

FUNDAMENTOS DA INICIATIVA DE REVISÃO CONSTITUCIONAL DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

“Temos uma boa Constituição com potencial para ser uma melhor Constituição.”



É já público que Sua Excelência João Manuel Gonçalves Lourenço, Presidente da República, decidiu nos termos do artigo 233 da Constituição da República de Angola exercer iniciativa de revisão da Constituição cujo projecto de base foi apreciado hoje em sessão do Conselho Ministros e no início da tarde de hoje deu entrada na Assembleia Nacional através de uma mensagem que o Senhor Presidente da República remeteu ao Senhor Presidente da Assembleia Nacional, contendo a Proposta de Lei de Revisão Pontual da Constituição.

Cabe-nos, nesta ocasião, proceder a apresentação partilhada dos termos Gerais desta proposta de lei de Revisão Pontual da Constituição da República de Angola. Do ponto de generalidades, a nossa Constituição completou agora, no dia 5 de Fevereiro, 11 anos desde que entrou em vigor e desde que tem regido a vida nacional durante esse tempo. Estes 11 anos foram tempo suficiente para aplicar a Constituição, para perceber a Constituição e também para fazer um balanço da sua vigência, dos méritos e, também, de aspectos onde a dinâmica impõe operações. O Senhor Presidente da República em funções há pouco mais de 3 anos pode também, no quadro da aplicação da Constituição, analisá-la e reflectir sobre Ela.

Como qualquer Constituição, a nossa também visa dois grandes objectivos: ser um documento capaz de garantir estabilidade e de ter longevidade e, por isso, não mutável com frequência,

com regularidades curtas, mas ao mesmo tempo ser dinâmica e ser capaz de acompanhar a evolução e as mutações da sociedade. Foi feito um diagnóstico sobre os 11 anos da nossa Constituição e esse diagnóstico mostra-nos, por um lado, que temos uma boa Constituição e tem sido capaz de reger nos aspectos essenciais a vida nacional no que tange à estruturação da sociedade e do Estado. Temos uma constituição com potencial de longevidade que é considerável, portanto, em condições normais essa Constituição de 2010 deverá perdurar por um período considerável, tem um potencial de longevidade considerável é, potencialmente, uma Constituição adaptada ao nosso contexto e à nova realidade, apresenta-se como uma constituição aberta e, por isso, com um potencial de longevidade, aberta para ter flexibilidade de se ir adaptando nos diferentes contextos políticos sociais, e outros, e também uma Constituição com grande potencial de conferir estabilidade ao exercício da acção governativa. O diagnóstico realizado mostra-nos, também, por outro lado, sem prejuízo disso que a nossa Constituição apresenta domínios onde o reforço institucional se faz necessário e, particularmente, no que respeita ao relacionamento institucional entre o Presidente da República e a Assembleia Nacional, quer no que respeita ao reforço institucional propriamente dito, mas quer também no domínio da clarificação da posição Constitucional e do relacionamento interinstitucional entre estes dois órgãos.

A Constituição apresenta domínios onde algumas

zonas se afiguram pouco claras, algo cinzentas, algo ambíguas, propiciando espaços de interpretação diferentes o que também sugere exercício de conformação e de adaptação. O diagnóstico realizado permite também clarificar que há domínios onde o tratamento técnico-conceptual não terá sido o mais rigoroso na versão original da Constituição bem como domínios onde alguns direitos fundamentais e, particularmente, direitos políticos carecem de algum reforço. É com esses dois pilares do diagnóstico realizado, um que realça os principais méritos e outro que realça algumas fragilidades ou insuficiências, que é construída uma proposta de revisão da Constituição. Em Geral, estaremos a falar entre alteração de textos, revogação de artigos e aditamento de novos artigos, estaremos a falar numa incidência que vai rondar aproximadamente 40 artigos da Constituição e estamos a falar em domínios como o relacionamento entre o Presidente da República e a Assembleia Nacional, relacionamento entre a Assembleia Nacional e outros órgãos, quer órgãos constitucionais, quer órgãos não constitucionais. Estamos a falar em incidência sobre alguns poderes do Presidente da República e, nomeadamente, se quisermos em termos gerais, um temperamento sobre certos poderes, certas competências do Presidente da República em certos domínios específicos e estaremos a falar, eu diria, grosso modo, que temos uma boa Constituição que tem potencial para ser uma melhor Constituição. ■

BANCO NACIONAL DE ANGOLA

“Propõe-se uma redução da intervenção do Presidente da República e uma abertura para a intervenção do Parlamento.”



Quais são, então, os pontos principais sobre os quais incidem as principais propostas de iniciativa do senhor Presidente da República? Uma nota de realce vai para a posição constitucional do Banco Nacional de Angola enquanto Banco Central. Essa matéria tem tratamento no artigo 100º da Constituição em vigor mas, da análise feita com um potencial de melhoria, considerando visões e dinâmicas actuais de instituições com a natureza do Banco Nacional de Angola enquanto Banco Central. Por um lado, eleva-se ao nível da Constituição as principais funções do Banco Nacional de Angola enquanto garante da estabilidade de preços e enquanto elemento fundamental para assegurar e preservar o valor da moeda nacional, bem como a estabilidade do sistema financeiro, portanto, elevam-se os princípios fundamentais da atuação do Banco Central no plano da Constituição, mas mais do que isso, reconhece o Banco Central como uma entidade administrativa independente.

A partir do momento deste reconhecimento estamos a falar de um espaço de exercício de competência do Banco Central mais descolado do Poder Executivo, se quisermos é o Poder Executivo a deixar de imiscuir-se diariamente, regularmente na acção do Banco Central, uma redução da Intervenção do Presidente da República sobre o Banco Central, portanto elevando a posição de entidade administrativa independente que não funciona sob direção do Titular do Poder Executivo, mas em coordenação, em colaboração com o Titular do Poder Executivo. E a primeira manifestação prática desta alteração na proposta é também a alteração do modo de designação do Governador do Banco Nacional de Angola; até hoje na Constituição esse é um poder próprio, exclusivo do Presidente da República. O que se propõe agora é que o Presidente da República não tenha intervenção isolada nessa matéria passando a intervir também o Parlamento na designação do Governador do Banco Nacional de Angola.

Como se pode verificar aqui, é um exemplo onde há uma redução da intervenção presidencial e uma abertura para a intervenção parlamentar. O modelo proposto é: O Presidente da República quando quiser designar o Governador do Banco Central, apresenta um candidato ao Parlamento e esse candidato é objecto de uma audição parlamentar na Comissão Técnica especializada do Parlamento e, só depois disso, embora sem efeito vinculativo, é que o Presidente da República pode nomear. Estaremos também aqui a falar, se quisermos, no novo reforço da legitimidade do Governador do Banco Central que agora para além de intervenção presidencial passa a ter também uma espécie de legitimidade proveniente do Parlamento. São clarificados alguns aspectos no que respeita à relação e os mecanismos de prestação de contas do Banco Central, que deve enviar relatórios periódicos quer para o Presidente da República, quer para a Assembleia Nacional. ■

ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO vs ORÇAMENTO DAS AUTARQUIAS LOCAIS

“Garantir autonomia orçamental para as futuras autarquias locais.”

O segundo domínio de intervenção, e de clarificação, vai para o tema do Orçamento Geral do Estado previsto no artigo 64.º da Constituição e de uma melhoria técnica e maior rigor do tratamento científico no que respeita às Autarquias Locais, a redacção original da Constituição sugere que o Orçamento das Autarquias Locais, a totalidade das receitas e totalidade de despesas sejam parte integrante do Orçamento Geral do Estado.

Essa formulação naturalmente não é rigorosa e nem está de acordo com o princípio da Autonomia Local. Portanto, o que se quer aqui agora dizer é que o Orçamento das Autarquias Locais é um orçamento autónomo, não é parte do Orçamento Geral do Estado e o que o Orçamento Geral do Estado deve prever são os recursos que o Estado vai transferir para as Autarquias Locais e não a totalidade das receitas e despesas das Autarquias Locais. Significa que fica aqui também clarificado que são às Autarquias Locais, portanto, a cada uma das assembleias, que cabe aprovar o seu orçamento provendo então a totalidade de receitas e despesas desses entes. ■



INELEGIBILIDADES E IMPEDIMENTOS

“Redução da posição constitucional do Presidente da República.”

São feitas clarificações no artigo 107.º da Constituição, no que respeita à matéria do Registo Eleitoral e no que respeita à matéria dos Órgãos da Administração Eleitoral e alguns domínios de competências. O artigo 110.º tem uma formulação sobre as inelegibilidades dos candidatos a Presidente da República, das pessoas que querem ser Presidente da República, e a formulação do artigo 110.º também não se afigura na versão original muito rigorosa. Sob a capa de inelegibilidades, o artigo 110.º tinha misturado inelegibilidades e impedimentos. O que é que se propõe agora fazer? Clarificar as situações que dão lugar à inelegibilidade, mantendo aquelas que estão aí previstas na Constituição, nomeadamente, cidadãos que sejam titulares de alguma nacionalidade adquirida, isso é algo que já vem da Constituição em vigor, e estamos aqui a propor a adição de algumas outras inelegibilidades.

Quais são? Os cidadãos que tenham sido condenados a penas de prisão superior a 3 anos, que é, digamos, algo que estranhamente vinha na Constituição para os deputados, mas não vinha para o Presidente da República, o quer dizer que a Constituição impede que alguém que tenha sido condenado a pena de 3 anos seja Deputado mas

não impede que alguém que tenha sido condenado a pena de 3 anos seja Presidente da República.

Estamos a trazer essa norma, que já vem nas inelegibilidades dos deputados, também para o espaço do Presidente da República, bem como uma clarificação é muito importante, com um alcance prático relevante na clarificação, que é a situação dos ex-Presidentes da República que se tenham autodemitido no decurso do segundo mandato. Aqui importa fazer uma explicação: a nossa Constituição tem o mecanismo da chamada autodemissão política que é a única situação que pode levar a eleições gerais antecipadas. Havendo uma crise institucional no relacionamento entre Presidente da República e a Assembleia Nacional, o Presidente da República pode se autodemitir, sendo que essa autodemissão dá lugar a eleições gerais antecipadas.

Com a formulação vigente, pode acontecer que um Presidente da República, no decurso do seu segundo mandato, force uma situação de autodemissão política para conseguir um terceiro mandato, porque se houver uma autodemissão política tem que haver eleições e a redacção original da Constituição não proíbe que esse Presidente da República se recandidate a um terceiro mandato numa situação dessa natureza. O que estamos agora a dizer nessa alteração é: se a autodemissão acontecer no segundo mandato de um Presidente da República, ele já se torna inelegível, não podendo concorrer a um terceiro mandato. Noutro sentido, estamos a verificar uma clarificação e uma espécie de redução da posição constitucional do Presidente da República em relação a essa matéria. ■

FIXAÇÃO DE CALENDÁRIO ELEITORAL

“Menos intervenção material do Presidente da República.”



Um outro domínio tópico, onde também se faz essa proposta de alteração, tem que ver com a fixação da data das eleições. A redacção actual da Constituição, tendo sempre uma baliza, atribui ao Presidente da República o poder discricionário na fixação da data das eleições. E a única baliza é “as eleições são até 30 dias antes do fim do mandato”.

Primeiro, essa situação não dá estabilidade ao calendário eleitoral e tem um potencial de uma variação gradual no nosso calendário eleitoral, não lhe permitindo uma estabilização. O exemplo dos últimos três actos eleitorais é claro sobre isso. As eleições de 2008 foram feitas no dia 05 Setembro, as eleições 2012 foram feitas no dia 31 de Agosto, as de 2017 foram feitas no dia 23 de Agosto.

Isto é, a cada acto eleitoral, nos termos em que o sistema está montado, é possível haver uma redução mais ou menos de uma semana, o que quer dizer que, a prazo, poderemos estar a fazer eleições em Junho, em Maio e assim sucessivamente.

Por isso, quer-se, por um lado, estabilizar o calendário eleitoral, mas mais do que isso quer-se dizer que o Presidente da República tem

menos margem para fixar a data das eleições. Então está-se a propor que as eleições se realizem na terceira semana do mês de Agosto do ano das eleições. Significa que o Presidente da República tem que fixar as eleições dentro desse período, portanto, não tem margem para fazer mais do que isso, o que é também uma redução da intervenção e da discricionariedade do Presidente da República, mas mais do que isso introduz um elemento importante que é previsibilidade, quer para quem organiza as eleições, quer para quem participa nas eleições. Portanto, todos os partidos políticos ficam a saber quando é que vão ser as eleições subsequentes, por exemplo, e a sua preparação não está dependente do acto de convocação das eleições pelo Presidente da República que acaba por ter menor intervenção material nesses domínios. ■

FORMAS DE SUBSTITUIÇÃO DO VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA

“Reforço do protagonismo do partido político.”

São clarificados alguns domínios das competências do Presidente da República, quer enquanto Chefe de Estado, quer enquanto Titular do Poder Executivo, aspectos formais no domínio da forma dos actos do Presidente da República. Estamos a falar da figura do Decreto Legislativo Presidencial que carecia de um tratamento melhor na Constituição e mais ajustado às competências do Presidente da República. É feita uma separação entre os mecanismos de substituição do Presidente da República em situação de vacatura dos mecanismos de substituição do Vice-Presidente da República e a clarificação sobre o modo de contagem dos mandatos em situação de substituição ou portanto de um Presidente da República Interino ou um Vice-Presidente



da República interino ou que substitua. Sendo que, talvez a alteração aqui mais substancial, tem que ver com a substituição do Vice-Presidente da República numa situação de vacatura no cargo. No modelo hoje definido, havendo uma vacatura no cargo de Vice-Presidente da República cabe ao Presidente da República designar um novo Vice-Presidente, ouvido partido político mais votado nas eleições imediatamente anteriores. Ora, o nosso desenho de sistema eleitoral é feito mais a partir do partido político e da lista por onde são eleitos os candidatos, o cabeça de lista e

segunda da lista, do que a partir do Presidente da República. O que se está aqui agora a propor é uma inversão nessa estrutura para que, em situação de vacatura, a proposta inicial seja do Partido Político por cuja lista foi eleito o Vice-Presidente da República, que apresenta naturalmente a proposta ouvido o Presidente da República em funções, cabendo ao Tribunal Constitucional validar essa candidatura ou para efeito de tomada de posse do Vice-Presidente da República. ■

ALARGAMENTO DO CONSELHO DA REPÚBLICA

“Melhor representação da sociedade civil.”

Faz-se também uma proposta de alteração na estrutura do Conselho da República, que é o órgão de consulta do Presidente da República, mais para fazer dois aditamentos. Primeiro da figura do Juiz Presidente Conselheiro do Tribunal Supremo, que hoje não é membro do Conselho da República, passa a ser com esta revisão, e depois um alargamento dos cidadãos que são designados pelo Presidente da República, hoje são 10 e a proposta é que passem a ser 15.

O fundamento é simples: a dinâmica dos últimos anos demonstra que a diversidade da sociedade angolana, a dispersão de segmentos de formação de opinião acaba por não ter espaço de representação bastante em 10 pessoas que são designadas havendo um Conselho da República muito institucional, essencialmente com pessoas que estão no Conselho da República por inerência das suas funções. Quer se abrir um espaço que a sociedade civil possa estar melhor representada no Conselho da República e, por isso, faz-se esse alargamento. ■



RELACIONAMENTO INSTITUCIONAL COM A ASSEMBLEIA NACIONAL

“Tornar mais claro.”

Há uma clarificação importante sobre o relacionamento institucional entre o Presidente da República e a Assembleia Nacional. É um domínio que é objecto de alguma controvérsia no plano da aplicação da Constituição por força de elementos extra que surgiram desde o Acórdão do Tribunal Constitucional, Regimento Interno da Assembleia Nacional e achou-se que também é um domínio que, pela relevância que tem, devia ser objecto de clarificação. Portanto, são feitas aí importantes alterações que, do nosso ponto de vista, vão clarificar e melhorar

o relacionamento institucional, bem como sobre a relação da Assembleia Nacional com os outros órgãos constitucionais. Estamos a falar por exemplo do Procurador-Geral da República, do Provedor de Justiça, da Comissão Nacional Eleitoral, do Banco Nacional de Angola. São domínios onde também hoje se afigura pouco clara essa matéria. Há alterações várias no domínio do sistema Judicial, respeitante ao posicionamento dos vários tribunais, respeitante ao enquadramento de alguns órgãos ao nível do poder Judicial com particular ênfase para o Conselho Superior da Magistratura Judicial. ■



ANGOLANOS RESIDENTES NO EXTERIOR

“Direito de voto alargado a todos.”

Em relação aos temas ligados ao sistema eleitoral, digamos que a principal alteração é o reforço nos direitos fundamentais particularmente o exercício do direito de voto onde se alarga o leque para abranger os cidadãos angolanos residentes no exterior. Como sabemos, no plano constitucional já tivemos dois momentos: o momento 1992/2010, que a Constituição previa o voto no exterior e um círculo eleitoral que elegia 3 deputados representantes da diáspora, o momento 2010 para frente, em que deixou de haver voto universal na diáspora, e o que a Constituição previa é o voto para aqueles que estejam na diáspora por razões de doença, estudo, trabalho ou similares. Portanto, agora faz-se aqui uma espécie de correção intermédia permitindo que todos os cidadãos angolanos residentes no exterior independentemente da condição possam exercer o direito de voto ali onde estejam, sendo que há particularidades no âmbito do processo do recenseamento eleitoral. ■

REFORÇO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

“Surgimento de entidades administrativas independentes.”

Aproveita-se, também, para classificar o capítulo sobre a Administração Pública sobretudo para reforçar a posição constitucional de um quarto braço, de um quarto ente da administração

pública que é a chamada administração independente que dá lugar às entidades administrativas independentes para que as atribuições e as competências do Estado, na visão administração, passem desse modo prosseguidas claramente não apenas pela administração directa, não apenas pela administração autónoma, mas também

então aqui a clarificação para o surgimento de entidades administrativas independentes, como um quarto se quisermos o ramo da administração pública fazendo com que o Estado não esteja, chamemos, isolado no exercício de certas funções. ■

INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS AUTARQUIAS LOCAIS

“Abrir a porta ao diálogo sem amarras.”



No domínio do Poder Local, no domingo da clarificação conceptual da descentralização administrativa e também no domínio do princípio da Autonomia local. Uma nota de realce para o artigo 242º que aborda o tema da institucionalização das Autarquias Locais que, como sabemos, prevê no número 1 uma norma que define que a institucionalização efectiva das Autarquias Locais obedece ao princípio do gradualismo.

A controvérsia e a discussão em torno dessa matéria é por demais conhecida e dispensa comentários adicionais, mas é importante compreender aqui o sentido e o alcance da proposta que é apresentada. Essa proposta é simples: é revogar um número. Essa revogação tem um impacto em tudo o que pode vir a ser construído na medida em que se a discussão era feita com base numa opção constitucional significa que, com essa revogação, estamos a criar condições para a que a discussão seja aberta. Portanto, é difícil construir uma solução diferente da que vem no artigo 242º, número 1,

porque ela corre o risco de ser considerada inconstitucional. O que quer o senhor Presidente da República com essa pontual alteração é dizer: vamos discutir institucionalização das autarquias locais sem ter porta fechada pela Constituição, abrindo espaço para que o debate político possa encontrar soluções de consenso e ser então no debate político parlamentar que se encontram os caminhos sobre esta matéria, podendo ser um caminho da institucionalização faseada ou de institucionalização não faseada consoante aquilo que o Parlamento entender mais adequado. ■

ADITAMENTOS

Situação de Calamidade Pública

É proposta a consagração constitucional de uma figura que não está prevista hoje na Constituição mas cuja realidade recente actual nos recomenda: Situação de Calamidade Pública. A Constituição prevê 3 estágios de necessidade constitucional, o Estado de Sítio, o Estado de Guerra e o Estado de Emergência e nem um deles é adequado a uma situação como a que vivemos hoje. É de uma situação de anomalia constitucional que é de longa duração e de duração imprevisível e cuja abordagem não vai ao ponto de ferir, se quisermos usar a expressão com uma dureza, direitos fundamentais ao nível que levaria o estado de necessidade constitucional previsto na Constituição. Isto é, essa situação de anomalia que nós hoje vivemos, por força da Covid-19, demanda uma abordagem que não precisa de ir a suspensão de direitos fundamentais. O que é que estamos a propor neste domínio? A consagração constitucional da figura da Situação de Calamidade Pública, sendo que é uma situação que permite a definição de condições para o exercício de direitos fundamentais. Não há limitação ao exercício dos direitos fundamentais, não há suspensão do exercício dos direitos fundamentais, mas sim a definição de condições para o exercício de direitos fundamentais.

Há um exemplo simples: todos hoje somos obrigados a usar máscara. A obrigatoriedade do uso da máscara aqui nessa sala poderá eventualmente, por alguns, ser entendida como uma limitação ao direito, deveria ter a possibilidade de não usar máscara porque sou livre de o fazer.

Neste caso, quando se nos obriga a usar uma máscara não se está a limitar o exercício do nosso direito. Está-se apenas a dizer que o exercício do nosso direito deve ser feito sob uma condição, que é usar a máscara. Estamos aqui perante uma figura diferente, uma figura nova, de resto, bastante nova porque quase nenhuma Constituição tem previsão sobre normas deste nível e a generalidade dos Estados hoje se confronta com a dificuldade de ajustar as medidas em face disso e aproveitou-se o momento para, no quadro dessa revisão constitucional pontual, introduzir-se a figura da Situação de Calamidade Pública sendo declarada pelo Presidente da República contrariamente ao que é agora fazê-lo ouvida a Assembleia Nacional.

Hoje a Assembleia Nacional não intervém no processo de declaração de Situação de Calamidade Pública. Com essa proposta de Revisão Pontual da Constituição passa a haver intervenção parlamentar também neste domínio. ■



Governo de Gestão

Sobre o Governo de Gestão, o que é que isso é? Regra geral, no período de fim de mandato, de um Presidente da República, há a preocupação de que não sejam tomadas medidas susceptíveis de comprometer a médio e longo prazo a governação subsequente. Estamos aqui agora a dizer, a consagrar essa figura, portanto função executiva no final do mandato, a partir do momento do início da campanha eleitoral um Presidente da República em funções não pode tomar decisão de fundo, quando começar a campanha eleitoral o Governo entra em modo de gestão corrente, não toma decisão do fundo exatamente porque está à espreita de um novo presidente, um novo Governo e talvez não seja adequado vincular o que aí vem a soluções de médio e longo prazo. Portanto, entre a campanha eleitoral e a tomada de posse do Presidente subsequente, o Executivo em funções está em Governo de Gestão sendo-lhe permitido apenas praticar actos de gestão corrente. ■



Provedor da Justiça

Há depois clarificações no que respeita a posição e o lugar do Provedor de Justiça na Constituição. Portanto, é apenas uma mutação do seu local sem quaisquer alterações relevantes. ■

Fiscalização dos Tribunais Superiores

Uma nota também final para o mecanismo mais abrangente de acompanhamento e de “fiscalização” dos tribunais superiores. A Constituição hoje prevê apenas que o Tribunal de Contas apresente o seu relatório à Assembleia Nacional, mas os outros tribunais superiores, por exemplo, não estão submetidos a essa obrigatoriedade.

Prevê-se que agora todos os tribunais superiores têm a obrigação de fazer um relatório anual que é apreciado Conselho Superior da Magistratura Judicial e depois remetido quer para o Presidente da República quer para a Assembleia Nacional dando possibilidade a esses órgãos de conhecer aquilo que é o trabalho do Poder Judicial. ■