

Projeto de investigação *Regras Comuns de Legística nos Estados e Regiões Lusófonas*

BREVES NOTAS SOBRE AS REGRAS DE ELABORAÇÃO DE ACTOS NORMATIVOS NA REPÚBLICA DE ANGOLA

António Katumbela KASSOMA*

Exórdio

Foi com uma mistura de entusiasmo (em virtude oportunidade) e apreensão (em razão da responsabilidade) que soube ter recaído sobre mim o privilégio de, em representação de Angola, fazer parte do projeto de investigação *Regras Comuns de Legística nos Estados e regiões Lusófonas, sob a égide do Centro de Investigação de Direito Público*.

Peço que aceitem a expressão da minha gratidão pela oportunidade de fazer parte de tão importante iniciativa. Valho-me da ocasião para pedir à kyanda que faça chegar um kandandu especial ao Dr. António Delicado, por cujo intermédio soubemos do projecto e foi-nos oferecida a possibilidade de participar nesta importante iniciativa.

De harmonia com a metodologia adoptada para o mesmo, à margem da realização da 1.^a Reunião Plenária do Projecto em apreço, realizada no dia 13 de Outubro de 2017, na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, no dia seguinte os participantes ao projecto tiveram o ensejo de partilhar com os co-investigadores, especialistas em Legística e outros convidados, uma breve comunicação sobre o ponto de situação das Regras de Legística do Estado ou região respectiva.

Tratou-se de uma interacção informal, em sede da qual foi opcional a apresentação de texto escrito sobre o assunto. Todavia, em adenda à apresentação feita naquela ocasião, vale o presente escrito para densificar as principais notas feitas na ocasião, relativamente ao ponto de situação das regras de elaboração de actos normativos na República de Angola.

Destarte,

Somos a tecer algumas considerações relativamente a questões que, sendo periféricas relativamente ao objectivo central do projecto, parecem importantes para que a implementação do projecto tenha impacto igualmente prático em todos os ordenamentos jurídicos objecto deste estudo.

Desde logo, com o aprofundamento da análise da realidade concreta de cada ordenamento jurídico, salta à vista que as regras ora em consolidação apenas poderão surtir os efeitos desejados se, onde tal necessidade se coloque, forem complementadas por acções destinadas compensar ou atenuar os efeitos da diferença existente quanto ao nível de consolidação e estabilidade das instituições que, nos países e regiões integrados no projecto, intervêm na produção de actos normativos.

Mas também, como bastas vezes foi assinalado durante os debates, afigura-se importante que não se atendam apenas os aspectos comuns, mas devem também ser aquilatadas e assimiladas as particularidades culturais de cada país e região.

Essa tarefa não visaria produzir normas específicas para o ordenamento jurídico em relação ao qual tenha sido identificada uma peculiaridade institucional ou cultural, mas sim aferir que medidas complementares seriam necessárias nessa realidade para que as Regras de Legística produzam igual ou aproximado efeito prático naquele Estado ou região da lusofonia, não obstante tal apanágio diferenciador.

Num segundo momento, vamos proceder à caracterização tópica das “Regras de Legística” vigentes em Angola. Este momento deverá incluir um brevíssimo percurso sobre as instituições e os eventos jurídico-políticos impacto tiveram sobre a produção de actos normativos.

Sobretudo em países cuja cultura institucional ainda está em consolidação, mas também em países já com algum histórico institucional, a compreensão dos eventos que influenciam alterações mais ou menos profundas no corpo de normas em vigor pode ajudar a que os critérios, *standards* e regras de legística a serem adoptados possam sobreviver a essas variações, e desse modo possam influenciar positivamente a maior segurança e previsibilidade normativa no ordenamento jurídico em causa, como parte da aspirada atractividade e facilidade do tráfego jurídico nos diferentes Estados e regiões que se exprimem oficialmente em Língua Portuguesa.

Num terceiro e último momento, procura-se realçar o quanto cientificidade e neutralidade política de projectos dessa natureza ajudam a assegurar que os seus benefícios em nada sejam condicionados pelas inevitáveis variações na vida política dos e entre os estados. Para tanto, parece importante que o conteúdo e os resultados do projecto sejam transversalmente partilhados e perfilhados pelos diferentes interessados e contribuidores com ligação à problemática da produção

de normativos, como parte da elevação da consciência das comunidades sobre a importância dessas matérias e o seu impacto na vida das pessoas e das empresas.

I. Desafios e Oportunidades da Busca por Regras Comuns de Legística

1.1- Desafios institucionais e culturais

Um Projecto de Investigação Científica que incida sobre Legística dificilmente poderia deixar de encerrar um elevado grau de complexidade. Se não fosse pelo facto desta área do saber afigurar-se relativamente nova, manter-se-ia a complexidade decorrente de necessidade de serem encontrados e adoptados “critérios, *standards* e regras” comuns a um conjunto grande e diverso de ordenamentos jurídicos.

Se é verdade que os ordenamentos jurídicos abrangidos por esse projecto partilham o comum recurso à língua portuguesa como ferramenta oficial para a expressão da vontade normativa, também é verdade que, sob a comum capa desta semelhança, cada um dos Estados e regiões de expressão portuguesa conserva uma série de especificidades, desde culturais, a políticas, bem como demográficas e quanto ao nível de consolidação das suas instituições.

Assim, parece importante que se aprofunde a consciência das especificidades institucionais, políticas ou sociológicas existentes em cada ordenamento jurídico, de modo a promover a adopção das medidas necessárias para que as mesmas não interfiram na aplicabilidade prática do projecto

A verdade é que já foi feito assinalável esforço nesse sentido, o que se pode comprovar pelo facto de o “Anteprojecto de Regras Comuns/Standards” até ao momento discutido e consensualizado pelo grupo de trabalho ter atingido um elevado nível de acomodação dessas especificidades do ponto de vista da Legística Formal.

Todavia, o seu efeito prático em algumas das realidades incluídas no projecto pode ficar condicionado caso não sejam igualmente implementados nesses ordenamentos jurídicos outros aspectos da Legística, enquanto “área do saber que visa definir regras e métodos destinados à produção de instrumentos normativos

de qualidade”¹, para que exista um maior nivelamento entre as realidades sobre as quais vão incidir as regras comuns.

Essa tarefa não visaria produzir normas específicas para o ordenamento jurídico em relação ao qual tenha sido identificada uma peculiaridade institucional ou cultural, mas sim aferir que medidas complementares seriam necessárias nessa realidade para que as Regras de Legística produzam igual ou aproximado efeito prático naquele Estado ou região da lusofonia, não obstante tal apanágio diferenciador.

Na verdade, o Projecto prevê claramente esta possibilidade, pelo que não estaremos aqui a introduzir uma ideia nova, e sim a sublinhar a importância dessa componente da metodologia de trabalho definida para este Projeto.

Se, por um lado, a complexidade do Projecto de Investigação Científica sobre Regras Comuns de Legística representa um desafio, por outro lado gera a possibilidade serem abordados aspectos que levem a que os resultados do projecto possam ser melhor percebidos e recepcionados por pessoas e organizações dos diferentes estados e regiões, e, num cenário óptimo, por pessoas e organizações de outras matrizes jurídicas.

Que aspectos precisariam de maior aprofundamento além do estrito “estudo das melhores formas de conceber soluções normativas e de as redigir”? Desde logo, os diferentes níveis de consolidação institucional nos ordenamentos jurídicos objecto do presente projecto levantam a necessidade das “Regras Comuns de Legística” não se limitarem à Legística Formal, mas terem também uma relevante componente do “Estudo do Sistema de Actos Normativos” e de “Legística Material”.

Em especial nos países africanos, em Angola em particular, a inclusão de alguns elementos dessas dimensões da legística poderá ajudar a criar as condições necessárias para que as regras comuns a serem adoptadas tenham também nesses ordenamentos um efeito prático com reflexos positivos na atracção de investimentos e no nivelamento da expressão da vontade normativa ao nível de todos os ordenamentos jurídicos de língua oficial portuguesa.

¹ Caracterização de Legística feita na apresentação do Projecto em <https://www.icjp.pt/cidp/investigacao/4462/projectos/11618>

Embora em princípio nos ordenamentos jurídicos com maior tradição institucional esse problema já não se coloque, persiste na realidade africana uma grande volatilidade na expressão da vontade normativa, em função de fenómenos tão ordinários quanto a alteração subjectiva na titularidade de um determinado órgão com intervenção ou influência sobre a produção de actos normativos.

Sem esses aspectos, a não observância dos requisitos de “necessidade, proporcionalidade e subsidiariedade” dos actos normativos acabaria por comprometer os efeitos de segurança, clareza e simplicidade da vontade normativa. Neste sentido, nos países em apreço o impacto do projecto iria além da dimensão da melhoria da clareza dos comandos normativos, contribuindo de modo central para a concretização da exigência legal de determinabilidade das leis, como um dos subprincípios concretizadores do Estado de Direito.

Caso não se densifique e adopte como “boas práticas” a cultura de aprofundar a identificação/delimitação dos normativos em vigor, e a estabilidade das soluções normativas adoptadas, em virtude da prevalência do rigor na metodologia da construção do acto normativo, a facilitação de negócios e a atracção dificilmente não terá lugar nessas realidades, ainda as suas normas sejam bem redigidas.

Há ainda que ajudar a reverter a tendência dos titulares dos órgãos pertinentes verem na produção de novos actos normativos o modo predilecto de marcar a sua passagem pelo órgão, sem avaliar profunda e objectivamente se não poderia haver outras maneiras de alcançar o objectivo público pretendido com a nova norma. Esse objectivo dificilmente poderá ser alcançado se não for optimizada junto desses actores a partilha da importância da estabilidade e consolidação do quadro normativo, em contraposição aos riscos políticos e económicos associados à inconstância e volatilidade dos normativos num determinado ordenamento jurídico.

Humildemente submetemos essas sugestões à consideração dos investigadores e interessados no projecto, como forma (ainda que tímida) de destacar aspectos afins à Legística Formal, cuja adopção no quadro do projecto ajudaria a nivelar melhor as realidades sobre as quais vão incidir as Regras Comuns de Legística.

1.2- Oportunidades decorrentes do caracter científico do Projecto

Na eventualidade de serem adoptadas e aprofundadas as sugestões acima feitas, pode-se considerar que as mesmas redundariam nas oportunidades seguintes:

- i. A melhoria das regras e práticas em matéria de Legística não represente apenas uma melhoria na qualidade comunicacional e estilística dos actos normativos, mas é um poderoso aliado para a consolidação do Estado de Direito em países cujas instituições ainda estão em consolidação.
- ii. Nos países com maior consolidação institucional, a adopção e implementação dos “produtos” do presente Projecto de Investigação Científica pode não ter o alcance referido no ponto anterior, mas assegura que as conquistas alcançadas em matéria de segurança e previsibilidade jurídica não sofram reversão, ao mesmo tempo que propicia a que tempo e os recursos que seriam aplicados na produção de actos normativos tóxicos ou desnecessários possam ser aplicados em outras acções importantes para a melhoria do ambiente jurídico e institucional de negócios.
- iii. A vontade normativa tem subjacente uma vontade política, mas as “melhores formas de soluções normativas e de as redigir” são, em si, questões estritamente técnicas.
- iv. O carácter científico do projecto coloca-o numa posição de neutralidade e imparcialidade em relação às correntes e sensibilidades políticas presentes nos Estados e regiões objecto sobre as quais visa incidir.
- v. Sublinhar os aspectos dos pontos anteriores parece importante, para garantir que a adopção e o apoio às “Regras Comuns de Legística” proteja os avanços ocorridos nessa matéria, inclusive perante de futuras mudanças institucionais e políticas nos Estados e regiões jurídicas abrangidas pelo projecto.

II. Regras de Legística na República de Angola: da evolução histórica à confluência institucional

A nossa visita guiada pelas Regras de Legística vigentes em Angola começa por um breve passeio pela história das instituições com competência e/ou influência sobre a produção de actos normativos. Não será uma abordagem exaustiva, o que seria incompatível com os propósitos deste texto, mas uma amostra do quanto as características das instituições e o momento político da vida de um, determinado Estado ou região pode exercer forte influência sobre as características dos actos normativos.

Depois CONFLECTIR² sobre esse aspectos é que nos propomos sobrepassar o panorama actual sobre as regras aplicáveis à produção de actos normativos.

2.1- Evolução histórica de 1975 ao presente

No mesmo diapasão seguido durante a apresentação oral sobre o assunto, vamos realçar alguns aspectos da história das instituições angolanas que de modo directo ou indirecto influenciaram as características, a tipologia e o volume de actos normativos em Angola.

Desde logo, é importante realçar que a República de Angola é um país relativamente jovem. Apenas conta com cerca de 42 anos de independência, a maioria dos quais decorreram num momento profunda e fundamentalmente distinto do actual. Essas especificidades podem ter condicionado o que seria o normal desenvolvimento das instituições, ao mesmo tempo que práticas institucionais do contexto anterior muitas vezes influenciam de modo negativo o modo como são produzidos os actos normativos na actualidade.

Ao passarmos e revista a Lei Constitucional da República Popular de Angola (RPA), publicada na terça-feira, 11 de Novembro de 1975, rapidamente verificamos que a mesma é dominada pela linguagem ideológico-revolucionária e político-partidária, em detrimento da linguagem jurídica propriamente dita. Na verdade é normal e natural que assim seja, uma vez que procurava dar corpo à manifestação do Poder Constituinte Originário.

Isso mesmo fica evidente no articulado do seu artigo 1.º, nos termos do qual o “primeiro objectivo” da RPA era a *“total libertação do Povo Angolano dos vestígios do colonialismo e da dominação e agressão do imperialismo e a construção dum país próspero e democrático. Completamente livre de qualquer*

² Neologismo de nossa iniciativa, decorrente do acrónimo obtido pela agrutinação de CONferir e reFLECTIR

forma de exploração do homem pelo homem, materializando as aspirações das massas populares”.

No que à Legística Formal diz respeito, percebe-se bem o impacto que uma redacção como esta deve ter tido em termos de determinação do resultado interpretativo. O recurso generoso aos adjectivos e a junção de diferentes períodos no mesmo artigo, sem que estivessem estruturados por números, certamente proporcionava frequentes situações em que a interpretação, quanto definição do sentido em que a norma deve valer, estaria mais dependente da pessoa que interpreta que do que expressamente refere a proposição normativa.

No que à questão do investimento diz respeito, considerando a sua relação com os objectivos deste trabalho, veja-se o disposto no artigo 10.º da aludida Lei Constitucional, a RPA “reconhece, protege e garante as actividades e a propriedade privada, mesmo de estrangeiros, desde que úteis à economia e aos interesses do povo”.

À primeira vista essa disposição tem uma finalidade garantística em relação à propriedade privada e, concomitantemente, ao investimento, mas o facto de na parte final fazer garantir essa protecção de critérios mais subjectivos e ideológicos que propriamente jurídicos, o alcance prático da sua protecção acaba ficando prejudicado em virtude do predomínio da redacção e da linguagem política em detrimento da estritamente técnica.

Qual é o interesse de revisitar essas questões, passadas mais de quatro décadas sobre este momento político e jurídico na vida do Estado Angolano? Por incrível que possa parecer, por um lado, o tipo de mentalidade daquela altura ainda está presente em pessoas e entidades que intervêm na produção de actos normativos. Por outro lado, em grau e intensidade menor, os processos de transformação das sociedades e dos Estados podem voltar a ocorrer em qualquer dos Estados e regiões objecto desta investigação, e identificar o impacto negativo que formulações normativas “contaminadas” pela paixão dos momentos ajuda a que se optimize o consenso em como as “boas práticas” em matéria de concepção e redacção de actos normativo representam uma vantagem em todos os lugares e momentos, independente do objectivo político pretendido com a solução normativa.

Historicamente, a garantia prevista neste artigo teve pouco ou nenhum efeito no processo de confiscos e nacionalizações que ocorreram no ano seguinte e nos anos posteriores, mediante instrumentos que iam de leis a simples despachos. Não

cabe aqui nem agora analisar esse evento histórico em detalhe, mas parece lugar e momento apropriado para nos certificarmos de que as lições decorrentes dos processos históricos foram bem aprendidas e consolidadas.

Note-se que, mesmo naquela época, os actos normativos produzidos mediante processos tecnicamente melhor conseguidos lograram resultados mais sólidos. Tal foi o caso da legislação sobre a nacionalidade, que – tendo sido publicada a sua versão inicial em 1975 – apresenta, por exemplo, a diferença de fazer menos recurso a adjectivos e separar por números os artigos com mais de um período.

É ainda assinalável a melhor apresentação técnica as leis sobre o direito ao nome, sobre a igualdade dos filhos – quer tenham sido gerados na constância do casamento ou fora dele – e mais tarde o Código da Família, que ainda está em vigor. O processo de aprovação do Código da Família contou com uma ampla e inclusiva discussão e participação das diferentes sensibilidades da sociedade, desde o início da década de 80 até à sua aprovação, e publicação a 20 de Fevereiro de 1988.

A evolução dos actos normativos aconteceu paralelamente à evolução e especialização dos órgãos com intervenção ou influência sobre os mesmos. Nos termos do artigo 35.º da Lei Constitucional de 1975, essa a produção de actos normativos era fundamentalmente do Conselho da Revolução, considerado órgão supremo do poder do Estado “enquanto não se verifica a total libertação do território nacional e não estiverem criadas as condições para a instituição da Assembleia do Povo”.

Uma análise rápida da composição desse órgão, expressa no artigo 36.º da Lei em apreço permite concluir que os membros do Conselho da Revolução eram fundamentalmente militares. Como tal, seria conatural que as questões técnicas da elaboração das leis não fossem a sua maior preocupação. Essa visão parece ser corroborada pelo facto da actividade legislativa mais importante do Estado não ter sido confiada a este órgão e sim ao Comité Central do MPLA, que na altura pode-se dizer que se (con)fundia institucional, jurídica e politicamente com os Estado. Era assim que apenas o Comité Central tinha competência para alterar a Lei Constitucional.

Entretanto, nos anos de 1976, 1977 e 1980 ocorrem algumas das mais importantes revisões à Lei Constitucional. As mesmas introduziram mudanças institucionais que se reflectiram no modo como eram produzidos os actos normativos.

A primeira dessas revisões é operada por meio da Lei n.º 71/76, de 11 de Novembro, que “dá nova redacção a vários artigos da Lei Constitucional de 11 de Novembro de 1975”. Na verdade, a “nova redacção” introduz mudanças cuja relevância hoje poderia levar-nos a discutir se em verdade não estaríamos em presença de uma revogação substitutiva.

Com a redacção que lhe é dada pelo artigo 1.º da Lei de Revisão Constitucional, o artigo 32.º é alterado no sentido de reforçar os poderes do Presidente da República. Diferente da governação colegial com epicentro no Conselho da Revolução, em relação ao qual do ponto de vista prático as funções do Presidente da República eram de coordenação, com esta alteração o Presidente da República passa a presidir o Conselho de Ministros.

Diferente das anteriores funções de natureza fundamentalmente administrativa e de gestão, sob a orientação do Conselho da Revolução e do Presidente da República (arts 40.º e 41.º), com a assumpção da sua presidência pelo Presidente da República o Governo passa a ter funções verdadeiramente políticas e alarga os poderes de praticar actos normativos, com a emissão de Decretos e Decreto-Leis, por delegação do Conselho da Revolução (nova redacção do artigo 38.º, sobre “as atribuições” do Conselho da Revolução).

Nota-se também uma redução da componente militar da fisiologia e vocação das instituições, ao alterar o aludido artigo 35.º da Lei Constitucional, eliminando a referência à “total libertação do território” como condição para que o Conselho da Revolução deixasse de ser – transitoriamente – o órgão supremo do Estado. Essa mudança passa a estar apenas dependentes das “condições para a instituição da Assembleia do Povo”.

A Lei n.º 13/77, de 17 de Agosto “Dá nova redacção aos artigos 32.º e 38.º da Lei Constitucional”. Basicamente essa alteração reforça a concentração dos poderes na instituição Presidente da República. Veja-se, por exemplo que o disposto na nova alínea k) do artigo 32.º praticamente não estabelece limite nem contra-peso na actividade desse órgão, por via de uma “norma em aberto” em matéria de competência, quando refere que o Presidente da República tem a competência específica de “exercer todas as restantes funções que lhe forem conferidas pelo Conselho da Revolução”. Essa alteração provavelmente teria sido motivada pelos eventos dramáticos que nesse ano tiveram lugar, durante os “acontecimentos de 27 de Maio de 1977”.

No ano de 1980 é finalmente instituída a Assembleia do Povo, e a dinâmica da produção dos actos normativos passa a ser marcada por processos mais inclusivos. As Conferências de Quadros foram igualmente eventos que passaram a estar na base de grandes iniciativas normativas.

Dito de outro modo, o alargamento da participação e da discussão como parte da metodologia de produção dos actos normativos, teria representado uma melhoria na qualidade dos mesmos e no impacto positivo sobre a vida das pessoas, das famílias e das empresas. Isso ocorreu mesmo antes de ter sido consumada a mudança do modelo socialista e monopartidário, para o processo de construção de um Estado Democrático e Multipartidário no início da década de 90 do século passado.

Além do já referido Código da Família, pode ser chamada à colação a Lei n.º 18/88, de 31 de Dezembro, Do Sistema Unificado de Justiça. Enquadra-se na mesma linha o conjunto de diplomas conhecido como “Pacote Legislativo do Saneamento Económico e Financeiro (SEF)”. Esses diplomas introduziram mudanças significativas nas questões relativas à economia (até então centralizada e planificada) e à propriedade (que era predominantemente Estatal), depois de um longo processo que decorreu durante os anos de 1986, 1987 e 1988. Tal era a importância dessa iniciativa que os anos em apreço foram oficialmente designados I, II e III do Saneamento Económico e Financeiro, respectivamente.

Os sinais de corte com o quadro institucional e político dominante na ainda República Popular de Angola são optimizados com a ruptura constitucional operada nos anos de 1991 e 1992, com a aprovação da Lei de Revisão Constitucional n.º 12/91, de 6 de Maio e a Lei Constitucional n.º 23/92, de 16 de Setembro.

Embora tenham sido ainda aprovadas pela Assembleia do Povo, que sucedeu desde 1980 o Comité Central do MPLA na competência exclusiva de aprovar alterações à Lei Constitucional³, as mudanças constitucionais realizadas em 1991/92 significaram uma profunda ruptura material com o regime constitucional e institucional vigente até então. Trata-se, portanto, de uma continuidade meramente formal, mas dominada com uma profunda ruptura constitucional, que ocasionou o advento de uma verdadeira II República.

³ Alínea a) do artigo .º 38 Lei Constitucional, com a revisão de 1980, publicada em I Série n.º 225, de 23 de Setembro do referido ano.

Esse evento político, institucional e constitucional, decorrente dos Acordos de Paz de Bicesse foi marcado pela aprovação de um conjunto vasto de leis, destinadas a regular a nova realidade da agora República de Angola. Uma nova Lei da Nacionalidade, a Lei das Associações, Lei dos Partidos Políticos, Lei sobre o Direito de Manifestação e de Reunião, Lei de Imprensa e Lei da Greve foram alguns dos diplomas aprovados.

Na sequência de uma Conferência Multipartidária, foi estabelecido o compromisso sobre as alterações que depois seriam feitas na revisão de 1992, numa ampliação do catálogo de direitos fundamentais e outros aperfeiçoamentos à Revisão Constitucional operada em 1991. Foi igualmente aprovado mais um importante pacote de leis, com destaque para as leis reguladoras das eleições.

Nos anos que se seguiram foi dada continuidade ao processo de consolidação do quadro normativo, até à aprovação da Constituição da República de Angola (CRA) em substituição aos diferentes textos constitucionais “provisórios” que vigoraram desde 1975.

Sendo uma ruptura do ponto de vista institucional e formal, uma vez que já não foi aprovado pela Assembleia do Povo e sim por uma Assembleia Constituinte democraticamente eleita, quanto ao conteúdo ou às matérias, o novo texto constitucional é em grande medida um desenvolvimento do texto constitucional de 1992, salvo quanto à mudança do sistema de governo e do sistema eleitoral.

2.2- Confluência institucional em curso

A aprovação da Constituição da República de Angola em 2010 marcou o início de uma nova vaga de produção e/ou alteração de actos normativos, tanto ao nível de leis quanto ao nível de normativos de hierarquia infralegal. Dentre outras razões, era necessário adaptar o quadro normativo à mudança operada no sistema de governo.

É nesse quadro que aumenta a preocupação com as questões de Legística, sendo promovido um grande número de formações em “Feitura de Leis”, tanto em Portugal (que tinha maior experiência sobre o assunto, através do INA e outras instituições), quanto na Escola Nacional de Administração (ENAD), em Luanda.

Surgem, assim, normativos especialmente dedicados às questões de Legística. Os conteúdos das regras sobre a produção dos actos normativos é no essencial coincidente com as adoptadas em Portugal, embora algumas das quais tenham

problemas de execução prática por falta de cultura institucional bastante, como por exemplo as questões relativas às consultas e ao rigor nas avaliações económicas, jurídicas e sociais anteriores à adopção de dada solução normativa.

Outras regras quedam prejudicadas pela sua contradição com as práticas já consolidadas. Não tem muita importância, mas é curiosa a particularidade de as regras de legística referirem que o travessão deva ser usado para separar os algarismos que sinalizam os números de um dado artigo e o texto ele respectivo. A verdade é que a prática consolidada é a de utilizar pontos para esse efeito. A própria norma que estabelece esta regra é separada por um ponto e não por travessão⁴.

A particular pujança com que se manifestaram as Regras de Legística instituídas na República de Angola passam pela aprovação da Lei n.º 2/10, de 25 de Março, Da Publicação e do Formulário dos Diplomas Legais. Esta revoga a Lei n.º 8/93, de 30 de julho, que dispunha sobre esse tipo de matéria e “demais legislação que contrarie o disposto na presente lei”.

Este diploma assinala um ponto de partida, mas o seu conteúdo é bastante tímido. Um avanço mais ousado, todavia insuficiente, é feito ainda pela Assembleia Nacional no artigo 183.º da Lei n.º 5/10, de 06 de Abril, Lei Orgânica do Funcionamento e do Processo Legislativo da Assembleia Nacional.

O aludido artigo dispunha sobre os “Requisitos formais da proposta de lei, do projecto de lei e da proposta de alteração”. No essencial este preceito exige que as referidas iniciativas tenham a forma escrita, sejam redigidas e estruturadas em articulado, tenham uma designação que traduza sinteticamente os seu objecto principal, e devem ser precedidas de um breve relatório de justificação ou exposição de motivos, além do cumprimento das demais formalidades previstas na Constituição e na lei.

Note-se que a falta do relatório de justificação ou exposição de motivos deve conter uma memória descritiva das situações sociais, financeiras, económicas, financeiras e políticas a que se aplica a iniciativa; estudos sobre os benefícios e as consequências da sua aplicação, bem como a resenha da legislação referente ao assunto e que tenha que ser revogada. O não cumprimento dessas regras (com excepção da última) determina a não aceitação da iniciativa.

⁴ N.º 3 do art. 44 do Decreto Presidencial n.º 251./12, de 27 de Dezembro.

Essas regras foram retomadas e melhoradas pelos Regimentos seguintes da Assembleia Nacional, e seguem estando presentes na Lei.º 13/17, de 16 de Julho, que aprova o actual Regimento da Assembleia Nacional.

O actual Regimento da Assembleia Nacional alarga essas exigências para as iniciativas Resolução da Assembleia Nacional. Além disso, a aceitação das iniciativas passou a estar igualmente condicionada à resenha da legislação referente ao assunto e que tenha que ser revogada.

Embora não sejam em grande número, as Regras de Legística adoptadas ao nível de lei formal da Assembleia Nacional estão suficientemente alinhadas com as regras adoptadas pelo Executivo, de tal sorte que o efeito acaba sendo complementar.

Por um lado porque as propostas de lei apresentadas pelo Executivo apenas podem ser aceites se estiverem de acordo as regras do Regimento e da Lei Formulário. O Conselho de Ministros não adopta esses procedimentos apenas nas propostas de lei, mas igualmente em sede dos demais actos normativos do Executivo. Ademais, a Imprensa Nacional é tutelada pelo Secretariado do Conselho de Ministro e nesta sede eventuais discrepâncias formais acabam sendo objecto de harmonização.

A progressão das regras de Legística Formal consagradas em lei não ocorreu apenas no Regimento da Assembleia Nacional. Há pouco mais de três anos foi aprovada a Lei n.º 7/14, de 26 de Maio. Trata-se de uma nova lei sobre Publicações e Oficiais e Formulários Legais.

No que parece ter sido uma tentativa, ainda que tímida, de uniformizar os procedimentos para a aprovação dos diplomas legais, a actual Lei Formulário dedica o Capítulo VI à “Tramitação para Publicação, Rectificação e Errata e o Capítulo VII à “Alterações, Republicação, Assinatura e Divulgação”.

Em comparação ao ponto de partida consubstanciado na Lei Formulário de 2010, um avanço ainda mais ousado foi feito pelo Poder Executivo, por meio do Secretariado do Conselho de Ministros. Fê-lo, desde logo, por meio do Regimento do Conselho de Ministros, aprovado pelo Decreto Presidencial n.º 216/12, de 15 de Outubro.

No Capítulo III do aludido regimento, dedicado à preparação das sessões do Conselho de Ministros, o regimento estabelece no seu artigo 10.º as “normas técnicas para a elaboração dos projectos de diplomas” e nos artigos seguintes

estabelece outros elementos metodológicos relativos à elaboração de instrumentos normativos, inclusive aspectos relativos a consultas e à obtenção de pareceres.

As aludidas “normas técnicas para a elaboração dos projectos de diploma” acolhem as principais Regras de Legística dominantes nos países e regiões de expressão portuguesa, e inclui a obrigação de obedecer à Lei Formulário.

Além desse diploma, o Secretariado do Conselho de Ministros fez aprovar um leque de outras regras para a elaboração de actos normativos por meio do Decreto Presidencial n.º 251/12, de 27 de Dezembro. Este aprova os “Procedimentos para a Materialização das Deliberações do Executivo”.

Num conjunto de 25 artigos, divididos entre o Capítulo V, sobre “Sistematização e Redacção dos Actos Normativos” e o Capítulo VI, relativo questões de Legística Formal, o Conselho de Ministros apresenta de modo desenvolvido um conjunto de normas.

Portanto, o ordenamento jurídico angolano está a conhecer um momento de confluência institucional entre a Assembleia Nacional e o Executivo no que toca à metodologia para a elaboração de actos normativos. Chega mesmo a estar adiantado quanto a alguns aspectos que têm sido defendidos no quadro do Projecto de Investigação Científica sobre Regras Comuns de Legística, como seja o dever de apresentação de um preâmbulo em todos os diplomas, bem como o dever de observar igualmente as regras de legística em documentos como as Resoluções da Assembleia Nacional, e outros instrumentos cuja importância justifique procedimentos como a exposição sob a forma de articulado.

Na verdade, soubemos estar em curso um processo de consolidação das normas de legística do executivo num único diploma, ao mesmo tempo que tem sido encorajada a aplicação dessas regras em instrumentos que, não tendo carácter normativo, regulam relações jurídicas importantes.

Temos a lamentar o facto de até ao momento não ter sido aprovada uma lei que regule o modo como os cidadãos, de modo organizado, poderão apresentar à Assembleia Nacional propostas de projectos de iniciativa legislativa, nos termos do disposto no n.º 5 do artigo 167.º da Constituição da República de Angola. Essa situação encerra forte indício de omissão inconstitucional, por não ter sido feita a concretização normativa desse comando constitucional, passados sete anos desde a aprovação do da Lei Fundamental.

III. As Vantagens da Uniformização perante a Dinâmica da Atracção de Investimentos

Finalmente, brevíssimas notas sobre as vantagens objectivas do presente Projecto de Investigação Científica sobre Regras Comuns de Legística.

Tal como procuramos defender durante as discussões, a cientificidade e neutralidade política de projectos dessa natureza parecem criar o ambiente propício para que os seus benefícios em nada sejam condicionados pelas inevitáveis variações na vida política dos e entre os estados.

Para tanto, poderiam ser consideradas e aprofundadas as seguintes sugestões:

- i. Que o conteúdo e os resultados do projecto sejam transversalmente partilhados e perfilhados pelos diferentes interessados e contribuidores com ligação à problemática da produção de normativos;
- ii. Que a componente pedagógica do projecto não tenha como população alvo apenas os especialistas e interessados directos na problemática da Legística, mas que seja usado como instrumento para a elevação da consciência das comunidades sobre a importância dessas matérias e o seu impacto na vida das pessoas e das empresas.
- iii. Sem prejuízo da possibilidade de as Regras Comuns de Legística poderem ser adoptadas mediante um instrumento de direito internacional de carácter vinculativo, a divulgação inclusiva dos seus resultados pode levar a que as mesmas fiquem de tal sorte impregnadas na cultura jurídica dos Estados e regiões abrangidas pelo projecto, que a sua transformação em fonte de direito internacional acabe sendo algo complementar.
- iv. O presente projecto, e a possibilidade de apropriação colectiva dos seus resultados pela comunidade, podem representar uma importante via para dotar os cidadãos de ferramentas mais apropriadas para uma participação mais activa no processo de produção de actos normativos.
- v. O aumento da participação directa dos cidadãos pode decorrer da evolução tecnológica que hoje reduz as dificuldades práticas de

participação mais imediata na democracia, mas também da possibilidade de os cidadãos apresentarem propostas de iniciativa de projectos de lei, como admite a CRA.

- vi. A democratização dos resultados do Projecto e o seu impacto na melhoria da qualidade da participação dos cidadãos no processo de produção de actos normativos poderá ter um efeito multiplicador quanto à pretendida melhoria da qualidade das normas nos ordenamentos jurídicos de expressão portuguesa e conseqüente melhoria na atracção de investimentos.

Luanda, Outubro de 2017

(*) <https://nguvulumakatuka.wordpress.com/> e <http://mastersconsult.co.ao/pt/>