



UNIVERSIDADE
GREGÓRIO SEMEDO

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM PRÁTICAS JURÍDICO-FORENSES

SEPARAÇÃO DOS PODERES NA CONSTITUIÇÃO ANGOLANA

25 de Setembro de 2015

Onofre dos Santos

Todos já ouvimos falar do princípio da separação de poderes... e este é um dos princípios basilares em que se estrutura a nossa Constituição.

A República de Angola é um Estado democrático de direito que tem como fundamentos a soberania popular, o primado da Constituição e da lei, a *separação de poderes* e a interdependência de funções, a unidade nacional, o pluralismo de expressão e de organização política e a democracia representativa e participativa (artigo 2.º da CRA).

A Constituição não apresenta uma definição deste princípio, um conceito jurídico que só ele dava para encher a biblioteca desta Universidade... mas todos reconhecemos nele um conceito lapidar... sobre o qual todos temos uma ideia do que significa. Trata-se, de um conceito constitucional que nos obriga a uma operação de subsunção da nossa realidade nesse conceito.. A questão é a de nos perguntarmos a nós próprios, cultores do direito, ou simples cidadãos imersos na nossa realidade se o nosso regime político, se a nossa organização política se encaixa, se integra, se ajusta ao esquema organizativo da *separação de poderes*.

Todos já ouvimos a crítica, aliás muito na moda e repetida em várias instâncias, tanto internas como externas que *em Angola não há separação de poderes* mas, pelo contrário uma eminente concentração de poderes. Até há quem diga que Angola não tem Constituição!

A *separação de poderes* foi um sistema idealizado por Montesquieu naquele tempo em que o monarca era o rei e o senhor absoluto.... uma realidade que se repercutiu historicamente em todas as sociedades desde que se começaram a organizar politicamente. Era um regime que tinha, naturalmente, as suas

vantagens. Quem tivesse um grave problema para resolver, pessoal ou nacional, sabia a quem se devia dirigir. Num sistema pluralista, com vários centros de poder tudo é mais complexo. Quem tiver um problema é bom saber a quem se deve dirigir, pois pode dirigir-se à pessoa errada. No tempo do poder concentrado e absoluto ninguém cometeria esse erro. O rei tinha um poder que vinha de Deus e Deus não era discutível... nesse tempo.

Depois, a história evoluiu e achou-se bem que o poder ficasse concentrado numa só pessoa, mas essa pessoa devia ser eleita. Aqui aparece outro princípio: o *princípio democrático*. Trata-se de um princípio segundo o qual o poder só pode ser adquirido e reconhecido como legítimo por via de eleições livres e universais. Donde se poderia desde logo concluir que não seria incompatível com a democracia a concentração do poder numa pessoa só, um rei eleito, por exemplo, se ele fosse eleito de acordo com a Constituição que previsse essa forma de escolha e regime.

Montesquieu viu, porém, o que todos já tinham visto e há muito tempo... é que a pessoa escolhida para exercer o poder, ainda que fosse o melhor entre os melhores, no entender dos seus eleitores, facilmente se podia tornar num ditador ou num tirano. Para obviar a essa perversão tendencial, devia haver limites ao exercício do seu poder único e concentrado. Em vez de governar, legislar e ainda por cima fazer justiça entre os seus súbditos o soberano devia abrir mãos dos poderes legislativo e judicial para outras entidades.

Montesquieu, interpretando os sonhos e os pesadelos de muita gente que queria dormir descansada, achou a solução: aquele poder único deveria ser dividido em três, que colaborando entre si para o bem do Povo e da Nação, funcionassem igualmente como *limites* entre eles. Como criar estes limites? Criando para cada um desses poderes uma *esfera de competências exclusivas*.

Esta ideia brilhante foi sendo usada ao longo de décadas de muitas maneiras, como uma receita para cozinhar o bacalhau... a imaginação, a prática, a própria natureza das coisas foi mexendo e remexendo no conceito e, em consequência, poderemos estudar dez, vinte ou trinta constituições que sempre lá encontraremos o princípio da *separação de poderes*... e havemos de verificar que nem sempre os poderes estão separados da mesma maneira. Acontece que basta que um dos poderes tenha uma preponderância real em detrimento dos outros para de algum modo ficar atenuada ou mesmo desvirtuada a *separação de poderes*.

Num país que nos é próximo, o Brasil, e que também serviu de alguma inspiração para a nossa Constituição, o Poder Executivo, além de cuidar da administração da coisa pública, bem como assumir a responsabilidade pela função de Estado e de Governo, tem prerrogativas constitucionais que lhe permitem uma certa ingerência na esfera de atuação dos outros dois poderes.

A primeira dessas ingerências tem a ver com o Poder Judicial. Ela resulta do facto de ser do Presidente da República, a incumbência de indicar a totalidade dos ministros que compõem o Supremo Tribunal Federal. Isto é também o que acontece com o Presidente dos Estados Unidos que indica os juízes da *Supreme Court*. É claro que não os indica todos ao mesmo tempo e no início do seu mandato... pelo contrário designa os juízes que vão preenchendo as vagas daqueles que vão sendo abatidos do activo pelo limite de idade. Mas fica sempre a ideia de que o Poder Executivo vai, progressivamente, conquistando esse órgão máximo de justiça e há quem entenda que isso pode vir a afectar no futuro a sua imparcialidade e credibilidade.

Relativamente ao Poder Legislativo, permite-se, no Brasil que o Presidente da República possa legislar através de *medidas provisórias, com força de lei*, em matéria que seria da competência exclusiva do Parlamento. A razão desta atribuição de competência é fácil de compreender: a urgência de uma provisão legal. São matérias que têm a ver com situações de emergência em que não há tempo a perder. O Presidente poderia pedir uma autorização legislativa, apresentar a sua proposta de lei, mas esta sempre teria de ser analisada pelos deputados... que são muitos e precisam de tempo para não assinar de cruz o que seria ostensivamente atentatório da sua dignidade. Então obvia-se a todo esse processo lento e embaraçoso permitindo ao Presidente que legifere... embora impondo-se certos limites ao exercício desse poder. Mesmo com limites, tudo se passa como se as fronteiras da tal separação de poderes possa conhecer avanços e recuos como se cada poder, dotado da sua autonomia constitucional buscasse a conquista de algum território que acha que lhe pertence, ou deve pertencer. A Constituição Federal brasileira não desce ao detalhe de limitar o uso desses poderes extraordinários do Presidente e há quem entenda que o Presidente do Brasil usa dessas medidas como um expediente ordinário o que equivaleria a uma usurpação da função do **Poder Legislativo**

Apresento-vos este caso do Brasil e também dos Estados Unidos porque ambos os países são considerados geralmente como campeões da democracia. Em qualquer destes dois maiores países do *novo mundo*, o Presidente, para além dos seus poderes de governo parece, por vezes, procurar

assenhorear-se do **Poder Judicial** por via da nomeação dos juízes dos órgãos supremos de justiça bem como subestimar o **Poder Legislativo** que pode contornar sempre que razões de urgência o aconselhem.

Já o dissemos, um Poder Executivo demasiadamente poderoso, não afecta só por si o princípio democrático. Mas, em que medida afecta, ou pode afectar o princípio da *separação de poderes*? É uma resposta que procuraremos dar, já no âmbito que particularmente nos interessa da Constituição da República de Angola.

Tenho defendido que o nosso sistema político é “presidencialista” e entendo que a proeminência do Presidente da República vem desde a Independência com a Lei Constitucional de 1975 e suas sucessivas revisões, passando pela Lei Constitucional de 1992 até à presente Constituição de 2010. Já o princípio da separação de poderes só se torna efectivo a partir da Lei Constitucional de 1992 com o advento do pluralismo democrático. Consagrado em 1992, o princípio foi não só confirmado como foi refinado pela actual Constituição.

Pode dizer-se, pois, que foi esta princípio, a contar de 1992 que representa a linha de separação das águas que permite falar em duas Repúblicas, a primeira coma Independência Nacional e a segunda com o multipartidarismo e a instituição de uma Assembleia Nacional multipartidária. Haverá uma terceira República depois de 2010? Essa é uma questão que vamos deixar para os escritores do direito. Entendo que na prática não houve grandes alterações na estrutura do poder. O Presidente da República apenas passou de chefe do Poder Executivo a Poder executivo ele próprio, como órgão unipessoal, concentrando-se numa única figura os dois órgãos de soberania que eram ambos formas de Poder Executivo: o Presidente da república e o Governo. Para efeitos de *separação de poderes* essa mudança foi irrelevante. Passou, aliás, a ser muito mais nítida a distinção entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Mas houve, uma alteração significativa no funcionamento institucional. Deixando de haver Governo, os Ministros deixaram de poder ser escrutinados pelos Senhores Deputados na medida em que esta avaliação era corolário de um poder que a Assembleia Nacional deixou de possuir: o poder de derrubar o governo com uma moção de censura. Ou seja, na *separação de poderes* vigente de 1992 até 2010, a Assembleia Nacional poderia interferir no Poder Executivo de forma que até podia ser radical, pois podia chamar a capítulo os ministros, fazer-lhes perguntas, a desde as simples perguntas para sua informação até às perguntas tendo subjacentes a crítica, a repreensão e a censura. Isso acabou com a

nova Constituição, e embora seja naturalmente visto este desaparecimento como um reforço do Poder Executivo, o facto é que do ponto de vista da estrita separação dos poderes, houve uma evolução no sentido da acentuação do princípio e nos dois sentidos: por um lado, o Poder Legislativo deixou de poder interferir no Poder Executivo, deixando de poder derrubar o Governo através de uma moção de censura e, por outro lado, o Poder Executivo deixou de ter o poder de dissolução do Parlamento.

Objectivamente a separação de poderes entre os dois órgãos de soberania não podia ter sido mais rigorosa e equilibradamente estabelecida. Com efeito, a separação de poderes será tanto mais efectiva quanto menor for a possibilidade de interferência de um poder na esfera do outro. Ou seja, que a separação de poderes se tornou mais definida no sentido de deixar o Poder Executivo governar e o Poder Legislativo legislar. Não cabe ao Poder Legislativo fazer o papel de fiscalizador dos actos dos poderes públicos do Executivo... na verdade já tem muito que se ocupar, para além de exercer os poderes tradicionais de aprovação do Orçamento do Estado e das Contas Públicas (artigo 162.º da CRA). O facto, porém, que resulta da nossa dinâmica constitucional, é que ainda continua a ser o Poder Executivo quem, através de autorizações legislativas e iniciativas de lei é o responsável pela maior parte da produção legislativa do Estado. É um estudo muito interessante que deixo aos estudantes de ciências jurídicas desta Universidade, o de debruçar-se sobre o impressionante volume de legislação publicada no Diário da República fazendo a separação entre os diplomas que têm a sua origem no Poder Executivo e aqueles que são da iniciativa dos Deputados. Mas o facto de a maior parte das leis partirem do Poder executivo significa que na quase totalidade do seu tempo e trabalho os senhores Deputados estão focados no estudo, no aperfeiçoamento e finalmente aprovação dos diplomas que travejam a função governativa. São estas leis que, na verdade consubstanciam a governação do País e toda ela passa pelo crivo e atenção detalhada dos senhores deputados que têm aí, pano para mangas para exercer o seu poder de limitação do Poder executivo.

Mesmo quando o Presidente da República lance mão da sua competência legislativa extraordinária, regulando matérias da competência da Assembleia Nacional, por justificadas razões de urgência e relevância (artigo 126.º da CRA) existem limites importantes estabelecidos a esta via e são sempre “provisórios” os diplomas que publique, ou seja que os *Decretos Legislativos Provisórios* são editados por períodos de 70 dias, findos os quais perdem a sua eficácia, salvo se forem convertidos em Lei pela Assembleia Nacional (artigos 126.º e 172.º da CRA).

A Constituição claramente marca essa linha de separação entre esse dois magnos poderes democráticos – porque ambos resultantes de eleições livres e universais, ao ponto de que quando o Presidente da República use da “bomba atômica” do artigo 128,^o da Constituição para fazer “explodir” a Assembleia Nacional o próprio Presidente não tem forma de escapar à explosão. O Parlamento só pode ser renovado por novas eleições e assim também o Presidente só poderá voltar a candidatar-se pelas mesmas eleições.

Há, porém, quem insista em ver nesta possibilidade de dissolução do Parlamento mais um poder em cima de todos os poderes que ele já tem, como se esta previsão constitucional fosse a cereja em cima do bolo. Esquecem os críticos desta solução constitucional que ela está inscrita como defesa não para um presidente forte gozando de franca maioria no Parlamento mas quando suceda o contrário, ou seja na eventualidade do Presidente da República não dispor de apoio maioritário na Assembleia Nacional e não poder, eventualmente assegurar o regular funcionamento das instituições. Só nessa hipótese extrema, o Presidente da República, ponderando todos os lados da situação e desde logo o risco de não ser reeleito nas eleições que se realizarão depois da dissolução, poderá usar do mecanismo constitucional de auto-demissão.

Tem-se falado muito da falta de *fiscalização* dos actos do Poder Executivo como se isto fosse uma falha clamorosa da nossa Constituição. Seria uma Constituição sem *checks and balances*, sem freios nem contra freios, sobretudo depois que os ministros deixar de poderem ser “chamados à pedra”. Quem o diz parece esquecer que os Poderes não são apenas dois, mas três. O Poder Judicial formado pelo conjunto dos tribunais, *coroados* pela jurisdição constitucional, hoje exercida pelo **Tribunal Constitucional** com poderes expressos na Constituição para invalidar quaisquer actos dos poderes públicos. Convirá notar que a Constituição de Angola, diferentemente do que referimos acontecer no Brasil e nos Estados Unidos, distribui de forma equilibrada e equitativa pelos três poderes a competência para a designação dos Juízes Conselheiros.

O Poder Judicial, ao contrário dos outros Poderes não é democrático. Os juízes que compõem os diferentes tribunais não são eleitos pelo Povo. Mas, como podemos constatar, todos eles são obrigados pela Constituição a julgar em nome dele. Veja-se o n.^o 1 do artigo 174.^o da CRA: “*Os Tribunais são o órgão de soberania com competência para administrar a justiça em nome do Povo.*”

A justiça inclui a justiça constitucional, acima de qualquer outra, pela dignidade do objecto da sua jurisdição, pois julga da conformidade com a Constituição de todos os actos do Estado. Vejam-se os artigos 6.º n.º 3 e 226.º da Constituição e o que de forma impressionantemente clara se diz no n.º 2 alínea a) do artigo 180.º do Tribunal Constitucional. Diz este último: ***“Compete ao Tribunal Constitucional apreciar a constitucionalidade de quaisquer normas e demais actos do Estado”***.

Significa isto que todos os actos do Estado, ou seja do Presidente da República (neles incluídos os actos dos ministros e da Administração Pública) e dos próprios tribunais, porque até uma sentença, mesmo aplicando a lei, pode ser objecto de fiscalização concreta de inconstitucionalidade. Basta que aplique a lei com uma interpretação que colida com algum princípio, direito, liberdade ou garantia previstos na Constituição.

Na verdade, não são tanto, hoje, os poderes que se limitam uns aos outros... mas todos eles que são limitados pelo princípio do Estado de direito e da dignidade da pessoa humana em que se traduzem os direitos fundamentais espelhados na nossa Constituição. Sempre que um Poder, seja ele o Executivo, o Legislativo e até o Judicial, restrinja um direito fundamental de qualquer cidadão ou grupo de cidadãos, isolados, débeis ou em minoria, estes dispõe na Constituição de um instrumento que os impede de serem esmagados. A nossa Constituição dá-lhes a possibilidade de se oporem à maioria, aos Poderes instituídos, mesmo que democraticamente, como é o nosso caso, para exigirem o respeito devido aos seus direitos fundamentais. Ora esse Poder, capaz de enfrentar os outros dois, apesar de eleitos só podia ser um órgão de soberania não eleito mas especializado em justiça, capaz de julgar as próprias leis e proceder à equação quase sempre muito difícil de fazer coincidir os actos de governação e os actos normativos em actos justos de conformidade com a Constituição.

A Constituição de um país, não é a Bíblia... defendê-la não é o trabalho de um pregador no deserto... como às vezes parece ser... mas não deve subestimar-se a sua força – a força normativa – que na verdade se impõe a todos, desde logo a a todos e a cada um dos Poderes idealizados por Montesquieu.

NOTA: Durante o DEBATE que se seguiu à exposição foram apresentadas algumas interessantes

questões sobre outros eventuais poderes e sobre a relação entre poderes:

- O **poder das autoridades tradicionais** (artigos 7.º 223.º, 224.º e 225.º da CRA) tendo remetido para a Tese de doutoramento do Prof. Doutor Carlos Feijó “A Coexistência Normativa entre o Estado e a Entidades Tradicionais na Ordem Jurídica Angolana”; onde se disserta sobre a existência de um direito anterior ao próprio Estado angolano e reconhecido no plano constitucional com as únicas limitações da Constituição e do princípio da dignidade da pessoa humana;
- O **quarto poder** – o poder dos media – sobre o qual se discorreu não ser um poder em si mesmo, limitador de qualquer dos três poderes, mas com evidente capacidade ou potencialidade de os influenciar;
- A **dependência da iniciativa da responsabilização criminal do Presidente da República** – artigos 127.º e 129.º da CRA – estar dependente de uma maioria de 2/3 dos deputados na Assembleia Nacional. Foi esclarecido que embora a iniciativa dos processos incumba à Assembleia Nacional (alínea a) do n.º 5 do artigo 129.º da CRA), a proposta pode ser apresentada por 1/3 dos Deputados em efectividade de funções (alínea b) do artigo 129.º da CRA). Dispõe, finalmente, a alínea c) do artigo 129.º da CRA “a deliberação é aprovada por maioria de 2/3 dos Deputados em exercício de funções, devendo após isso, ser enviada a respectiva comunicação ou petição de procedimento ao Tribunal Supremo ou ao Tribunal Constitucional, conforme o caso”. Apenas relativamente a *crimes estranhos ao exercício das suas funções*, existe uma moratória de cinco anos depois de terminado o seu mandato.