

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ACÓRDÃO N.º 843/2023

PROCESSO N.º 1085-A/2023

Processo de Fiscalização Abstracta Sucessiva

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

I. RELATÓRIO

Ordem dos Advogados de Angola (OAA), Requerente, impetrou, ao abrigo da alínea f) do n.º 2 do artigo 230.º da CRA e do artigo 27.º da Lei do Processo Constitucional, (sic) “recurso extraordinário de inconstitucionalidade” para fiscalização abstracta sucessiva do Decreto Presidencial n.º 140/23, de 21 de Junho, publicado em Diário da República e que nomeia Carlos Alberto Cavuquila para o cargo de Juiz Conselheiro do Tribunal Supremo.

Compulsados os autos, constata-se a fls. 2 que a Ordem dos Advogados de Angola (OAA) impetrou, *expressis verbis*, recurso extraordinário de inconstitucionalidade contra o Decreto Presidencial n.º 140/23, de 21 de Junho.

O recurso extraordinário de inconstitucionalidade é um mecanismo específico do processo constitucional – onde não está em causa apreciar uma norma, mas uma decisão final ou um acto administrativo. Neste recurso, há um ónus sobre o Recorrente de esgotar os recursos legalmente cabíveis (n.º 5 do artigo 21.º e alínea m) do artigo 16.º, ambos da Lei n.º 2/08, de 17 de Junho – Lei Orgânica do Tribunal Constitucional, às quais se acrescenta o § único do artigo 49.º da LPC).

Ou seja, o objecto do recurso extraordinário de inconstitucionalidade deve incidir sobre decisões dos demais tribunais, ou sobre um acto administrativo.

Destarte, seguindo esta linha de entendimento, o recurso extraordinário de inconstitucionalidade não pode ser admitido pelo Tribunal Constitucional sem que tenha havido prévio esgotamento dos recursos ordinários legalmente previstos para as outras jurisdições.

No presente caso, não tendo o acto sido julgado previamente, pela jurisdição ordinária, tornava-se inviável admitir a impugnação do Decreto Presidencial 140/23, de 21 de Junho, como recurso extraordinário de inconstitucionalidade.

Neste contexto, ao abrigo das disposições combinadas do artigo 199.º e n.º 3 do artigo 474.º, ambos do CPC, e, ainda, do artigo 2.º da LPC, a Juíza Conselheira Presidente desta Corte, por despacho, alterou a espécie de processo de recurso extraordinário de inconstitucionalidade para processo de fiscalização abstracta sucessiva, atentos aos fundamentos de facto e de direito que foram apresentados, nos termos dos artigos 230.º da CRA e 26.º da LPC, *vide* fls. 33.

Em sede de errada qualificação quanto ao tipo de processo, esta Corte Constitucional tem jurisprudência firmada. À título de exemplo, no Acórdão n.º 141/2011 (pag. 6) se afirma que “...o Tribunal não fica vinculado à qualificação indicada pelo Requerente...”.

Sobre a convolução, escreve Antunes Varela: “Hoje, o erro na forma do processo, seja qual for a sua variante, tem sempre o mesmo efeito (artigos 199.º e 474.º, n.º 3)”. *In Manual de Processo Civil*, 2.ª edição (reimpressão), Coimbra Editora, 2004, pág. 260.

Igualmente, dispõe o n.º 1 do artigo 199.º do CPC que “O erro na forma do processo importa unicamente a anulação dos actos que não possam ser aproveitados, devendo praticar-se os que forem estritamente necessários para que o processo se aproxime, quanto possível da forma estabelecida pela lei”.

O despacho retro, exarado pela Juíza Conselheira Presidente, foi notificado à Requerente, conforme certidão de fls. 36, em relação ao qual não manifestou qualquer reacção ou oposição processual. Nesta conformidade, o processo foi autuado e seguiu os trâmites subseqüentes como processo de fiscalização abstracta sucessiva.

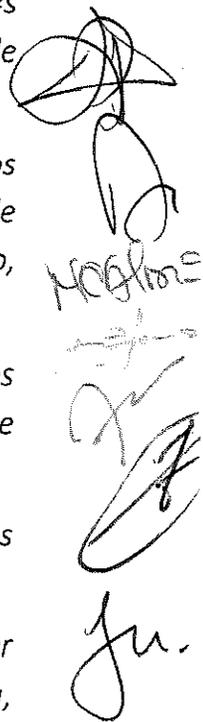
O Requerente nas suas alegações refere, em síntese, que:

1. O Presidente da República nomeou Carlos Alberto Cavuquilha como Juiz Conselheiro do Tribunal Supremo, após a designação do Conselho Superior da Magistratura Judicial (CSMJ), no âmbito de uma vaga reservada a

Handwritten signatures and initials on the right margin of the document, including a large signature at the top, followed by 'MAGALHÃES', and 'Ju.' at the bottom.

magistrados judiciais, apesar de o mesmo ter concorrido para vagas reservadas a juristas de mérito e não tendo sido aprovado.

2. O artigo 7.º do Regulamento do Concurso (Resolução n.º 5/22, de 28 de Novembro), estabelece que: O presente concurso é destinado ao provimento de 8 vagas para Juizes Conselheiros do Tribunal Supremo, nos termos dos n.ºs 1 e 3 do artigo 11.º e do n.º 2 do artigo 13.º, ambos da Lei n.º 2/22, de 17 de Maio (LOTS).
3. (...) Este acto, Resolução n.º 7/23, de 14 de Junho, enferma de inúmeros vícios, por violar a Constituição, a lei, máxime LOTS, o Código de Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pela lei 31/22 de 30 de Agosto, e o regulamento do concurso.
4. De acordo com o artigo 125.º da Constituição da República de Angola, os regulamentos emanados pelo Presidente da República assumem a forma de Decreto Presidencial.
5. De referir que os actos administrativos, em sentido lato, englobam, actos administrativos propriamente ditos e regulamentos administrativos.
6. O poder regulamentar, por se tratar de poder administrativo, deve ter presente que a actividade regulamentar é uma actividade secundária, dependente e subordinada face à actividade legislativa- esta que é primária, principal e independente, dependem apenas da Constituição.
7. Enquanto norma secundária, o regulamento administrativo encontra na Constituição e na lei o seu fundamento e parâmetro de validade. Consequentemente, se o regulamento contrariar a lei é ilegal; e se entrar em relação directa com a Constituição, violando-a em qualquer dos seus preceitos, padecerá de inconstitucionalidade.
8. Dos fundamentos expostos resulta que a Resolução n.º 7/23, de 14 de Junho do CSMJ, que designa Carlos Alberto Cavuquila a Juiz Conselheiro do Tribunal Supremo, para vaga reservada exclusivamente a Magistrados Judiciais de carreira e o conseqüente Decreto Presidencial n.º 140/23, de 21 de Junho, enfermam de inúmeros vícios, supra indicados, por violar a Constituição, máxime n.º 2 do artigo 198.º da LOTS (sobre as regras de designação que não foram observadas), Código do Procedimento Administrativo e vários princípios do Regulamento do concurso.



Handwritten signature and initials, including the name 'MAGALHÃES' and the initials 'Ju.'.

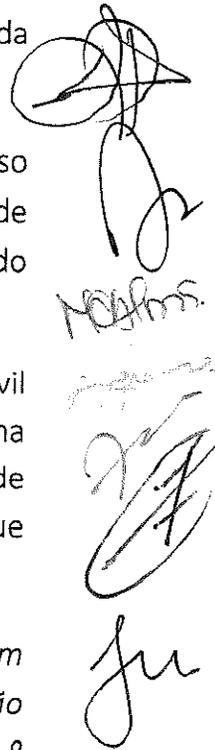
A Requerente, concluiu, requerendo que seja declarado inconstitucional, em atenção aos artigos 226.º e 227.º da CRA, o Decreto Presidencial n.º 140/23 de 21

de Junho; a Resolução n.º 7/23, de 14 de Junho, do CSMJ, por violação do disposto no n.º 2 do artigo 198.º da CRA, n.º 1 do artigo 12.º, n.º 1 do artigo 13.º, artigos 14.º, 17.º, n.ºs 1, 3 e 5 do artigo 19.º, n.º 1 do artigo 20.º, artigos 37.º, 162.º, 192.º e n.º2 do artigo 193.º do CPA; artigos 12.º, n.ºs 2 e 4 do artigo 13.º; artigo 14.º da LOTS; bem como os artigos 3.º, 4.º e 29.º da Lei da Probidade Pública.

Com fundamento na alínea c) do n.º 2 do artigo 29.º da Lei do Processo Constitucional (LPC), a Juíza Conselheira Vice-Presidente, na qualidade de Presidente em exercício do Tribunal Constitucional, solicitou o pronunciamento do Presidente da República, ora Requerido.

Em observância ao disposto retro, veio o Ministro de Estado e Chefe da Casa Civil do Presidente da República, em representação do Requerido, com base na delegação de poderes operada por Despacho Presidencial n.º 182-A/20, de 18 de Dezembro, apresentar o seu pronunciamento nos termos e fundamentos que abaixo se sintetizam:

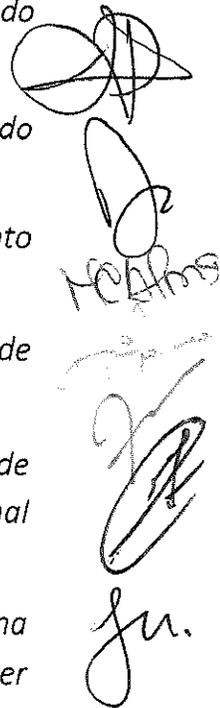
- 1. A Ordem dos Advogados de Angola apresentou ao Tribunal Constitucional um recurso extraordinário de Inconstitucionalidade, solicitando a fiscalização abstracta sucessiva da constitucionalidade do Decreto Presidencial n.º 140/23, de 21 Junho, que designa Carlos Alberto Cavuquilha, para o provimento da vaga de Juiz Conselheiro do Tribunal Supremo, tendo, para o efeito, argumentado de forma algo confusa.*
- 2. No cerne desta concepção, podemos descortinar dois elementos essenciais: o facto de o acto regulamentar não se confundir com o regulamento; e o facto de o regulamento significar necessariamente norma jurídica geral e abstracta.*
- 3. A generalidade exprime tanto a repetibilidade da norma no tempo como a sua aplicabilidade a uma pluralidade indeterminada de sujeitos e relações.*
- 4. Já a abstracção contrapõe-se ao concreto, indicando que a norma jurídica regulamentar tem de se referir necessariamente a uma pluralidade de casos.*
- 5. O acto administrativo, por seu turno, é, por natureza, concreto uma vez que visa a decisão numa situação específica, não sendo exigida a sua repetibilidade no tempo, muito menos a sua aplicação a uma pluralidade de casos.*
- 6. Se assim é, não podem restar dúvidas de que o acto impugnado é um acto administrativo, isto é, uma decisão individual e concreta. Desde logo, trata-*



Handwritten signature and initials, including the name 'Miguel' and the initials 'J.C.'.

se do provimento de um cidadão específico, Carlos Alberto Cavuquilha para uma função específica, a de Juiz Conselheiro do Tribunal Supremo.

- 7. Quanto a forma, resulta claro que a forma "Decreto" não é exclusiva dos actos regulamentares, sendo necessário sempre ter em atenção ao conteúdo do acto em si.*
- 8. A OAA diz, (...) que o Decreto Presidencial é inconstitucional, por violação do artigo 226.º e a alínea a) do artigo 227.º, ambos da CRA.*
- 9. Ora a Inconstitucionalidade é um desvalor jurídico que coloca em confronto uma norma legal e uma norma constitucional-parâmetro.*
- 10. A norma da alínea a) do artigo 227.º da CRA é uma norma sobre o objecto de fiscalização da constitucionalidade, no caso, actos normativos.*
- 11. Já o Decreto Presidencial sub judice é um acto administrativo, sob a forma de Decreto, que designa determinado juiz a prover uma vaga no Tribunal Supremo.*
- 12. Não existindo entre a norma constitucional e o acto administrativo nenhuma zona de sobreposição normativa, logo não é possível qualquer incompatibilidade.*
- 13. Afirma a OAA que o Decreto Presidencial viola o n.º 2 do artigo 198.º da CRA, como é bem de ver a previsão deste enunciado normativo é ampliadíssimo indo desde o respeito pela legalidade até a regra da responsabilização.*
- 14. Ora, não tendo a OAA indicado com exactidão qual, dos muitos princípios estabelecidos no n.º 2 do artigo 198.º, foi violado pelo Decreto Presidencial, é virtualmente impossível para qualquer observador e aplicador determinar a sua inconstitucionalidade.*
- 15. Para ser admissível a hipótese de inconstitucionalidade, duas condições teriam de se verificar: a ilegalidade do acto do Conselho Superior da Magistratura Judicial e a obrigação de verificação do Presidente da República desta ilegalidade.*
- 16. Quanto ao primeiro requisito, não sendo o processo constitucional espaço de discussão sobre a legalidade e actos administrativos, não existe sobre o acto do Conselho nenhuma decisão judicial transitada que determine a sua invalidade.*
- 17. Em bom rigor, vigora para os actos da Administração a regra da presunção de legalidade dos actos administrativos.*



Handwritten signature and initials, possibly reading "NEARMS" and "Ju.".

18. Se a OAA ou alguns participantes estivesse em desacordo com as decisões do CSMJ, não deve presumir a sua invalidade, mas sim, impugná-lo em sede própria que seria a jurisdição contenciosa administrativa e não a jurisdição constitucional.

19. Quanto a segunda, a presunção de legalidade dos actos administrativos impede o Presidente da República de caso a caso verificar com exaustão a legalidade dos actos que servem de base aos seus actos.

O Requerido concluiu pedindo que se julgue improcedente a acção e declare a conformidade constitucional do Decreto Presidencial n.º 140/23, de 21 de Junho.

II. COMPETÊNCIA

Ao abrigo do disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 181.º e do artigo 230.º ambos da CRA e do artigo 26.º da LPC, o Tribunal Constitucional é competente para apreciar e decidir com força obrigatória geral a inconstitucionalidade de qualquer norma.

III. LEGITIMIDADE

Nos termos da alínea f) do n.º 2 do artigo 230.º da CRA e da alínea f) do artigo 27.º da LPC, a Ordem dos Advogados de Angola dispõe de legitimidade para requerer a fiscalização abstracta sucessiva.

IV. OBJECTO

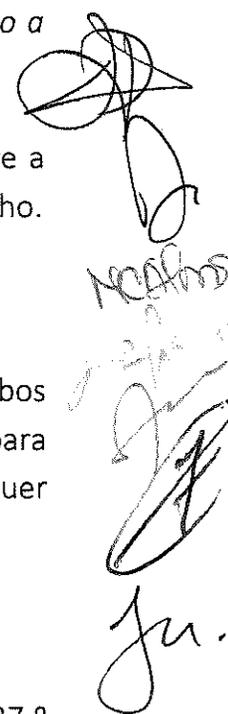
O objecto da presente acção de fiscalização abstracta sucessiva consiste em aferir a constitucionalidade do Decreto Presidencial n.º 140/23, de 21 de Junho.

V. APRECIANDO

Questão Prejudicial

In casu, a Ordem dos Advogados de Angola (OAA) impetrou, *expressis verbis*, recurso extraordinário de inconstitucionalidade contra o Decreto Presidencial n.º 140/23, de 21 de Junho (fls. 2).

Todavia, a fls. 33, ao abrigo das disposições combinadas do n.º 3 do artigo 474.º do CPC e do artigo 2.º da LPC, a Juíza Conselheira Presidente desta Corte, por despacho, alterou a espécie de processo de recurso extraordinário de



Handwritten signature and initials, including the word 'NEARMS' and 'Ju.'.

Neste entretanto, conforme o disposto no n.º 4 do artigo 125.º da CRA é possível depreender que o Presidente da República emite decretos presidenciais que podem revestir dupla natureza: normativa e não normativa, ou seja, com conteúdos de actos regulamentares e de actos administrativos.

Nesta conformidade, têm conteúdo de actos normativos aqueles decretos presidenciais revestidos das características da generalidade e abstracção, isto é, cuja eficácia se projecta ou dirige a uma pluralidade de sujeitos e a uma variedade de situações-tipo.

Ao invés, têm conteúdo de acto não normativo (actos administrativos) aqueles Decretos Presidenciais cujos efeitos se esgotam numa única situação e referindo-se a um único sujeito ou grupo de sujeitos determinados, designadamente os exarados ao abrigo das alíneas d), e), f), g), j) do artigo 119.º da CRA.

Nas circunstâncias, o Decreto Presidencial 140/23, de 21 de Junho, foi exarado ao abrigo das disposições combinadas da alínea f) do artigo 119.º e n.º 4 do artigo 125.º, ambos da CRA, e operou a nomeação de Carlos Alberto Cavuquila, a Juiz Conselheiro do Tribunal Supremo. A Ordem dos Advogados de Angola, por seu turno, veio requerer a sua fiscalização abstracta sucessiva, imputando-lhe as inconstitucionalidades retro mencionadas.

Ora, o conteúdo do Decreto Presidencial 140/23 de 21 de Junho, reveste carácter individual e concreto, ou seja, os seus efeitos esgotam-se numa situação concreta, que é a nomeação, e reporta-se a um sujeito individualizado, que é Carlos Alberto Cavuquila.

Nos termos do disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 181.º e do artigo 230.º, ambos da CRA e do n.º 1 do artigo 26.º da LPC, apenas os Decretos Presidenciais que tenham por objecto actos normativos podem suscitar e ser objecto de fiscalização abstracta sucessiva. E isto é compreensível, porquanto, a declaração de inconstitucionalidade, nos processos de fiscalização abstracta sucessiva, tem eficácia obrigatória geral, conforme o disposto no n.º 1 do artigo 230.º da CRA.

Com efeito, não é suficiente olhar a forma do diploma para se deduzir a possibilidade de acção de fiscalização abstracta sucessiva, é igualmente imprescindível adentrar ao conteúdo do diploma e apreciar se estamos diante de um decreto presidencial com conteúdo normativo.

Destarte, o Decreto Presidencial cuja fiscalização abstracta sucessiva foi requerida afigura-se substancialmente como um acto não normativo ou, se quisermos, um



Handwritten signature and initials, possibly 'Ju' at the bottom, in black ink.

acto administrativo, assumindo a particularidade de estar imbuído de solenidade reforçada por determinação da CRA, pela forma do documento em que é praticado, isto é, Decreto Presidencial.

Nesta conformidade, sendo certo que o objecto substantivo do Decreto Presidencial posto em crise não é um acto normativo, é processualmente impassível de ser apreciado em processo de fiscalização abstracta sucessiva, tal como peticionado pela Requerente, por carecer do pressuposto processual material central, que é a existência de norma a apreciar.

Pelo exposto, o Tribunal Constitucional entende que, não estão reunidos os pressupostos materiais estabelecidos para a acção de fiscalização abstracta sucessiva, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 181.º, n.º 1 do artigo 230.º, ambos da CRA e no artigo 26.º da LPC.

Nestes termos,

DECIDINDO

Tudo visto e ponderado, acordam, em Plenário, os Juizes Conselheiros do Tribunal Constitucional, em: Negar Proferimento à presente Acção, Por Falta de Objecto Material.

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

Tribunal Constitucional, em Luanda, 23 de Agosto de 2023.

OS JUÍZES CONSELHEIROS

Dra. Laurinda Prazeres Monteiro Cardoso (Presidente)



Dra. Victória Manuel da Silva Izata (Vice-Presidente) Victória M. da Silva Izata

Dr. Gilberto de Faria Magalhães Gilberto de Faria Magalhães

Dra. Josefa Antónia dos Santos Neto Josefa Antónia dos Santos Neto

Dra. Júlia de Fátima Leite S. Ferreira Júlia de Fátima L. S. Ferreira

Dra. Maria da Conceição de Almeida Sango (Relatora) MCSango

Dra. Maria de Fátima de Lima D'A. B. da Silva

