



CONGRESSO
ANGOLANO DE DIREITO
CONSTITUCIONAL

A FISCALIZAÇÃO PARLAMENTAR: O PAPEL DO PARLAMENTO NO SISTEMA POLÍTICO ANGOLANO



Faculdade de Direito
da Universidade
Agostinho Neto



LUANDA, 2023

SÚMARIO

1. Introdução
2. Contextualização
3. Um breve olhar sobre o sistema (forma) de governo angolano
4. O lugar do Parlamento no sistema de governo angolano
5. A fiscalização parlamentar, uma competência do Parlamento no sistema de governo angolano
6. Consequências da fiscalização parlamentar no sistema de Governo angolano
7. Conclusões

1. Introdução

O nosso propósito, nesta apresentação, visa descrever, interpretar e reflectir em torno dos mecanismos de controlo e fiscalização parlamentar à actuação dos poderes Legislativo, Executivo, Judicial e dos outros órgãos à luz da Constituição da República de Angola (CRA) no sistema de governo angolano para o reforço da opinião, confiança e credibilidade públicas nas instituições do Estado.

Neste sentido, a nossa abordagem vai debruçar-se sobre o órgão legislativo nos vários contextos constitucionais de Angola independente; um breve olhar sobre o sistema de governo angolano actual; o lugar do Parlamento no sistema de governo angolano; a fiscalização parlamentar, uma competência do Parlamento no sistema de governo angolano; as consequências da fiscalização parlamentar no sistema de governo angolano e, finalmente, algumas conclusões.

2. Contextualização

A abordagem sobre o tema **“A fiscalização Parlamentar: O papel do Parlamento no sistema político angolano”** leva-nos a olhar, brevemente, para as fases mais importantes da metamorfose do órgão legislativo, desde 11 de Novembro de 1975 à actualidade:

- A) 1.ª Fase: Monopartidarismo de 11 de Novembro de 1975 a 1991 (Lei Constitucional);**
- B) 2.ª Fase: Multipartidarismo de 1991 a 2009 (Lei Constitucional);**
- C) 3.ª Fase: Multipartidarismo de 2010 à actualidade (Constituição).**

2. Contextualização (continuação)

1.ª Fase: Monopartidarismo de 11 de Novembro de 1975 a 1991 (Lei Constitucional)

A ascensão de Angola à independência, no dia 11 de Novembro de 1975, foi produto de certas ideias que não podem ser desprendidas de quase uma década e meia de luta contra a colonização portuguesa, cujo sentido é impensável à margem da ideologia que se intitulou de marxista-leninista.

Desta forma, surge e é experimentado um sistema político-constitucional semelhante ao constitucionalismo soviético que decorreu da revolução feita em nome de “todo o poder aos sovietes”.

2. Contextualização (continuação)

1.ª Fase: Monopartidarismo de 11 de Novembro de 1975 a 1991 (Lei Constitucional)

O constitucionalismo angolano, de matriz marxista-leninista no início, tem como especificidade o domínio de todo o poder pelo MPLA, partido único, exclusivo e produtor de ideologia oficial, cuja estrutura centralizada ou de “centralismo democrático”, é reconhecida e atribuída pela Lei Constitucional de 1975, embora o seu art.º 1.º prescreva que “*a República Popular de Angola é um Estado soberano, independente e democrático...*”, por um lado, por outro lado, o seu artigo 2.º consagra que “*toda a soberania reside no Povo Angolano...*”. Inspirada na doutrina ideológica marxista-leninista, a LC1975 afirma o princípio da unidade do poder monista do Estado (concepção monista do poder), em contraste com o dogma da separação dos poderes do constitucionalismo liberal, apresentado, estruturalmente, por J.J. Rousseau (1712-1778).

Para uma melhor compreensão, subdividimos esta fase do Monopartidarismo em duas sub-fases: uma primeira do **Conselho da Revolução** e a segunda da **Assembleia do Povo**.

2. Contextualização (continuação)

1.ª Fase: Monopartidarismo de 11 de Novembro de 1975 a 1991 (Lei Constitucional)

1.ª sub-fase: do Conselho da Revolução (1975-1981)

Na 1.ª sub-fase, encontramos o **Conselho da Revolução**, previsto na **Lei Constitucional da República Popular de Angola de 1975 (LC1975)** que, no seu artigo 35.º, consagra o **Conselho da Revolução** como o órgão Supremo do Estado legislativo (cf. art.º 38.º LC1975), na falta da institucionalização da **Assembleia do Povo**, cuja presidência incumbe ao Presidente da República, ou seja, o Presidente da República era também Presidente do Conselho da Revolução, **não havendo separação de poderes**.

Nos termos deste artigo do artigo 38.º, *supra*, o Conselho da Revolução tem uma plêiade de atribuições que vão desde o exercício da função legislativa; orientação da política interna e externa do país; aprovação do OGE e do Plano Nacional elaborado pelo Governo; decretação de amnistias à autorização do Presidente da República a declarar a guerra e a fazer a paz.

2. Contextualização (continuação)

1.ª Fase: Monopartidarismo de 11 de Novembro de 1975 a 1991 (Lei Constitucional)

1.ª sub-fase: do Conselho da Revolução (1975-1981)

Para o que importa aqui, o artigo 38.º da LC1975 (sobre as atribuições do Conselho da Revolução) foi alterado sucessiva e parcialmente pela Lei n.º 71/76, de 11 de Novembro; Lei n.º 13/77, 17 de Agosto, e Lei n.º 2/87, de 31 de Janeiro.

Nos anos 80, tiveram lugar vários acontecimentos políticos relevantes internacionalmente, tais como a *Perestroika*, iniciada em 1985, e a queda do muro de Berlim em 1989, cujo refluxo impactou nos regimes políticos ditos de “socialismo real” europeus que se desmoronaram por transições pacíficas, revolucionárias ou por processos mais complexos.

2. Contextualização (continuação)

1.ª Fase: Monopartidarismo de 11 de Novembro de 1975 a 1991 (Lei Constitucional)

2.ª sub-fase: da Assembleia do Povo + Comissão Permanente

Na 2.ª Sub-fase que denominamos da **Assembleia do Povo + Comissão Permanente**, encontramos a **Assembleia do Povo** instituída e alcandorada ao órgão Supremo do poder de Estado na República Popular de Angola e exprime a vontade soberana do Povo Angolano, em conformidade com artigo 5.º do **Regimento da Assembleia do Povo**, conjugado com os artigos 35.º, 36.º e 38.º da LC1975. Tal como no Conselho da Revolução, a Assembleia do Povo é presidida pelo Presidente da República, ou seja, o Presidente da República é, também, Presidente da Assembleia do Povo.

A Assembleia do Povo funciona a dois tempos, consoante as matérias a tratar, reunindo, ordinariamente, duas vezes ao ano, e, extraordinariamente (cf. art.º 20.º RAP e 42.º LC1975). Nos intervalos das sessões, a **Comissão Permanente da Assembleia do Povo** representa e assume todas as competências da Assembleia do Povo, menos a da alteração da Lei Constitucional (cf. art.º 52.º RAP).

2. Contextualização (continuação)

2.ª Fase: Multipartidarismo de 1991 a 2009

a) Lei n.º 12/91, 6 de Maio, Lei de Revisão Constitucional (LCR1991) à LC1975

Com os acordos de Bicesse, em 1991, é possível introduzir a democracia multipartidária em Angola, tendo sido aprovada a **Lei n.º 12/91, 6 de Maio, Lei de Revisão Constitucional (LCR1991) à LC1975** que, no seu artigo 40.º, Capítulo I, Título III (órgãos do Estado), enuncia os órgãos de soberania: **Presidente da República; Assembleia do Povo** (art.º 50.º - 60.º) + **CP** (art.º 61.º - 63.º); **Governo** (art.º 64.º - 70.º) e **Tribunais** (art.º 80.º - 86.º).

O artigo 50.º LCR1991 prescreve que *“a Assembleia do Povo exprime a vontade soberana do povo angolano e promove a realização dos objectivos gerais da República Popular de Angola”*.

2. Contextualização (continuação)

2.ª Fase: Multipartidarismo de 1991 a 2009

a) Lei n.º 12/91, 6 de Maio, Lei de Revisão Constitucional (LCR1991) à LC1975

No âmbito do exercício da competência **fiscalizadora e de controlo**, “a Assembleia do Povo **vela pela constitucionalidade** das leis e demais disposições legais e **exerce o controlo geral** sobre o cumprimento da Lei Constitucional” (art.º 51.º/c) LCR1991); **aprova o Plano Nacional e o Orçamento Geral do Estado**, bem como os respectivos **relatórios de execução** (artigo 51.º/d) LCR1991); **exerce o mais alto controlo** sobre os actos do Governo e dos demais órgãos do Estado” (art.º 51.º/g) LCR1991); “**revoga** ou **modifica** os decretos e resoluções do Conselho de Ministros que contrariem as leis e as resoluções da Assembleia do Povo e da sua Comissão Permanente” (art.º 51.º/j) LCR1991); **aprecia os relatórios de prestação de contas de actividades** apresentadas periodicamente pela Comissão Permanente, pelo Conselho de Ministros, pela Procuradoria Geral da República e pelas Assembleias Provinciais” (art.º 51.º/k) LCR1991).

Artigo 59.º LCR1991 estabelece que “os Deputados da Assembleia do Povo têm o direito, nos termos do Regimento da Assembleia, de **interpelar** o Conselho de Ministros ou qualquer dos seus membros, bem como de **obter** de todos os organismos e empresas estatais a colaboração necessária para o cumprimento das suas tarefas”.

2. Contextualização (continuação)

2.ª Fase: Multipartidarismo de 1991 a 2009

b) Lei n.º 23/92, de 16 de Setembro, Lei de Revisão Constitucional (LCR1992) à LC1975.

Artigo 53.º, Capítulo I, Título III (dos Órgãos do Estado) enuncia os órgãos de soberania: **Presidente da República** (art.º 56.º); **Assembleia Nacional** (art.º 78.º ss); **Governo** (art.º 105.º) e **Tribunais** (art.º 120.º).

A **Assembleia Nacional** é um órgão que **representa** todos os angolanos e **exprime** a vontade soberana do povo angolano (art.º 78.º); **aprova**, sob proposta do Governo, o *Plano Nacional e o Orçamento Geral do Estado* (art.º 88.º/d)); **aprova**, sob proposta do Governo, os *relatórios de execução do Plano Nacional e do Orçamento Geral do Estado* (art.º 88.º/e)); **autoriza** o Governo a *contrair e a conceder empréstimo e a realizar outras operações de crédito que não sejam de dívida flutuante, definindo as respectivas condições gerais e estabelecer o limite máximo dos avales a conceder em cada ano pelo Governo* (art.º 88.º/f)); **vota** monções de confiança (art.º 118.º/g)) e de censura (art.º 118.º/f) ao Governo (art.º 88.º/n).

2. Contextualização (continuação)

2.ª Fase: Multipartidarismo de 1991 a 2009

d) Lei n.º 18/96, de 14 de Novembro, aprova a Lei de Revisão da Lei Constitucional

No âmbito do exercício da competência fiscalizadora e de controlo, “a Assembleia do Povo **vela pela constitucionalidade das leis e demais disposições legais e exerce o controlo geral sobre o cumprimento da Lei Constitucional**” (art.º 51.º/c) LCR1991); **aprova** o Plano Nacional e o Orçamento Geral do Estado, bem como os respectivos relatórios de execução (artigo 51.º/d) LCR1991); **exerce o mais alto controlo sobre os actos do Governo e dos demais órgãos do Estado**” (art.º 51.º/g) LCR1991).

3. Um breve olhar sobre o sistema de governo angolano

O nosso propósito, nesta apresentação, não é fazer uma análise sobre os modelos conhecidos e teorizados dos vários sistemas de governo. Todavia, importa lembrar, *grosso modo*, a existência de dois sistemas de governo caldeados na história do constitucionalismo: **parlamentar** e **presidencial**, com as devidas corruptelas.

O sistema **de governo parlamentar** tem o seu paradigma histórico no parlamento inglês e o sul-africano (onde Presidente eleito pelo Parlamento).

As suas principais características:

- a) um governo autónomo responsável politicamente perante o parlamento de quem deve ter confiança para executar a sua política;
- b) o presidente da república (monarca) não tem poderes de execução política e não é eleito directamente pelo povo (hierarquia), cujos actos políticos carecem da referenda do governo.

3. Um breve olhar sobre o sistema (forma) de governo angolano (continuação)

O sistema de **governo presidencial** tem a sua principal representação na Constituição e na vivência constitucional dos Estados Unidos da América. Mas, temos o sistema brasileiro (desde 1989).

As suas principais características:

- a) a eleição (directa) do presidente da república pelos cidadãos;
- b) não existe governo como um órgão autónomo;
- c) não existe controlos primários entre o Presidente da República e o Parlamento; não existe referenda.

Historicamente, porém, alguns Estados adoptam sistemas (formas) intermédias (*tertium genus*) ou de racionalização parlamentar através da intervenção do Presidente da República para evitar instabilidade política, dando lugar ao chamado **Semipresidencialismo**.

O sistema de governo francês (Constituição de 1958) tem sido apontado como exemplo

As suas principais características:

- a) o Presidente da República é dotado de alguns poderes de direcção política (de governo), sobretudo na política externa e defesa;
- b) existe o Governo como órgão autónomo, responsável politicamente perante o Presidente da República e o Parlamento.

4. Sistema de Governo Angola

O sistema de governo, consagrado na Constituição de Angola de 2010, é, ainda, uma questão controvertida na doutrina juspublicística. Para uns, é um sistema de governo semipresidencialista, para outros, trata-se de um sistema de governo parlamentar-presidencial atípico.

Com efeito, importa referir que a Constituição angolana de 2010 é produto de um poder constituinte histórico, culturalmente circunscrito e reflecte a memória e as experiências da evolução política interna e externa de Angola. Nós entendemos que a Constituição de 2010 consagra o sistema governo presidencial (próprio).

As suas principais características:

- a) eleição (directa) do Presidente da República e Chefe do Executivo pelos cidadãos, o cabeça de lista pelo círculo eleitoral nacional do partido político ou coligação de partidos políticos mais votado nas eleições gerais, identificado, junto dos eleitores, no boletim de voto (cf. art.º 109.º CRA);
- b) não existe governo como um órgão autónomo;
- c) não existe controlos primários entre o Presidente da República e o Parlamento (inexistência de responsabilidade política do Presidente da República perante o Parlamento);
- d) não existe referenda;
- e) incumbe ao Presidente da República os poderes de política externa, defesa, direcção política e de governação executiva. Deste modo, este sistema é distinto de qualquer semipresidencialismo e do parlamentar-presidencialismo.

5. O lugar do Parlamento no sistema político angolano

A Assembleia Nacional é o Parlamento da República de Angola, um órgão unicameral, representativo de todos os angolanos, exprime a vontade soberana do povo e exerce o poder legislativo do Estado (cf. art.º 105.º CRA). Nesta simples definição, está bem espelhada a natureza deste órgão de soberania, cujo estatuto constitucional é previsto nos artigos 141.º-142 e 155.º a 173.º CRA.

A Assembleia Nacional é um órgão, permanente ou contínuo, embora as legislaturas, de 5 anos cada, sejam material, temporal e pessoalmente separadas; a Assembleia Nacional é o órgão, por antonomásia, colegial composto por 220 Deputados que representam todo o país e não os círculos por que são eleitos, afastando, deste modo, o mandato imperativo de índole regional ou provinciano que pode surgir, em parte, do modo de eleição dos deputados nos círculos eleitorais provinciais.

6. A fiscalização parlamentar, uma competência do Parlamento no sistema político angolano

Podemos entender a fiscalização como uma forma de **examinar, verificar, comprovar** ou **controlar** o exercício de uma determinada actividade em conformidade ou não com as normas ou regras que a quadram. Deste modo, temos diversos tipos de fiscalização, designadamente, a fiscalização **prévia, concomitante** e **sucessiva**, cujas formas podem ser **interna** ou de **autocontrolo** (feita por órgãos ou serviços internos do órgão sujeito activo e passivo da fiscalização) e **externa** ou de **hétero-controlo** (realizada pelos órgãos ou serviços distintos e externos do sujeito passivo da fiscalização).

A **fiscalização parlamentar**, no sistema político angolano, consiste no **exame, verificação e controlo político** de actuação dos órgãos sujeitos (Legislativo, Executivo, Judicial e outros órgãos), em conformidade com a Constituição e a lei.

O Parlamento angolano, nos termos da Constituição e da lei, tem competência de controlo e fiscalização sobre a actuação do Presidente da República, Titular do Poder Executivo (cf. art.º 162.º/1) CRA; do Poder Judicial (cf. art.º 163.º/1, a), b) CRA), sem bulir contra o **princípio da separação de poderes**, constitucionalmente consagrado, e dos outros órgãos (cf. art.º 163.º/1, c), d) e 2 CRA).

6. A fiscalização parlamentar, uma competência do Parlamento no sistema político angolano (continuação)

Exemplos de competência de controlo e fiscalização do Parlamento ao Presidente da República e Titular do Poder Executivo:

1. Fiscalização prévia

- a) Autorizações legislativas (cf. art.º 161.º/c); 170.º CRA);
- b) Aprovação do OGE (cf. art.º 161.º/e) CRA);
- c) Pronunciamento sobre a declaração do Estado de sítio ou de emergência (cf. art.º 161.º/h); 162.º/1, c) CRA); declaração do Estado de guerra ou feitura da paz (cf. art.º 161.º/i); art.º 162.º/1, c) CRA);
- d) Autorização ao Executivo para contrair e a conceder empréstimos; outras operações de crédito (cf. art.º 162/1, d) CRA);
- e) Propositura de referendo sobre questões de relevante interesse nacional (cf. art.º 161.º/j) CRA);
- f) Análise para recusa de ratificação ou alteração dos Decretos Legislativos Presidenciais autorizados (cf. art.º 162.º/1, e) CRA).

6. A fiscalização parlamentar, uma competência do Parlamento no sistema político angolano (continuação)

Exemplos de competência de controlo e fiscalização do Parlamento ao Presidente da República e Titular do Poder Executivo:

2. Fiscalização concomitante

- Apreciação parlamentar dos actos legislativos do Presidente da República autorizados (cf. artigo (171.º CRA).

3. Fiscalização sucessiva

- a) Conversão ou rejeição dos decretos legislativos provisórios em lei (cf. art.º 161.º/d) CRA);
- b) Recepção e análise da Conta Geral do Estado e de outras instituições públicas (cf. art.º 162.º/b) CRA);
- c) Análise para recusa de ratificação ou alteração dos Decretos Legislativos Presidenciais autorizados (cf. art.º 162/1, e) CRA);
- d) Recepção e apreciação dos Relatórios de Execução Trimestral do OGE (cf. art.º 162.º/1, f) CRA);
- e) Realização das audições e interpelações aos Ministros de Estado, Ministros e Governadores Provinciais, mediante prévia autorização do Presidente da República nas CTE/AN (cf. art.º 162.º/1, g) CRA);
- f) Realização de inquéritos a factos e situações concretas decorrentes da actividade da Administração Pública (cf. art.º 162.º/1, h) CRA);

6. A fiscalização parlamentar, uma competência do Parlamento no sistema político angolano (continuação)

Exemplos de competência de fiscalização do Parlamento ao Poder Judicial:

1. Fiscalização prévia

- a) Eleição de Juízes para o Tribunal Constitucional (cf. art.º 163.º/1, a) CRA);
- b) Eleição de juristas para o Conselhos Superiores da Magistratura Judicial e do Ministério Público (c. art.º 163.º/1, b) CRA).

6. A fiscalização parlamentar, uma competência do Parlamento no sistema político angolano (continuação)

Exemplos de competência de fiscalização do Parlamento aos órgãos:

1. Fiscalização prévia

- a) Eleição do Provedor de Justiça e do Provedor de Justiça Adjunto (cf. art.º 163.º/1, c) CRA);
- b) Eleição dos membros dos órgãos da Administração Eleitoral Independente (cf. art.º 163.º/1, d) CRA);
- c) Eleição de membros de outros órgãos (cf. art.º 163.º/1, e) CRA).

2. Fiscalização sucessiva

Recepção, para conhecimento, dos Relatórios anuais de actividades da Procuradoria Geral da República; Provedor de Justiça e do Órgão da Administração Eleitoral (cf. art.º 163.º/2 CRA).

7. Consequências da fiscalização parlamentar no sistema político angolano

Os mecanismos de controlo e fiscalização do Parlamento, no sistema político angolano, não conferem competência à Assembleia Nacional para a responsabilização política do Executivo nem pôr em causa a sua continuidade em funções (cf. art.º 162.º/2 CRA).

8. Conclusões

- A competência de controlo e fiscalização do Parlamento, no sistema político angolano, resulta da dinâmica democrática de um pluralismo político-partidário, afim de contribuir para a probidade pública e transparência na gestão da *res publicae*; elevar a autoridade moral e política do Parlamento para a criação de uma opinião pública de confiança e credibilidade nas instituições do Estado;
- A fiscalização parlamentar deve incidir sobre os factos ocorridos no período correspondente ao mandato (cf. art.º 162.º/3 CRA), salvo a apreciação da Conta Geral do Estado e do Relatório de Execução do Orçamento Geral do Estado (art.º 162.º/4 CRA);
- Os mecanismos de controlo e fiscalização parlamentar, previstos no artigo 162.º/1, g) e h) CRA, designadamente, **audições** (art.º 264.º/2, a) RAN); **interpelação** (art.º 269.º/1 RAN); **Inquérito**: (art.º 274.º a 295.º RAN) e acrescenta as **deputações Parlamentares** (art.º 24.º/b), *in fine*; 40.º/l); 75.º; 77.º e 265.º RAN), são densificados no Regimento da Assembleia Nacional densifica, que, em nossa opinião, devem levar à **responsabilização política dos sujeitos passivos de controlo e fiscalização** (cf. art.º 75.º CRA).

8. Conclusões (continuação)

- A irresponsabilidade política do Presidente da República e Titular do Poder Executivo perante o Parlamento, onde tem a maioria da sua formação política, parece-nos decorrer do facto de ser o cabeça de lista e líder do partido político ou coligação de partidos políticos mais votado;
- A irresponsabilidade política do Presidente da República e Titular do Poder Executivo pode ser abalada pela existência de uma maioria hostil ao Presidente da República no Parlamento, decorrente da brecha deixada pela Constituição, podendo provocar instabilidade política que pode levar à perturbação grave ou crise insanável na relação institucional com a Assembleia Nacional.;
- A perturbação grave ou crise insanável na relação institucional com a Assembleia Nacional pode forçar a auto-demissão do Presidente da República, prevista no artigo 128.º CRA. Ou seja, pode ocorrer que o Presidente República e Titular do Poder Executivo seja eleito por uma maioria relativa, ficando o seu grupo parlamentar em minoria na Assembleia Nacional. Achamos que esta situação deve carecer de uma reflexão aturada.
- A maioria parlamentar hostil pode lançar mão ao processo de destituição do Presidente, nos termos dos artigos 127.º e 129.º CRA, levando a sua destituição.



**MUITO
OBRIGADO**