos ou ser ele a promover, em nome da tutela judicial efectiva, o alargamento do recurso extraordinário de inconstitucionalidade a actos políticos ou às próprias leis – trata-se aí já não de uma atribuição do juiz, mas sim de uma prerrogativa do legislador democrático (ou seja, do Parlamento). Em todos estes casos, torna-se por isso imprescindível que seja a lei a regular esses domínios, tendo o legislador um dever de produzir essa legislação e de organizar os demais meios necessários ao exercício dos direitos.

3.2. *A vinculação dos tribunais às normas de direitos, liberdades e garantias*

Mas os tribunais, constituindo órgão de soberania²⁹, são entidades públicas para efeitos da segunda regra de que fala o artigo 28.º, n.º 1, da CRA (a de que os preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias *vinculam todas as entidades públicas*).

3.2.1. A este respeito, podemos começar por dizer que o princípio da vinculação das entidades públicas incide sobre os tribunais de múltiplas formas:

²⁸ O mesmo sucede com múltiplos deveres de protecção associados a direitos e com a generalidade dos direitos económicos, sociais e culturais (neste caso, a respeito do seu conteúdo principal).

²⁹ Pensamos que não deixa de ter significado o facto de a CRA se referir aos tribunais não como “órgãos de soberania”, mas como “órgão de soberania” (artigo 174.º, n.º 1 da CRA).

- (i) Desde logo, por via do *princípio da constitucionalidade* (artigo 226.º da CRA);
- (ii) Depois, por via da *ênfase* na ideia de vinculação do Estado e das demais entidades públicas aos direitos, liberdades e garantias [artigos 2.º, n.º 2, 21.º, alínea *b*), 28.º, n.º 1, e 56.º da CRA];
- (iii) Em terceiro lugar, por ter sido confiado aos tribunais um específico encargo de defesa dos direitos (artigos 29.º, 177.º, n.º 1, da CRA);
- (iv) E ainda pelo facto de também a eles ter sido confiada a protecção jurisdicional dos direitos humanos, quer porque o Direito internacional endossou aos tribunais internos essa tarefa na esfera territorial do Estado, quer porque a CRA consagrou expressamente essa articulação (artigo 26.º, n.º 3).

Como é óbvio, o sentido primário desta vinculação é ainda o de uma proibição: os tribunais estão proibidos de praticar actos que violem os direitos, liberdades e garantias e estão obrigados a pautar a sua actividade e o desenvolvimento dos processos judiciais pelo respeito e protecção estrita desses direitos³⁰ (os direitos também são *trunfos* contra o juiz – e daí justamente a justificação da possibilidade de um *amparo* constitucional contra os actos dos juízes que incorram em violação desses direitos).

Por outro lado, parece claro que a vinculação dos tribunais pelos direitos, liberdades e garantias constitui uma expressão marcante do *dever de protecção* que incumbe ao Estado relativamente à efectivação dos direitos³¹.

³⁰ Sobre isto, talvez possamos citar aqui dois preceitos da Ley Orgánica del Poder Judicial espanhola (lei orgânica n.º 6/85, de 1 de Julho), a começar pelo seu artigo 7.º, n.º 1: “os direitos e liberdades reconhecidos no Capítulo segundo do Título I da Constituição vinculam na sua integridade todos os juízes e tribunais e estão garantidos sob a tutela efectiva dos mesmos”; por seu lado, diz o artigo 5.º, n.º 1: “A Constituição é a norma suprema do ordenamento jurídico e vincula todos os juízes e tribunais, os quais interpretarão e aplicarão as leis e os regulamentos segundo os preceitos constitucionais (...)”.

³¹ Massimo Luciani, «Costituzionalismo irenico...», p. 88; Vieira de Andrade, *Os direitos fundamentais...*, p. 228.

3.2.2. Em segundo lugar, a CRA confere uma significativa atenção às garantias dos direitos (a tal ponto de autonomizar uma secção própria)³², preocupação também visível no que diz respeito às instituições essenciais à justiça, nomeadamente à defesa dos cidadãos³³.

Penso que este desenvolvimento dado pela CRA às garantias fundamentais processuais não só tem raízes no constitucionalismo clássico como corresponde a uma tendência moderna de valorização dessas dimensões.

Por seu lado, alguns dos direitos impendem de forma muito especial sobre os tribunais, sobre o serviço de justiça e o poder judicial como um todo: é o caso do direito a uma decisão em prazo razoável e mediante processo equitativo (artigo 29.º, n.º 4) ou do direito a um julgamento justo e célere (artigo 72.º)³⁴; é o caso de direitos em que uma eventual ingerência só pode ser determinada ou autorizada por decisão judicial (artigo 34.º, n.º 2, da CRA, por exemplo) ou de direitos especiais de protecção exercidos perante um tribunal (*habeas corpus*, *habeas data*, acção popular, acção de responsabilidade civil contra o Estado, recurso de inconstitucionalidade³⁵, recurso contencioso).

Também nunca é de mais lembrar que é nesta zona da capacidade de prestação do sistema judicial que se situa talvez a maior dificuldade de efectivação dos direitos, liberdades e garantias (o *espinho* do jardim dos direitos)³⁶, pelo menos a julgar pela jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem³⁷ – aqui nos encontramos, uma vez mais, com os pressupostos dos direitos fundamentais.

³² Artigos 56.º e seguintes da CRA.

³³ Artigos 192.º e seguintes e 230.º, alínea *f*), da CRA.

³⁴ Notando a inovação e admitindo, em caso de inação, a emergência de uma violação (impugnável) de um direito fundamental à justiça, Onofre dos Santos, *Alguns desafios...*, p. 25.

³⁵ Respectivamente, artigos 68.º, 69.º, 74.º, 75.º, 180.º, n.º 2, alíneas *d*) e *e*), da CRA.

³⁶ Mario Patrono, *I diritti dell'uomo nel paese d'Europa: conquiste e nuove minacce nel passaggio da un millenio all'altro*, Pádua, 2000.

³⁷ Para uma consulta dos respectivos dados estatísticos actualizados, <<http://www.echr.coe.int/ECHR/FR/Header/Reports+and+Statistics/Statistics/Statistical+information+by+year/>>.

3.2.3. Em terceiro lugar, os tribunais, e muito em especial o Tribunal Constitucional, receberam o *especial encargo de defender a Constituição*, fiscalizando o cumprimento das suas normas, competindo-lhes aqui particularmente:

- (i) Interpretar o direito ordinário *em conformidade com os direitos, fundamentais* (excluindo as interpretações que com eles se não harmonizem);
- (ii) *Não aplicar as normas* jurídicas que tenham por *inconstitucionais*, devendo controlar com especial atenção o cumprimento dos requisitos aplicáveis às “leis restritivas” e a todo o tipo de “intervenções restritivas”³⁸, nomeadamente por via do princípio da proporcionalidade (artigo 57.º da CRA), do princípio da igualdade (artigo 23.º da CRA) e do princípio da proibição do arbítrio (artigo 2.º da CRA);
- (iii) Na resolução de conflitos entre direitos ou entre direitos e outros interesses ou valores, os tribunais têm o dever de avaliar devidamente a *natureza* e a *importância* dos direitos fundamentais envolvidos e de apreciar devidamente os demais factores atendíveis (artigo 36.º, n.º 1, da Constituição da África do Sul);
- (iv) Sempre que tal se mostrar necessário para a interpretação ou aplicação da lei ou para a resolução de conflitos, os tribunais angolanos devem lançar mão das normas de Direito internacional de direitos humanos, segundo a directriz do artigo 26.º, n.ºs 2 e 3, da CRA.

3.2.4. Por fim, o Tribunal Constitucional encontra-se numa posição destacada para ser considerado o “tribunal dos direitos fundamentais”, quer por via dos seus poderes no âmbito da fiscalização abstracta (e também no controlo de actos do processo eleitoral e político-partidário), quer por via da fiscalização concreta (no designado recurso

³⁸ Melo Alexandrino, *Direitos Fundamentais...*, pp. 115 s.

ordinário de inconstitucionalidade), quer sobretudo por via do recurso extraordinário de inconstitucionalidade³⁹.

Deve dizer-se que a *centralidade* do Tribunal Constitucional Angolano é aliás muito mais reforçada do que, por exemplo, a do seu congénere português: (i) pelo maior equilíbrio e legitimidade na sua composição; (ii) pelo facto de as suas decisões não poderem ser postas em causa pelo Parlamento em sede de fiscalização preventiva; (iii) pelo alargamento da legitimidade no âmbito da fiscalização sucessiva abstracta aos grupos parlamentares e à Ordem dos Advogados; (iv) pela maior abertura (expressa e implícita) ao exercício de poderes de conformação normativa; (v) pela atribuição ao Tribunal Constitucional nas leis de 2008 de poderes para sindicar a constitucionalidade de actos administrativos e de decisões judiciais violadoras de direitos, liberdades e garantias (ou de princípios, como admito que sejam o da dignidade da pessoa humana ou o da igualdade)⁴⁰; (vi) enfim, pela expressa consagração de um mecanismo de acesso virtualmente directo ao Tribunal Constitucional.

4. Os mecanismos jurisdicionais de protecção dos direitos fundamentais

Se o Direito está ao serviço da pessoa, não se podia entender que o ordenamento jurídico de uma comunidade não estivesse ao serviço da tutela dos direitos fundamentais da pessoa. Na realidade, deveria algures estar escrita a regra segundo a qual “a todo o direito fundamental corresponde uma tutela adequada”.

De algum modo é esse o sentido do princípio enunciado no artigo 29.º, n.º 1, da CRA, quando nos diz que “a todos é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos”.

Porém, e como de certo modo já vimos, trata-se da afirmação de um direito geral de protecção que não dispensa uma configuração pelo legislador dos mecanismos que

³⁹ Onofre dos Santos, *Alguns desafios...*, pp. 22-23.

⁴⁰ A fórmula utilizada no artigo 49.º da LOPC não é isenta de dúvidas (como de algum modo transparece já em algumas decisões do Tribunal Constitucional).

efectivamente o concretizem; de outro modo, mal se entenderiam as disposições dos n.ºs 4 e 5 desse mesmo artigo ou do artigo 72.º da CRA.

Portanto, o mais conveniente parece ser a investigação dos principais mecanismos de protecção dos direitos fundamentais (também ditos *remédios*)⁴¹ no ordenamento jurídico angolano.

Numa sistematização muito geral, esses mecanismos podem ser internos ou internacionais; por sua vez, os mecanismos internos podem ser (i) *remédios especialmente dirigidos contra violações* de direitos fundamentais, (ii) *mecanismos gerais* de protecção e (iii) *mecanismos específicos* para a protecção de um determinado direito fundamental.

4.1. *Mecanismos Internos*

4.1.1. O ordenamento angolano dispõe de um remédio próprio destinado à reparação de violações de direitos, liberdades e garantias (e direitos análogos) cometidas por decisões judiciais ou por actos administrativos: trata-se do *recurso extraordinário de inconstitucionalidade* (regulado nos artigos 49.º e seguintes da Lei Orgânica do Processo Constitucional)⁴².

É um mecanismo que se aproxima da queixa constitucional alemã e do recurso de amparo existente um pouco por toda a América Latina ou na Espanha. Não existe em Portugal. Mas precisamente por isso, e para realçar a importância desse remédio angolano, vou trazer aqui o essencial dos argumentos a que recentemente recorri na defesa da introdução em Portugal de um mecanismo desse tipo⁴³.

Numa perspectiva da *sociologia política*, o acesso, ainda que remoto e extraordinário, à instância máxima da justiça constitucional significa a adopção de uma

⁴¹ Vieira de Andrade, *Os direitos fundamentais...*, pp. 344 ss.

⁴² Veja-se, como decisão de partida, o Acórdão n.º 106/2009, in *Jurisprudência do Tribunal Constitucional – Colectânea de Acórdãos 2008/2009 e Legislação Fundamental*, vol. I, Luanda, 2009, pp. 521 ss.; numa linha de aprofundamento jurisprudencial, veja-se o Acórdão n.º 118/2010, de 11 de Maio, acessível em <<http://www.tribunalconstitucional.ao/InnerContent.aspx?IDM=23&IDLing=1>>.

⁴³ José de Melo Alexandrino, «Sim ou não ao recurso de amparo?», in *Julgar*, n.º 11 (2010) [no prelo], texto que nesta parte se acompanha de perto.

postura política antropologicamente amiga da dinamização processual dos direitos fundamentais⁴⁴. Mais: tendo em conta que, no sistema de comunicação entre o Estado e o cidadão, são ainda o exercício do direito de voto e a reclamação judicial de direitos as formas paradigmáticas de comunicação do cidadão com o Estado⁴⁵, em múltiplos casos de violação de direitos fundamentais, apenas o Tribunal Constitucional poderá estar num plano funcional e institucionalmente adequado para relevar e aferir a natureza dessa chamada de atenção.

Em segundo lugar, na perspectiva *moral e jurídico-constitucional*, parece evidente a necessidade de uma articulação adequada entre a componente material da Constituição (os valores aí recebidos⁴⁶ e os direitos que deles são concretização), o princípio geral da tutela jurisdicional efectiva⁴⁷ e a garantia de um elevado nível de efectividade jurídica dos direitos fundamentais. Ora, em casos de violação (e não de mera inconstitucionalidade de normas) de direitos fundamentalíssimos, atenta a gravidade da ilicitude e a importância do plano normativo em que a mesma ocorre, é natural que em derradeira instância o julgamento desses casos seja entregue a um [novo] Tribunal do Areópago⁴⁸.

Ainda na perspectiva do *prestígio das instituições do Estado*, não parece conveniente que, por falta de mecanismos desse tipo, a concessão de amparo a direitos e liberdades fundamentais deva ser deferida para a instância internacional⁴⁹, com a dupla consequência (1) da menorização do sistema interno de protecção e (2) do aumento da

⁴⁴ J. J. Gomes Canotilho, «Teoria da Constituição de 1976: desenvolvimento ou revisionismo constitucional» (1989), in *Brançosos e Interconstitucionalidade – Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional*, Coimbra, 2006, p. 89 [39-100].

⁴⁵ António Hespanha, «Lei e Justiça: história e perspectiva de um paradigma», in *Justiça e Litigiosidade: história e perspectiva*, Lisboa, 1993, p. 55, nota 31 [7-58].

⁴⁶ A pensar sobretudo na *referência* divinizada da dignidade da pessoa humana (neste sentido, José de Melo Alexandrino, «Perfil constitucional da dignidade da pessoa humana: um esboço traçado a partir da variedade de concepções», in AAVV, *Estudos em Honra do Professor Doutor José de Oliveira Ascensão*, vol. I, Coimbra, 2008, pp. 505 ss. [481-511]).

⁴⁷ Por último, sobre o âmbito deste princípio geral, Paulo Otero, *Direito Constitucional Português*, vol. I – *Identidade constitucional*, Coimbra, 2010, pp. 94 ss.

⁴⁸ Não deixa de ser similar o alcance do tribunal instituído por Atena para julgar o crime de Orestes (cfr. Ésquilo, *Euménides*, vv. 470-490, 570-575, 680-710, in *Oresteia: Agamémnon, Coéforas, Euménides*, trad. de Manuel de Oliveira Pulquério, Lisboa, Edições 70, 2008, pp. 209, 212 e 220).

⁴⁹ Jorge Reis Novais, *Direitos Fundamentais...*, p. 12; José de Melo Alexandrino, *A estruturação do sistema de direitos, liberdades e garantias na Constituição portuguesa*, vol. II, Coimbra, 2006, p. 486.

frequência das condenações do Estado pelos tribunais internacionais de direitos humanos.

Em quarto lugar, na perspectiva do *Direito comparado*, há agora três outras observações a reter: (1) a primeira é a de que, desde que foi instituído o amparo⁵⁰ (na Constituição mexicana de 1917)⁵¹, a tendência aponta no sentido da existência de algum mecanismo de acesso do particular ao Tribunal Constitucional para a protecção de pelo menos certos direitos e liberdades fundamentais – neste sentido, há mais de três dezenas de países (da Europa, da América Latina, da Ásia e da África⁵²) que possuem esses mecanismos; (2) a segunda é a de que essa evolução se faz sentir inclusivamente no plano internacional (com o acesso directo ao Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, ao Tribunal Interamericano dos Direitos do Homem e agora também ao Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos⁵³); (3) a terceira para assinalar o facto de a própria França ter enfim cedido à introdução da questão de constitucionalidade e precisamente nos casos de violação de direitos e liberdades garantidos pela Constituição⁵⁴.

⁵⁰ Cujas raízes remotas se encontram tanto no desenvolvimento histórico das garantias do *habeas corpus* inglês e peninsular, como nas “cartas de segurança” das Ordenações Afonsinas e nas “seguranças reais” das Ordenações Manuelinas e Filipinas.

⁵¹ Seguiram-se-lhe, até meados do século XX, designadamente, a Espanha, com o amparo (1931), o Brasil, com o mandado de segurança (1934), a Suíça, com o recurso constitucional (1943), a Costa Rica, com o recurso de amparo (1949), a República Federal da Alemanha, com a queixa constitucional (1951).

Em especial, sobre a evolução do amparo no universo da lusofonia, J. J. Gomes Canotilho, «As palavras e os homens: reflexões sobre a Declaração Conjunta e a institucionalização do recurso de amparo de direitos e liberdades na ordem jurídica de Macau», in *Boletim da Faculdade de Direito*, vol. 70 (1994), pp. 107-131; Paulo Cardinal, «La institución del recurso de amparo de los derechos fundamentales y la lusofonia – los casos de Macau y Cabo Verde», in Héctor Fix-Zamudio / Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coords.), *El Recurso de Amparo en el Mundo*, México, 2006, pp. 891-941; Id., «Continuity and autonomy – Leading principles shaping the fundamental rights constitutional system in the Macao Special Administrative Region», in Eduardo Ferrer Mac-Gregor / Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (coords.), *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional*, tomo IV – *Derechos Fundamentales y Tutela Constitucional*, México, 2008, pp. 226 ss. [169-231].

⁵² De que constituem exemplo Angola, com o seu recurso extraordinário de inconstitucionalidade, e Cabo Verde, com o seu amparo constitucional.

⁵³ Cujas primeira sentença, proferida em 15 de Dezembro de 2009, se ocupou precisamente de um problema que envolvia a discussão sobre o acesso dos particulares ao Tribunal (*Michelot Yogogombaye v. The Republic of Senegal*, disponível em <<http://www.african-court.org/fr/affaires/derniers-arrets-et-jugements/>>).

⁵⁴ Artigo 61.º, n.º 1, da Constituição francesa (após a lei de revisão de 23 de Julho de 2008) e lei orgânica n.º 1523, de 10 de Dezembro de 2009 (entrada em vigor a 1 de Março de 2010).

Ainda na perspectiva da *ciência do Direito constitucional*, a inexistência de um mecanismo de amparo constitucional tem um triplo efeito dogmático negativo: (1) por um lado, torna irrelevante a distinção básica entre norma, direito e posição, confundindo esses diversos níveis⁵⁵; (2) por outro lado, desvaloriza totalmente o plano absolutamente inafastável da violação (ou afectação ilegítima)⁵⁶ do conteúdo de um direito fundamental ou de uma posição de direito fundamental; (3) por fim, raramente o Tribunal Constitucional se ocupa com a tarefa de se debruçar sobre o âmbito de protecção de cada direito fundamental e sobre o tipo de afectações de que o mesmo é passível (é isso que na realidade fazem todas as jurisdições de amparo, sejam as internas ou as internacionais, e é essa a debilidade dos sistemas desprovidos de amparo, perante a instância internacional).

Por último, olhando ao ordenamento português, se tem sido relevado o peso do argumento social⁵⁷, na medida em que o recurso de constitucionalidade efectivamente praticado aumenta a desprotecção das pessoas socialmente mais desfavorecidas, não deixam de merecer atenção o argumento da insegurança jurídica, bem como a tripla incapacidade (1) de uma protecção especial dos direitos e liberdades fundamentais, (2) da indução de um qualquer efeito educativo⁵⁸ e (3) de uma contribuição efectiva para o aperfeiçoamento da capacidade de prestação do sistema de justiça como um todo.

Reiterada esta defesa do recurso extraordinário de inconstitucionalidade, tal não significa que a conformação desse mecanismo não se afigure merecedora de ajustamentos. Mas isso é algo que os constitucionalistas e os órgãos de soberania angolanos estão em condições de promover com sabedoria. O mais premente, todavia, parece ser a tomada de consciência pelos cidadãos e sobretudo pelos advogados da

⁵⁵ Melo Alexandrino, *Direitos Fundamentais...*, pp. 23 ss.

⁵⁶ Sobre a relevância do conceito neste plano, Melo Alexandrino, *Direitos Fundamentais...*, pp. 103 ss.

⁵⁷ Paulo Mota Pinto, «Reflexões sobre a jurisdição constitucional e direitos fundamentais nos 30 anos da Constituição da República Portuguesa», in *Themis*, edição especial (2006), pp. 189 [201-216].

⁵⁸ Já neste sentido, na linha do que há quatro décadas vêm insistindo vozes como as de Peter Häberle, José de Melo Alexandrino, «Il sistema portoghese dei diritti e delle libertà fondamentali: zone franche nella tutela giurisdizionale», in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo* (2003), I, p. 283 [272-284]; Id., *A estruturação do sistema...*, II, p. 491.

existência desta extraordinária ferramenta de protecção dos direitos, liberdades e garantias⁵⁹.

4.1.2. Passando agora aos *mecanismos gerais*, são eles os meios de protecção do contencioso administrativo e os meios de protecção subjacentes à fiscalização da constitucionalidade de normas: (i) o *contencioso administrativo* tem a sua regulação definida na Lei n.º 2/94, de 14 de Janeiro, e no Decreto-Lei n.º 4-A/96, de 5 de Abril⁶⁰, permitindo obter uma tutela considerada relativamente limitada (e, em diversos aspectos, até suspeita de inconstitucionalidade)⁶¹; em todo o caso, os actos administrativos definitivos e executórios feridos de ilegalidade por lesão de direitos fundamentais podem ser impugnados ao abrigo dessa legislação; (ii) quanto aos mecanismos de *fiscalização da constitucionalidade de normas*, uma vez exceptuada a fiscalização preventiva, todas as demais modalidades de fiscalização apresentam virtualidades na tutela dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Limitar-me-ei a destacar alguns breves tópicos relativamente a cada uma das modalidades de controlo normativo da constitucionalidade.

a) Quanto à *fiscalização sucessiva abstracta* (artigos 230.º e 231.º da CRA), importa talvez dizer que se trata do mecanismo mais poderoso de intervenção do Tribunal Constitucional contra actos do poder legislativo, uma vez que a decisão de inconstitucionalidade daí resultante não só destrói a norma declarada inconstitucional como destrói retroactivamente todos os efeitos por ela produzidos (salvo as sentenças transitadas em julgado). Mais: a decisão impede o legislador de reeditar uma norma com o mesmo teor. O Tribunal Constitucional funciona aqui como um verdadeiro legislador

⁵⁹ Neste sentido também, Onofre dos Santos, *Alguns desafios...*, p. 23.

⁶⁰ Para uma visão geral, Cremildo Paca, *Direito do Contencioso Administrativo Angolano*, Coimbra, 2008; Carlos Feijó / Cremildo Paca, *A justiça administrativa Angolana*, Luanda, 2008; Marcy Cláudio Lopes, *O princípio da tutela jurisdicional efectiva no contencioso administrativo de mera legalidade – O caso angolano*, relatório académico [inédito], Luanda, 2009, pp. 5 ss.

⁶¹ Por último, Marcy Lopes, *O princípio da tutela...*, pp. 25 ss.

negativo⁶², projectando-se o resultado da sua decisão tanto no presente, como no passado e no futuro.

O segundo tópico é este: os cidadãos têm acesso indirecto à fiscalização sucessiva abstracta através de entidades com legitimidade para tal, que podem actuar em seu nome, em especial o Provedor de Justiça, a Ordem dos Advogados de Angola e o Procurador-Geral da República; basta, para o efeito, que apresentem petições a esses órgãos, para que estes, dentro da sua margem de apreciação, decidam ou não avançar com os correspondentes pedidos.

b) Quanto à *fiscalização da inconstitucionalidade por omissão* (artigo 232.º da CRA), ela tem por objecto omissões legislativas, que se projectam sobretudo em matérias de direitos, económicos, sociais e culturais. Trata-se de um mecanismo mais débil, que no final conduz a uma espécie de *sentença apelativa*, em que o Tribunal Constitucional dará conta da omissão legislativa à Assembleia Nacional, indicando-lhe um prazo razoável para a supressão da lacuna ou inacção⁶³.

c) Finalmente, quanto à *fiscalização concreta* [artigo 180.º, n.º 2, alíneas d) e e), da CRA], que surge na lei orgânica de processo nas vestes de “recurso ordinário de inconstitucionalidade”⁶⁴, há a registar pelo menos as seguintes notas:

- (i) Trata-se em regra, no Direito comparado, de um mecanismo muito utilizado pelos particulares na defesa dos seus direitos fundamentais⁶⁵, que têm na CRA o direito fundamental análogo de suscitar a questão da

⁶² Sobre o sentido da ideia, Carlos Blanco de Morais, *Justiça Constitucional*, tomo II – *O contencioso constitucional português entre o modelo misto e a tentação do sistema de reenvio*, Coimbra, 2005, pp. 246 ss.

⁶³ Artigo 35.º da LOPC (a previsão da fixação de um prazo feita nesse preceito da lei orgânica não se afigura ilegítima, uma vez que a sua finalidade exclusiva ainda é a defesa e o cumprimento da Constituição, sem parecer beliscar o postulado da correcção funcional).

⁶⁴ Artigos 36.º e seguintes da LOPC.

⁶⁵ A julgar pelo número de espécies processuais entradas, tudo aponta, no entanto, a que no ordenamento angolano esse lugar venha a ser ocupado, como na Alemanha e na Espanha, pelo recurso extraordinário de inconstitucionalidade.

constitucionalidade de uma norma durante qualquer processo em que sejam parte;

- (ii) Embora no recurso do particular a fiscalização tenha uma feição mista (subjectiva e objectiva), quando intervenha o Ministério Público⁶⁶ a fiscalização tem um cunho essencialmente objectivo, podendo o recurso ser obrigatório para esta entidade (artigo 21.º, n.º 3, da LOTC);
- (iii) Esse recurso tem por objecto a *constitucionalidade de uma norma* que o juiz aplicou na sentença ou a que recusou aplicação, estando o Tribunal Constitucional cingido a apreciar apenas essa norma, sendo-lhe por conseguinte vedado apreciar a decisão recorrida;
- (iv) No caso de o recurso obter provimento, o processo baixa ao tribunal de onde proveio, para que o juiz do processo principal reforme a sentença em conformidade com o julgamento do Tribunal Constitucional (artigo 47.º, n.º 2, da LOPC).

4.1.3. Por fim, além desses dois mecanismos gerais, o Direito angolano conhece ainda alguns meios processuais próprios (*remédios*) especificamente dirigidos à tutela de determinados direitos fundamentais: o *habeas corpus* (relativamente ao direito à liberdade física e à segurança pessoal), o *habeas data* (relativamente às garantias em matéria de tratamento de dados pessoais) e também mecanismos em sede de contencioso eleitoral e dos partidos políticos (relativamente a um conjunto de direitos de participação política).

4.2. *Mecanismos Internacionais*

Tendo Angola ratificado a Carta Africana de Direitos do Homem e dos Povos, instrumento que dispõe desde 2006 da assistência de um tribunal (o Tribunal Africano

⁶⁶ E ainda nos recursos a que se referem as alíneas *a)*, *c)*, *d)* e *e)* do artigo 36.º da LOPC.

dos Direitos do Homem e dos Povos)⁶⁷, dispõem ainda os cidadãos, e naturalmente também os estrangeiros, desse importante nível suplementar de protecção.

Uma pessoa sob a jurisdição do Estado angolano que alegue a violação de um dos direitos protegidos na Carta Africana (ou em outros tratados de direitos humanos), pode, uma vez esgotados os recursos internos, apresentar uma queixa ao Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos, caso o Estado angolano tenha expressamente admitido a possibilidade da queixa individual⁶⁸. Na hipótese de essa declaração não ter sido feita, o interessado poderá sempre apresentar uma comunicação à Comissão Africana de Direitos do Homem e dos Povos, com base na referida violação⁶⁹.

Esta interacção e “cooperação estratégica” entre os mecanismos internos e os mecanismos externos de protecção é, segundo me parece, verdadeiramente querida tanto pelo Direito internacional como pela nova Constituição da República de Angola.

Espera-se agora que essa *vontade* de direitos fundamentais e de direitos humanos também seja querida e amparada na prática⁷⁰ pelos juristas angolanos e pelos tribunais angolanos. Na realidade, é isso que hoje aqui celebramos, no 2.º Aniversário do Tribunal Constitucional de Angola.

⁶⁷ Criado pelo Protocolo à Carta Africana de Direitos do Homem e dos Povos de 1998, entrado em vigor em 24 de Janeiro de 2004.

⁶⁸ Artigos 5.º, n.º 3, e 36.º, n.º 4, do Protocolo à Carta Africana de Direitos do Homem e dos Povos de 1998.

⁶⁹ Por último, sobre os mecanismos de protecção a este nível, Marcolino Moco, *Direitos Humanos e seus Mecanismos de Protecção – As particularidades do sistema africano*, Coimbra, 2010, pp. 215 ss.

⁷⁰ Onofre dos Santos, *Alguns desafios...*, p. 14.

NOTA SOBRE A ORIGEM DOS TEXTOS
E AGRADECIMENTOS

1. *Ordem constitucional, organização do poder político e sistema jurisdicional*, inédito.

2. *Natureza, estrutura e função da Constituição: o caso angolano*, destinado e publicado originalmente na obra coordenada pelos Professores Doutores Marcelo Rebelo de Sousa, Fausto de Quadros, Paulo Otero e Eduardo Vera-Cruz Pinto, *Estudos de homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, vol. II – *Direito Constitucional e Justiça Constitucional*, Lisboa, 2012, pp. 317-340.

3. *O poder local na Constituição da República de Angola: os princípios fundamentais*, publicado originalmente na *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. 51.º (2010), pp. 61-92 [também publicado em José Melo Alexandrino, *Elementos de Direito Público Lusófono*, Coimbra, 2011, pp. 279-318].

4. *O papel dos tribunais na protecção dos direitos fundamentais dos cidadãos*, publicado originalmente em *O Direito*, ano 142.º (2010), V, pp. 865-883 [também publicado em José Melo Alexandrino, *O Discurso dos Direitos*, Coimbra, 2011, pp. 357-378].

Aos coordenadores da obra de homenagem ao Professor Doutor Jorge Miranda, bem como à direcção da *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa* e da revista *O Direito* deixo expresso o meu agradecimento.

Uma palavra de agradecimento ainda é devida ao Instituto de Cooperação Jurídica da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, pela extraordinária oportunidade que me proporcionou ao longo destes anos de contactar tão estreitamente com as Universidades e instituições públicas angolanas; estendo ainda uma palavra de reconhecimento à Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto, bem como ao Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

BIBLIOGRAFIA

Alexandrino, José de Melo «O papel dos tribunais na protecção dos direitos fundamentais dos cidadãos», in *O Direito*, ano 142.º (2010), V, pp. 865-883 (recurso acessível on-line).

Alexandrino, José de Melo, «A problemática do controlo na administração local», in *Direito Regional e Local*, n.º 08 (2009), pp. 22-32.

Alexandrino, José de Melo, «Artigo 37.º», in Jorge Miranda / Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo I, 2.ª ed., Coimbra, 2010, pp. 846-859.

Alexandrino, José de Melo, «Como ler a Constituição – Algumas coordenadas», in *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha*, vol. III, Coimbra, 2010, pp. 503-519 (recurso acessível on-line).

Alexandrino, José de Melo, «Direito das Autarquias Locais», in Paulo Otero / Pedro Gonçalves (coords.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, vol. IV, Coimbra, 2010, pp. 11-299.

Alexandrino, José de Melo, «Il sistema portoghese dei diritti e delle libertà fondamentali: zone franche nella tutela giurisdizionale», in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo* (2003), I, pp. 272-284.

Alexandrino, José de Melo, «O défice de protecção do poder local: defesa da autonomia local perante o Tribunal Constitucional?», in *Direito Regional e Local*, n.º 05 (2009), pp. 12-27.

Alexandrino, José de Melo, «Reforma constitucional – lições do constitucionalismo português», in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Martim de Albuquerque*, Coimbra, 2010, pp. 9-35 (recurso acessível on-line).

Alexandrino, José de Melo, *A estruturação do sistema de direitos, liberdades e garantias na Constituição portuguesa*, vol. I – *Raízes e contexto*; vol. II – *A construção dogmática*, Coimbra, 2006.

Alexandrino, José de Melo, *Direitos Fundamentais – Introdução geral*, Estoril, 2007.

Alexandrino, José Melo, «Controlo jurisdicional de políticas públicas: regra ou excepção?», in *Elementos de Direito Público Lusófono*, pp. 147-185.

Alexandrino, José Melo, «Democracia representativa e democracia participativa na União Europeia», in *Elementos de Direito Público Lusófono*, pp. 223-240.

Alexandrino, José Melo, «Natureza, Estrutura e Função da Constituição: o caso angolano», in *Estudos de homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, vol. II – *Direito Constitucional e Justiça Constitucional*, Lisboa, 2012, pp. 317-340.

Alexandrino, José Melo, «O poder local na Constituição da República de Angola: os princípios fundamentais», in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. LI (2010), n.ºs 1 e 2, pp. 61-92 (recurso acessível on-line)

Alexandrino, José Melo, «Os tribunais e a defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos: reflexões em torno da experiência cabo-verdiana», in *Elementos de Direito Público Lusófono*, pp. 187-208.

Alexandrino, José Melo, «Perfil constitucional da dignidade da pessoa humana: um esboço traçado a partir da variedade de concepções», in *O Discurso dos Direitos*, pp. 15-49.

Alexandrino, José Melo, «Prefácio», in *Elementos de Direito Público Lusófono*, pp. 11-13.

Alexandrino, José Melo, «Reflexões sobre a ideia de democracia totalitária», in *Elementos de Direito Público Lusófono*, pp. 79-94.

Alexandrino, José Melo, «Sim ou não ao recurso de amparo?», in *Elementos de Direito Público Lusófono*, pp. 173-185.

Alexandrino, José Melo, *Direitos Fundamentais – Introdução geral*, 2.ª ed., Cascais, 2011.

Alexandrino, José Melo, *Elementos de Direito Público Lusófono*, Coimbra, 2011.

Alexandrino, José Melo, *O Discurso dos Direitos*, Coimbra, 2011.

Alexandrino, José Melo, *Síntese Comparativa* (2012), acessível em <http://icjp.pt/sites/default/files/media/sintese_comparativa.pdf>.

Amaral, Maria Lúcia, *A Forma da República – Uma introdução ao estudo do direito constitucional*, Coimbra, 2005.

Andrade, José Carlos Vieira de, «Distribuição pelos municípios da energia eléctrica de baixa tensão», in *Colectânea de Jurisprudência*, ano 14 (1989), I, pp. 17-29.

Andrade, José Carlos Vieira de, *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 4.ª ed., Coimbra, 2009.

Andrade, Justino Pinto de, «O processo de transição em Angola: sociedade civil, partidos políticos, agentes económicos e população em geral», in Nuno Vidal/Justino Pinto de Andrade (eds.), *Sociedade Civil em Angola – Enquadramento regional e internacional*, 2.^a ed., Luanda & Lisboa, 2009, pp. 41-52.

Araújo, Raúl C., *Os sistemas de governo de transição democrática nos P.A.L.O.P.*, Coimbra, 2000.

Araújo, Raúl Carlos Vasques, *O Presidente da República no Sistema Político Angolano*, Luanda, 2009.

Arendt, Hannah, *The Origins of Totalitarianism* (1973⁵), trad. de Roberto Raposo, *As origens do totalitarismo*, 3.^a ed., Alfragide, 2008.

Baptista, António, «Democracia e representação democrática», in *Análise Social*, 196, vol. 45.^o (2010), pp. 491-514.

Benda / Maihofer / Vogel / Hesse / Heyde, *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland* (1994²), trad. de Antonio López Pina, *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, 1996.

Bercovici, Gilberto, «Constituição e Política: uma relação difícil», in *Lua Nova*, n.º 61 (2004), pp. 5-24 (também acessível a partir de <<http://www.scielo.br/>>).

Böckenförde, Ernst-Wolfgang, «Demokratie als Verfassungsprinzip» (1987), trad. cast. de Rafael de Agapito Serrano, «La democracia como principio constitucional», in *Escritos sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Madrid, 2000, pp. 47-131.

Botelho, Catarina Santos, *A Tutela Directa dos Direitos Fundamentais – Avanços e recuos na dinâmica garantística das justiças constitucional, administrativa e internacional*, Coimbra, 2010.

Caetano, Marcello, *Lições de Direito Constitucional e de Ciência Política (1951-1952)*, Coimbra, 1952.

Canotilho, J. J. Gomes / Moreira, Vital, *Constituição da República Portuguesa – Anotada*, vol. I, 4.^a ed., Coimbra, 2007.

Canotilho, J. J. Gomes / Moreira, Vital, *Constituição da República Portuguesa – Anotada*, 3.^a ed., Coimbra, 1993.

Canotilho, J. J. Gomes / Moreira, Vital, *Fundamentos da Constituição*, Coimbra, 1991.

Canotilho, J. J. Gomes, «As palavras e os homens: reflexões sobre a Declaração Conjunta e a institucionalização do recurso de amparo de direitos e liberdades na ordem jurídica de Macau», in *Boletim da Faculdade de Direito*, vol. 70 (1994), pp. 107-131.

Canotilho, J. J. Gomes, «Teoria da Constituição de 1976: desenvolvimento ou revisionismo constitucional» (1989), in *Brançosos e Interconstitucionalidade – Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional*, Coimbra, 2006, pp. 39-100.

Canotilho, J. J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.^a ed., Coimbra, 2003.

Cardinal, Paulo, «Continuity and autonomy – Leading principles shaping the fundamental rights constitutional system in the Macao Special Administrative Region», in Eduardo Ferrer Mac-Gregor / Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (coords.), *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional*, tomo IV – *Derechos Fundamentales y Tutela Constitucional*, México, 2008, pp. 169-231.

Cardinal, Paulo, «La institución del recurso de amparo de los derechos fundamentales y la juslusofonia – los casos de Macau y Cabo Verde», in Héctor Fix-Zamudio / Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coords.), *El Recurso de Amparo en el Mundo*, México, 2006, pp. 891-941.

Carmona, Mafalda, *O acto administrativo conformador de relações de vizinhança*, Coimbra, 2011.

Chabal, Patrick / Vidal, Nuno (eds.), *Angola. The Weight of History*, London, 2007.

Chabal, Patrick, «*Twilight Zone*: sociedade civil e política em Angola», in Nuno Vidal / Justino Pinto de Andrade, *Sociedade Civil...*, pp. XIX-XXXIII.

Conrad, Joseph, *Heart of Darkness* (1899/1902), trad. portuguesa de Bernardo de Brito e Cunha, *Coração das Trevas*, Lisboa, 2008.

Correia, Fernando Alves, «Os direitos fundamentais e a sua protecção jurisdicional», in *Boletim da Faculdade de Direito*, vol. 79.º (2003), pp. 63-96.

Correia, José Manuel Sérvulo, *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*, Coimbra, 1987.

Cortês, António, *Jurisprudência dos Princípios: Ensaio sobre os fundamentos da decisão jurisdicional*, Lisboa, 2010.

Coutinho, Francisco Pereira / Guedes, Armando Marques, «Sobre o Sistema de Governo em Angola – Do Centralismo “Soviético” ao Semi-Presidencialismo Transicional até à Adopção de um Sistema de Governo *Sui Generis*», in *Negócios Estrangeiros*, 11, 4 especial (Setembro de 2007), pp. 64-90 (recurso disponível on-line).

Cunha, Paulo Ferreira da, «Do conceito de constituição na doutrina portuguesa contemporânea», in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, Coimbra, 2001, pp. 551-581.

Dahl, Robert A., *On Democracy* (1999), trad. de Teresa Braga, *Democracia*, Lisboa, 2000.

Eberhard Schmidt-Aßmann / Hans Christian Röhl, «Kommunalrecht», in Eberhard Schmidt-Aßmann (org.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 13.^a ed., Berlin, 2005, pp. 9-120.

Ésquilo, *Oresteia: Agamémnon, Coéforas, Euménides*, trad. de Manuel de Oliveira Pulquério, Lisboa, Edições 70, 2008.

Feijó, Carlos / Paca, Cremildo, *A justiça administrativa Angolana*, Luanda, 2008.

Feijó, Carlos Maria, «O Semi-Presidencialismo em Angola. Dos Casos à Teorização da *Law in Books* e da *Law in Action*», in *Negócios Estrangeiros*, 11, 4 especial (Setembro de 2007), pp. 29-43 (recurso disponível on-line).

Feijó, Carlos Maria, *A coexistência normativa entre o Estado e as autoridades tradicionais na ordem jurídica plural angolana*, Coimbra, 2012.

Feijó, Carlos, «O poder local em Angola», in *Problemas Actuais do Direito Público Angolano: Contributos para a sua compreensão*, Estoril, 2001, pp. 131-148.

Feijó, Carlos, «Poder local em Angola – Institucionalização, organização e problemas», in José Melo Alexandrino (coord.), *Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono* [obra em curso de publicação].

Feijó, Carlos, *Problemas Actuais do Direito Público Angolano – Contributo para a sua compreensão*, Cascais, 2001.

Ferreira, Rui, *A democratização e o controlo dos poderes públicos nos países da África Austral*, dissertação [inérita], Coimbra, 1995.

Filho, Manuel Gonçalves Ferreira, *Curso de Direito Constitucional*, 34.^a ed., São Paulo, 2008.

Fioravanti, Maurizio, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Roma/Bari, 2009.

Gomes, Catarina Antunes, *De como o poder se produz: Angola e as suas transições*, Coimbra, 2009.

Gouveia, Jorge Bacelar, «Sistemas constitucionais africanos de língua Portuguesa: a caminho de um paradigma», in *Themis*, edição especial (2006), pp. 119-141.

Gouveia, Jorge Bacelar, *Manual de Direito Constitucional*, vol. I, 4.^a ed., Coimbra, 2011.

Gouveia, Jorge Bacelar, *Manual de Direito Constitucional*, vol. II, 2.^a ed., Coimbra, 2007.

Grimm, Dieter, «Los partidos políticos», in Benda / Maihofer / Vogel / Hesse / Heyde, *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, 1996, pp. 389-444.

Grimm, Dieter, «Verfassung» (1989), in *Die Zukunft der Verfassung*, Frankfurt am Main, 1990, pp. 11-28.

Guedes, Armando Marques, «Os Processos de Constitucionalização dos Estados Africanos Lusófonos entre Factos e Normas», in *Negócios Estrangeiros*, 11, 4 especial (Setembro de 2007), pp. 6-28 (disponível on-line).

Guedes, Armando Marques, «The State and “Tradicional Authorities in Angola: Mapping Issues», in Armando Marques Guedes / Maria José Lopes, *State and Tradicional Law in Angola and Mozambique*, Coimbra, 2007, pp. 15-65.

Guedes, Armando Marques, «Uma articulação entre o Estado e as “Autoridades Tradicionais”? Limites na congruência entre o Direito do Estado e os Direitos “Tradicionais” em Angola», in *Estudos Comemorativos dos 10 Anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*, Coimbra, 2008, pp. 715-753.

Guedes, Armando Marques, *O Estudo dos Sistemas Jurídicos Africanos. Estado, sociedade, Direito e poder*, Coimbra, 2004.

Gusy, Christoph, «Die Offenheit des Grundgesetzes», in *JöR*, n.º 33 (1984), pp. 105-130.

Häberle, Peter, «Novos horizontes e novos desafios do constitucionalismo», in *Anuário Português de Direito Constitucional*, vol. V (2006), pp. 33-62.

Häberle, Peter, *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*, Berlin, 1982 (existe tradução castelhana de Emilio Mikunda *Teoría de la Constitución como ciencia de la cultura*, Madrid, 2000).

Hartwig, Matthias, «La Costituzione come promessa del futuro», in Raffaele Bifulco / Antonio D’Aloia (orgs.), *Un diritto per il futuro: teorie e modelli dello sviluppo e della responsabilità intergerazionale*, Napoli, 2008, pp. 57-69.

Hennis, Wilhelm, *Verfassung und Verfassungswirklichkeit*, Tübingen, 1968.

Hespanha, António, «Lei e Justiça: história e prospectiva de um paradigma», in *Justiça e Litigiosidade: história e prospectiva*, Lisboa, 1993, pp. 7-58.

Hesse, Konrad, «Constitución y Derecho Constitucional», in Benda / Maihofer / Vogel / Hesse / Heyde, *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, 1996, pp. 1-15.

Hesse, Konrad, *Die normative Kraft der Verfassung* (1959), trad. de Gilmar Ferreira Mendes, *A força normativa da Constituição*, Porto Alegre, 1991

Hesse, Konrad, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20.^a ed., Heidelberg, reimp., 1999.

Heywood, Linda, *Contested Power in Angola, 1840’s to Present*, New York, 2000.

Hufen, Friedhelm (org.), *Verfassungen – zwischen Recht und Politik: Festschrift zum 70. Geburtstag für Hans-Peter Schneider*, Baden-Baden, 2008.

Isensee, Josef, «Grundrechtsvoraussetzungen und Verfassungserwartungen an die Grundrechtsausübung», in Josef Isensee / Paul Kirchhof (eds.), *Handbuch des Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, tomo V – *Allgemeine Grundrechtslehren*, 2.^a ed., Heidelberg, 2000, pp. 353-484.

Kägi, Werner, *Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates: Untersuchungen über die Entwicklungstendenzen im modernen Verfassungsrecht*, Zürich, 1945.

Levinson, Sanford, *Constitutional Faith*, Princeton, 1988.

Lobo, Marina Costa / Neto, Octavio Amorim, «O semipresidencialismo e a democratização da lusofonia», in *O Semipresidencialismo nos Países de Língua Portuguesa*, Lisboa, 2009, pp. 15-24.

Lopes, Marcy Cláudio, *O princípio da tutela jurisdicional efectiva no contencioso administrativo de mera legalidade – O caso angolano*, relatório, Luanda, 2009 [agora em Marcy Lopes, *Estudos de Direito Público*, Coimbra, 2011, pp. 59-92].

Loschelder, Wolfgang, «Konflikt und Konsens im Verfassungsstaat: Voraussetzungen und Grenzen eines “interkulturellen” Dialogs unter dem Grundgesetz», in Otto Depenheuer / et al. (orgs.), *Staat im Wort. Festschrift für Josef Isensee*, Heidelberg, 2007, pp. 149-167

Luciani, Massimo, «Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico», in *Anuário Português de Direito Constitucional*, vol. V (2006), pp. 63-94.

Machado, João Baptista, «Participação e descentralização», in *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, ano 22 (1975), n.^{os} 1 a 4, pp. 1-108.

Machado, Jónatas E. M. / Costa, Paulo Nogueira da, *Direito Constitucional Angolano*, Coimbra, 2011.

Machete, Pedro, *Estado de Direito democrático e Administração paritária*, Coimbra, 2007.

Maurício, Artur, «A garantia constitucional da autonomia local à luz da jurisprudência do Tribunal Constitucional», in *Estudos em homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa*, Coimbra, 2003, pp. 625-657.

Medeiros, Rui, *Constitucionalismo de Matriz Lusófona: realidade e projecto*, Lisboa, 2011.

Mendes, Gilmar Ferreira, «O pensamento de Peter Häberle na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal», in *Observatório da Jurisdição Constitucional*, Brasília, Ano 2, 2008/2009 (acessível on-line).

Miranda, Agostinho Pereira de / Leonardo, Cláudia, «Lei Angolana de Arbitragem Voluntária: uma análise descritiva», in *Revista de Arbitragem e Mediação*, n.º 25 (2010), pp. 199-212 (recurso disponível on-line).

Miranda, Jorge / Alexandrino, José de Melo, «Grandes Decisões do Tribunal Constitucional Português», in *Jurisprudência Constitucional*, n.º 14 (Abril/Junho de 2007), pp. 3-37 (recurso disponível on-line).

Miranda, Jorge / Kosta, E. Kafft, *As Constituições dos Estados de Língua Portuguesa – uma visão comparativa*, Lisboa, 2013.

Miranda, Jorge, «A Administração Pública nas Constituições Portuguesas», in *RFDUL*, vol. XLIII (2002), pp. 963-986.

Miranda, Jorge, «A Constituição de Angola de 2010», in *O Direito*, ano 142.º (2010), I, pp. 1-33 [= *Systemas – Revista de Ciências Jurídicas e Económicas*, vol. 2, n.º 1 (2010), pp.119-146] (recurso acessível on-line).

Miranda, Jorge, «Discurso», in *Anuário Português de Direito Constitucional*, vol. V (2006), pp. 17-26.

Miranda, Jorge, «O conceito de poder local», in *Estudos sobre a Constituição*, 1.º vol., Lisboa, 1977, pp. 317-320.

Miranda, Jorge, *A Constituição de 1976 – Formação, Estrutura, Princípios Fundamentais*, Lisboa, 1978.

Miranda, Jorge, *Ciência Política – Formas de Governo*, Lisboa, 1996.

Miranda, Jorge, *Direito Constitucional III – Direito Eleitoral, Direito Parlamentar*, policopiado, Lisboa, 2003.

Miranda, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, tomo I – *Preliminares. O Estado e os sistemas constitucionais*, 8.ª ed., Coimbra, 2009.

Miranda, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, tomo II – *Constituição*, 6.ª ed., Coimbra, 2007.

Miranda, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, tomo III – *Estrutura constitucional do Estado*, 5.ª ed., Coimbra, 2004.

Miranda, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, tomo IV – *Direitos Fundamentais*, 4.ª ed., Coimbra, 2008.

Miranda, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, tomo VII – *Estrutura constitucional da democracia*, Coimbra, 2007.

Miranda, Jorge, *Teoria do Estado e da Constituição*, 3.^a ed., Rio de Janeiro, 2011.

Moco, Marcolino, «O problema da inserção internacional e da integração regional dos Estados e a evolução do conceito de constituição: o caso concreto do constitucionalismo angolano», in *Estudos Jurídicos*, Luanda & Lisboa, 2008, pp. 56-66.

Moco, Marcolino, *Direitos Humanos e seus Mecanismos de Protecção – As particularidades do sistema africano*, Coimbra, 2010.

Mondlane, Eduardo, *The Struggle for Mozambique* (1969), trad. de Maria da Graça Forjaz, *Lutar por Moçambique*, 2.^a ed., Lisboa, 1976.

Morais, Carlos Blanco de, *Curso de Direito Constitucional – As funções do Estado e o poder legislativo no ordenamento português*, tomo I, 2.^a ed., Coimbra, 2012.

Morais, Carlos Blanco de, *Justiça Constitucional*, tomo II – *O contencioso constitucional português entre o modelo misto e a tentação do sistema de reenvio*, Coimbra, 2005.

Moreira, Vital, «Presidencialismo Superlativo», in *Público*, de 9 de Fevereiro de 2010.

Müller, Friedrich, *Juristische Methodik*, 7.^a ed., Berlin, 1997.

Nabais, José Casalta, *A autonomia financeira das autarquias locais*, Coimbra, 2007.

Neves, Marcelo, *A constitucionalização simbólica*, 2.^a ed., São Paulo, 2007.

Nicoletti, Angela, *Recessione democratica o mancata democratizzazione? Il caso dell'Angola* (2010), paper do XXIV Convegno SISP, acessível em <<http://www.sisp.it/files/papers/2010/angela-nicoletti-621.pdf>>.

Novais, Jorge Reis, «Constituição e Serviço Nacional de Saúde», in *Direitos Fundamentais & Justiça*, ano 4, n.º 11, Abr./Jun. 2010, pp. 85-109.

Novais, Jorge Reis, *Contributo para uma teoria do Estado de Direito: do Estado de Direito liberal ao Estado social e democrático de Direito*, Coimbra, 1987.

Novais, Jorge Reis, *Direitos Fundamentais: Trunfos contra a maioria*, Coimbra, 2006.

Novais, Jorge Reis, *Direitos Sociais – Teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*, Coimbra, 2010.

Novais, Jorge Reis, *Os princípios constitucionais estruturantes da República Portuguesa*, Coimbra, 2004.

Nuno Piçarra, *A Separação dos Poderes como Doutrina e Princípio Constitucional – Um contributo para o estudo das suas origens e evolução*, Coimbra, 1989.

Nwabueze, Benjamin O., *Constitutionalism in the Emergent States*, London, 1973.

Oliveira, António Cândido de, «Democracia Local: a organização, os poderes e o funcionamento dos “Plenos do Concelho” na Galiza e das Assembleias Municipais no Norte de Portugal», in *Direito Regional e Local*, n.º 05 (2009), pp. 5-11.

Oliveira, António Cândido de, «Democracia Local», in *Estudos em Memória do Professor Doutor António Marques dos Santos*, vol. II, Coimbra, 2005, pp. 31-99.

Oliveira, António Cândido de, *A Democracia Local (alguns aspectos)*, Coimbra, 2005.

Oliveira, António Cândido de, *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra, 1993.

Otero, Paulo, *Conceito e Fundamento da Hierarquia Administrativa*, Coimbra, 1992.

Otero, Paulo, *Direito Constitucional Português*, vol. I – *Identidade constitucional*, Coimbra, 2010.

Otero, Paulo, *Direito Constitucional Português*, vol. II – *Organização do Poder Político*, Coimbra, 2010.

Otero, Paulo, *Instituições Políticas e Constitucionais*, vol. I, Coimbra, 2007.

Otero, Paulo, *Legalidade e Administração Pública – O sentido da vinculação administrativa à juridicidade*, Coimbra, 2003.

Otero, Paulo, *O poder de substituição em Direito Administrativo – Enquadramento dogmático-constitucional*, vol. II, Lisboa, 1995.

Paca, Cremildo, *Direito do Contencioso Administrativo Angolano*, Coimbra, 2008.

Pacheco, Fernando, «Sociedade Civil em Angola: ficção ou agente de mudança?», in Nuno Vidal / Justino Pinto de Andrade, *Sociedade Civil em Angola – Enquadramento regional e internacional*, pp. 115-128.

Pahula, Ovídio, *A Evolução da Constituição Económica de Angola*, Luanda, 2010.

Patrono, Mario, *I diritti dell'uomo nel paese d'Europa: conquiste e nuove minacce nel passaggio da un millenio all'altro*, Pádua, 2000.

Pereira, Virgílio Ferreira de Fontes, *O Poder Local: da imprecisão conceptual à certeza da sua evolução*, diss. [inédita], Lisboa, 1997.

Pieroth, Bodo, «Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes», in *Juristische Schulung*, 50 (2010), 6, pp. 473-481.

Poulson, Lazarino, *As Autarquias Locais e as Autoridades Tradicionais no Direito Angolano – Esboço de uma teoria subjectiva do poder local*, Luanda, 2009.

Queiróz, Cristina, *Direito Constitucional – As instituições do Estado democrático constitucional*, Coimbra, 2009.

Rawls, John, *A Theory of Justice* (1971), trad. de Carlos Pinto Correia, *Uma Teoria da Justiça*, Lisboa, 1993.

Reed, Kristin, «Acordar de um pesadelo: a vida na zona petrolífera do Soyo», in Nuno Vidal / Justino Pinto de Andrade, *Sociedade Civil em Angola – Enquadramento regional e internacional*, pp. 263-277.

Santos, José Reis, «Entre o Futungo e a Assembleia: considerações sobre o sistema político angolano», in Marina Costa Lobo/Octavio Amorim Neto (orgs.), *O Semipresidencialismo nos Países de Língua Portuguesa*, Lisboa, 2009, pp. 49-77.

Santos, Onofre dos, *Alguns desafios da nova Constituição de Angola* (2010), acessível em <<http://www.fd.ul.pt/LinkClick.aspx?fileticket=Gtil6UqJkVg%3d&tabid=331>>.

Sartori, Giovanni, *Democrazia: Cosa è*, 5.^a ed., Milano, 1993.

Scheuner, Ulrich, *Staatstheorie und Staatsrecht: Gesammelte Schriften*, Berlin, 1978.

Schneider, Hans Peter, «Die Verfassung: Aufgabe und Struktur» (1974), trad. castelhana, «La Constitución. Función y estructura», in *Democracia y Constitución*, Madrid, 1991, pp. 35-52.

Schneider, Hans Peter, «Soberano sin Poder – Representación y participación del pueblo como problema de legitimación de la soberanía democrática» (1987), in *Democracia y Constitución*, Madrid, 1991, pp. 249-272.

Simango, Américo, *Introdução à Constituição Moçambicana*, Lisboa, 1999.

Soares, Rogério E., «Constituição», in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, II, Coimbra, 1972, p. 661.

Soares, Rogério E., «O conceito ocidental de Constituição», in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, n.ºs 3743-3744 (1986), pp. 36-39, 69-73 [= *Boletim da Faculdade de Direito*. – Macau, ano 1, n.º 1 (1997), pp. 11-20].

Sousa, Marcelo Rebelo de, «Distribuição pelos municípios da energia eléctrica de baixa tensão», in *Colectânea de Jurisprudência* (1988), tomo 5, pp. 27-39.

Sousa, Marcelo Rebelo de, «Introdução à Constituição da República Portuguesa», in Marcelo Rebelo de Sousa / José de Melo Alexandrino, *Constituição da República Portuguesa – Comentada*, Lisboa, 2000, pp. 9-66.

Sousa, Marcelo Rebelo de, *Direito Constitucional I – Introdução e Teoria da Constituição*, Braga, 1979.

Sousa, Marcelo Rebelo de, *Lições de Direito Administrativo*, vol. I, 3.^a ed., Lisboa, 1999.

Stein, Ekkehart, *Staatsrecht*, 16.^a ed., Tübingen.

Stern, Klaus, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, tomo I: *Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts. Strukturprinzipien der Verfassung*, 2.^a ed., München, 1984.

Teixeira, Carlos, «Administração e governação local em Angola», in *História: Debates e Tendências*, v. 11, n.º 1 (jan./jun. 2011), pp. 47-64 (recurso acessível on-line)

Teixeira, Carlos, *A nova Constituição económica de Angola e as oportunidades de negócios e investimentos* (2011), texto acessível em <<http://www.fd.ul.pt/LinkClick.aspx?fileticket=dVRLVjiE1dE%3D&tabid=331>>.

Thomashausen, André, «A Globalização e as Reformas Constitucionais em África», paper não revisto disponível em <<http://pt.scribd.com/doc/54603344/Globalizacao-Reformas0604011>>.

Thomashausen, André, «O desenvolvimento, contexto e apreço da Constituição de Angola de 2010», in *Estudos de homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, vol. I – *Direito Constitucional e Justiça Constitucional*, Lisboa, 2012, pp. 323-348.

Thomashausen, André, *Verfassung und Verfassungswirklichkeit im modernen Portugal*, Berlin, 1982.

Urbano, Maria Benedita Malaquias Dias, *Representação Política e Parlamento: Contributo para uma Teoria Político-Constitucional dos Principais Mecanismos de Protecção do Mandato Parlamentar*, Coimbra, 2009.

Valle, Jaime, *O Poder de Exteriorização do Pensamento Político do Presidente da República*, Lisboa, 2013.

Vasconcelos, Pedro Bacelar de, «Entre factos e o Direito: dimensões constituintes na transição política angolana», in *Scientia Iuridica*, tomo LVI, n.º 311 (2007), pp. 401-412.

Ventura, António José, *Da independência judicial na Constituição da República de Angola: subsídios para a compreensão*, Coimbra, 2010.

Vicente, Dário Moura, *Direito Comparado – Introdução e parte geral*, Coimbra, 2008.

Vicente, Dário Moura, *O Lugar dos Sistemas Jurídicos Lusófonos entre as Famílias Jurídicas*, separata dos *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Martim de Albuquerque*, Coimbra, 2010, pp. 401-429.

Vidal, Nuno / Andrade, Justino Pinto de (eds.), *Sociedade Civil em Angola – Enquadramento regional e internacional*, 2.^a ed., Luanda & Lisboa, 2009.

Vidal, Nuno, «Política, sectores sociais e sociedade civil em Angola», in Nuno Vidal / Justino Pinto de Andrade, *Sociedade Civil em Angola – Enquadramento regional e internacional* pp. 11-40;

Vorländer, Hans (org.), *Integration durch Verfassung*, Wiesbaden, 2002.

Webba, Mihaela, *Os Poderes do Presidente da República no Sistema Jurídico-constitucional e Político Angolano*, dissertação [inédita], Coimbra, 2009.

ÍNDICE

<i>Plano</i>	3
<i>Introdução</i>	4
§ 1. Ordem constitucional, organização do poder político e sistema jurisdicional	9
<i>Introdução</i> ▶	
1. <i>A ordem constitucional angolana</i> ▶	
1.1. Constituição e realidade constitucional ▶	
1.2. Características gerais da Constituição da República de Angola ▶	
1.3. A identidade constitucional ▶	
1.4. Núcleos fundamentais da Constituição ▶	
2. <i>A organização do poder político</i> ▶	
2.1. Primeiras observações ▶	
2.2. O sistema de governo ▶	
2.3. Idem: os órgãos auxiliares e consultivos do Presidente da República ▶	
2.4. Distribuição e exercício do poder legislativo ▶	
2.5. A administração local do Estado ▶	
2.6. O poder local ▶	
3. <i>O sistema jurisdicional</i> ▶	
3.1. O sistema jurisdicional segundo a Constituição ▶	
3.2. O sistema jurisdicional existente ▶	
3.3. As perspectivas de reforma. ▶	

§ 2. Natureza, estrutura e função da Constituição: o caso angolano..... [35](#)*Introdução* ▶1. *A natureza da Constituição* ▶

1.1. Uma explicação sobre a Constituição da República de Angola (CRA) ▶

1.2. Traços caracterizadores da CRA ▶

1.3. Pressupostos da realização da Constituição ▶

2. *A estrutura da Constituição* ▶

2.1. A arquitectura da CRA ▶

2.1.1. O princípio do Estado de Direito.

2.1.2. O princípio democrático.

2.1.3. Idem: as condições da democracia.

2.2. A especificidade da Constituição como norma ▶

3. *A função da Constituição* ▶

3.1. As funções gerais da Constituição ▶

3.2. As funções particulares da Constituição: o caso da CRA ▶

Epílogo ▶**§ 3. O poder local na Constituição da República de Angola: os princípios fundamentais... [59](#)**I. *Introdução* ▶

1. Contexto e conceitos operativos ▶

1.1. Ponto de partida ▶

1.2. A extraordinária situação angolana no quadro do Direito comparado ▶

1.3. Conceitos de poder local e de autarquia local ▶

1.4. Natureza jurídica dos municípios e das comunas existentes em Angola ▶

II. *O poder local na Constituição da República de Angola* ▶

2. Regulação e enquadramento do poder local na CRA ▶

2.1. As grandes opções do legislador constituinte ▶

2.2. A multiplicidade de referências constitucionais ▶

2.3. O princípio do Estado democrático de direito ▶

3. A centralidade do princípio democrático ▶	
3.1. A omnipresença do princípio democrático na regulação constitucional do poder local ▶	
3.2. As diversas feições da democracia no âmbito do poder local ▶	
4. O princípio da autonomia local como norma de base do poder local ▶	
4.1. A recepção histórica na CRA da ideia de autonomia local ▶	
4.2. Conceito, âmbito, natureza e funções do princípio da autonomia local ▶	
4.3. Regime e garantias do princípio da autonomia local ▶	
III. <i>A concretização do desígnio constitucional</i> ▶	
5. O futuro ▶	
5.1. Sentido do princípio do <i>gradualismo</i> (artigo 242.º da CRA) ▶	
5.2. A imposição constitucional da institucionalização efectiva das autarquias locais ▶	
5.3. Descentralização territorial e perfeição do modelo de Estado constitucional ▶	
§ 4. O papel dos tribunais na protecção dos direitos fundamentais dos cidadãos	93
1. <i>Introdução</i> ▶	
2. <i>Nota sobre o sentido histórico do papel dos tribunais na protecção dos direitos fundamentais</i> ▶	
3. <i>Os tribunais perante as normas de direitos fundamentais</i> ▶	
3.1. Os tribunais e a aplicabilidade directa das normas de direitos, liberdades e garantias ▶	
3.2. A vinculação dos tribunais às normas de direitos, liberdades e garantias ▶	
4. <i>Os mecanismos jurisdicionais de protecção dos direitos fundamentais</i> ▶	
4.1. Mecanismos Internos ▶	
4.2. Mecanismos Internacionais ▶	
<i>Nota sobre a origem dos textos e agradecimentos</i>	115
<i>Bibliografia</i>	117
<i>Índice</i>	131

Os trabalhos reunidos neste pequeno livro, agora colocados ao dispor de todos, tiveram na sua origem intervenções ou lições preferidas em Angola e em Portugal (o mais recente), justamente ao longo destes últimos quatro anos, representando um pequeno contributo para o conhecimento da Constituição e para o aprofundamento da reflexão jurídica sobre o novo constitucionalismo angolano.

Os primeiros destinatários desta obra são os meus alunos de mestrado [...] todavia, a obra destina-se também a todos os estudantes e profissionais do Direito em geral e igualmente aos políticos e demais interessados na observação das instituições e das transformações constitucionais que ocorrem em África e no universo dos países de língua portuguesa.