



Universidade do Minho
Escola de Direito

Lázaro Manuel Jaime

O Conceito de Autarquias Locais na Constituição da República de Angola – o caso do Município



Universidade do Minho
Escola de Direito

Lázaro Manuel Jaime

O Conceito de Autarquias Locais na Constituição da República de Angola – o caso do Município

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Direito Administrativo

Trabalho realizado sob a orientação do
Professor Doutor António Cândido Macedo Oliveira

maio de 2015

DECLARAÇÃO

Nome: *Lázaro Manuel Jaime*

Endereço eletrónico: anirelojaime@hotmail.com

Telefones: +244 923 720 191 / +244 913 781 414 / +351 925 347 401

Número do Bilhete de Identidade: *000380923KS032*

Título dissertação: *O Conceito de Autarquias Locais na Constituição da República de Angola - o caso do Município*

Orientador: *Professor Doutor António Cândido Macedo Oliveira*

Ano de conclusão: 2015

Designação do Mestrado: Mestrado em Direito Administrativo

1. É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO PARCIAL DESTA DISSERTAÇÃO APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, , MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE;

Universidade do Minho, ___/___/_____

Assinatura: *Lázaro Manuel Jaime*

AGRADECIMENTOS

A preparação desta dissertação foi possível graças aos apoios concedidos por individualidades e instituições.

Deste modo gostaria, em primeiro lugar, agradecer ao meu promotor e orientador, o Senhor Professor Doutor António Cândido Macedo Oliveira, Professor Catedrático da Escola de Direito da Universidade do Minho pela paciência, encorajamento e orientação que deu sobre a forma como devia ser organizado o trabalho. Agradeço também a todos os Professores do curso pela sabedoria com que ministraram as aulas.

À Escola de Direito da Universidade do Minho, vai o meu agradecimento por me ter acolhido e dado a oportunidade de estudar e concluir o curso de Mestrado em Direito Administrativo.

Ao Instituto Superior de Ciências da Educação do Sumbe da Universidade Katyavala Bwila em Angola, por me ter dispensado para a formação.

Aos meus familiares, aos colegas do curso, aos meus amigos, particularmente ao Adelino e ao Leonildo minhas maiores influências, aos meus estudantes do Curso de História do ISCED/Sumbe que consentiram sacrifícios, a minha eterna gratidão.

Finalmente, quero tributar a minha querida esposa, Elizângela Jaime e aos meus filhos a quem dedico este título, pela compreensão e paciência que demonstraram ao longo dos anos que lhes sacrifiquei afecto, carinho e meios de subsistência, espero que me perdoem.

A todos e a Deus pai, muito obrigado.

RESUMO

Com a presente dissertação procurou-se definir qual a configuração Constitucional do conceito de Autarquias locais na República de Angola, o caso do Município, analisando o processo de reforma administrativa estudando, do ponto de vista jurídico, o novo figurino administrativo do país tendo em conta a implementação da Autarquias Locais.

O primeiro passo foi compreender a evolução do conceito de municípios nos vários estádios do seu desenvolvimento histórico, usando, sempre que possível, uma abordagem histórica e jurídica.

O segundo passo foi procurar entender a configuração do Poder Local na Constituição da República da Angola. Neste caso, tentamos fazer uma aproximação sistemática a fim de entender o verdadeiro alcance daquilo que a Constituição denomina, expressivamente, de "Poder Local (Título VI CRA) ".

Finalmente concentramos o foco da análise na incidência futura da implementação das autarquias locais nos actuais municípios, tendo concluído que embora a CRA tenha prestado uma levada atenção ao enunciar os princípios conducentes a implementação das autarquias, a legislação ordinária e a regulamentação ainda não estão devidamente alinhadas com os princípios constitucionais existindo um longo caminho a percorrer nomeadamente com a realização de eleições locais e institucionalização das respectivas autarquias onde o actual modelo administrativo deverá evoluir para o novo modelo de administração autárquica.

Palavras-Chave: município, autarquia local, Constituição da República de Angola, autonomia local, poder local, descentralização administrativa.

ABSTRAT

With this thesis we tried to define the configuration of the Constitutional concept of Local Authorities in the Republic of Angola, the case of the municipality, analyzing the process of administrative reform studying, from a legal point of view, the new administrative stage costume of the country taking into account the implementation of the Local Authorities.

The first step was to understand the evolution of the concept of municipalities in various stages of its historical development, using, whenever possible, a historical and legal approach.

The second step was seek to understand the configuration of Local Government in the Constitution of the Republic of Angola. In this case, try to make a systematic approach in order to understand the true scope of what the Constitution denominates, expressively, for "Local Government (Title VI CRA)".

Finally concentrated the focus of analysis in the future incidence of local government implementation in the current municipalities and concluded that although the CRA has rendered a naughty attention to in outline the principles on setting up municipalities, ordinary legislation and regulations are not yet adequately in line with the constitutional principles and there is a long way to go especially with the local elections and institutionalization of the respective local authorities where the current administrative model will evolve into the new model of local government.

Keywords: municipality, local authority, the Constitution of the Republic of Angola, local autonomy, local power, administrative decentralization.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CACS – Conselhos de Auscultação e Concertação Social

CEE – Comunidade Económica Europeia

CF – Constituição Federal do Brasil

Cfr. – Confrontar

CRA - Constituição da República de Angola

CRP – Constituição da República Portuguesa

et al – e outros

FNLA – Frente Nacional de Libertação de Angola

FUGEM – Fundo de Apoio à Gestão Municipal

INE – Instituto Nacional de Estatística

L.O.U – Lei Orgânica do Ultramar

LC – Lei Constitucional

LOLE – Lei dos Órgãos Locais do Estado

MAT – Ministério da Administração do Território

MPLA – Movimento Popular de Libertação de Angola

Op. cit. – Da obra citada

Pág. – Página

PMGM – Programa de Melhoria da Gestão Municipal

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

pp – Páginas

Ss. – Seguintes

UNITA – União Nacional para a Independência Total de Angola

URSS – União da Repúblicas Socialistas Soviética.

ÍNDICE

Agradecimentos	iii
Resumo	v
Abstract	vii
Lista de Abreviaturas e Siglas	ix
INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1: APRESENTAÇÃO E DELIMITAÇÃO DO TEMA	19
1. APRESENTAÇÃO DE DELIMITAÇÃO DO TEMA	21
CAPÍTULO 2: ANGOLA: CONTEXTO HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DO PODER LOCAL	27
2.1 Contexto Histórico da República de Angola.....	29
2.2. Evolução Da Administração Colonial Em Angola do século XV até 1975.	33
2.3. O Estatutos Político-Administrativos da Colónia de Angola	39
CAPÍTULO 3. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO CONCEITO DE MUNICÍPIO	47
3.1.O Município no Imperio Romano e na Idade média.....	49
3.2.A Organização Municipal em França	51
3.3.O Município em Portugal	55
CAPÍTULO 4: DESCENTRALIZAÇÃO POLITICO-ADMINSITRATIVA.	63
4. Descentralização Politico-administrativa	65
4.1.Desconcentração e descentralização Administrativa.....	70
4.2.Experiência de descentralização no Mundo.....	72
4.2.1. O caso de Portugal.....	73

4.2.2. O Exemplo De Descentralização No Brasil	76
4.2.3. O Processo de Descentralização em Cabo-Verde	79
4.2.4. O exemplo de Descentralização em Moçambique	81
4.3.A desconcentração Administrativa na Constituição da República de Angola.	83
CAPÍTULO 5: A INDEPENDENCIA, EVOLUÇÃO COSNTITUCIONAL E ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL EM ANGOLA	85
5.1 Evolução Constitucional	87
5.2 Evolução da Administração Local do Estado em Angola	91
5.3. O Modelo Constitucional da Organização Administrativa Angolana.....	99
CAPÍTULO 6: O PRINCÍPIO DA AUTONOMIA LOCAL COMO NORMA DE BASE DO PODER LOCAL	103
6.1.A recepção histórica na CRA da ideia de autonomia local.	105
6.2.Conceito, âmbito, natureza e funções do princípio da autonomia local.....	110
6.3.Regime e garantias do princípio da autonomia local.....	112
6.4. O Município como ente administrativo local na Constituição da República de Angola.	113
CAPÍTULO 7 .O FUTURO.....	117
7.1.O conceito de autarquia local.....	119
7.2.Sentido do princípio do gradualismo na Constituição da República de Angola.	124
7.3.Tutela Administrativa sobre as autarquias locais	127

7.4.A imposição constitucional de institucionalização efectiva das autarquias locais.	130
7.5.A eventual coabitação de autarquias e órgãos de Administração Local do Estado.	133
CONCLUSÕES.....	137
BIBLIOGRAFIA	143

INTRODUÇÃO

No âmbito do Curso de Mestrado em Direito Administrativo da Escola de Direito da Universidade do Minho, incumbe-nos apresentar a nossa dissertação de Mestrado para ser submetida à discussão pública.

Optámos por desenvolver o tema: «*O Conceito de Autarquias locais na Constituição da República de Angola. O caso do Município*».

A preferência pelo tema circunscrito ao ordenamento jurídico angolano deve-se à necessidade de tornar a reflexão útil e conveniente ao trabalho pessoal do seu autor, atendendo a que é à luz desse ordenamento que desenvolve as suas actividades profissionais.

Não obstante, a opção assumida resume desde já uma preocupação na interpretação da Constituição angolana de 2010 precisamente no que toca a organização administrativa do município enquanto categoria básica de autarquia local.

O objecto da investigação a desenvolver, no âmbito da dissertação, indaga a organização administrativa angolana em relação a institucionalização a médio prazo de autarquias locais. Impõe-se então questionar se as futuras autarquias a constituir, com base no princípio do gradualismo (nº 1 do artigo 242.º da Constituição), deverão ater-se às actuais divisões político-administrativas consagradas no nº 3 do artigo 5.º da Constituição da República de Angola, doravante CRA, que estabelece que “a República de Angola organiza-se territorialmente, para fins político-administrativos, em Províncias e estas em Municípios, podendo ainda estruturar-se em Comunas e em entes territoriais equivalentes...” ou poderão abrigar outra divisão do território? São, as autarquias locais, uma resposta necessária ao desenvolvimento da gestão pública em Angola? Como se poderia melhorar a administração local para que os recursos que se investem e o desenvolvimento que se propõe tenha bons resultados.

Com base nestas perguntas, estabeleceram-se três eixos temáticos fundamentais:

- A coexistência de duas formas de organização administrativa;
- As características dessas duas formas de organização administrativa
- E, finalmente, os canais que poderão facilitar um processo de gestão pública democrática eficaz;

Pretendemos com esta investigação, aprofundar o estudo do conceito de autarquia local, examinando o enquadramento dado pela Constituição da República de Angola ao poder local, determinar a funcionalidade e viabilidade de novas estruturas de descentralização da gestão pública ao nível do município.

Para responder cientificamente às questões que se colocam como objecto da investigação, começou-se por apresentar e delimitar o problema que pretendemos discutir, seguindo-se um breve enquadramento histórico dos conceitos de poder local e de município e este como categoria básica da autarquia local partindo da perspectiva dos países cujo Direito Administrativo mais influenciam o de Angola isto é França e Portugal bem como o percurso que estas figuras jurídicas tiveram em Angola desde a Lei Constitucional de 1975 até a presente. Depois, concentrou-se a abordagem no conceito de autarquias locais com base na Constituição da República de Angola de 2010, tentando demonstrar como a organização político-administrativa municipal consagrada no seu artigo 5.º incluindo as limitações decorrentes da falta de legislação sobre as autarquias locais em Angola influenciará o traçado arquitetónico das futuras autarquias.

Tentando aliar as correntes doutrinárias a respeito da matéria e o que dispõe a legislação, atrevemo-nos, nas conclusões, a deixar o nosso contributo sobre o que poderá ser acolhido futuramente no nosso ordenamento jurídico.

Mesmo assim, ficam por responder outras questões cujas respostas poderão ser objecto de outros estudos futuros.

Problemática ainda é a ausência de legislação criadora das bases do sistema de organização e funcionamento do poder local que desde logo permitisse ajuizar sobre a confecção/concretização do poder local e o seu ritmo. Não é apenas a oportunidade da criação das autarquias, mas o alargamento gradual das competências a atribuir e o doseamento da tutela de mérito que a CRA suscita que terá de haver durante determinado período (artigo 242.º).

A dinâmica das autarquias, no sentido de dar conteúdo às formas do seu traçado arquitectónico ainda a definir por lei, não tem apenas a ver com o momento do seu nascimento, mas também com a sua necessária consistência para poderem vingar como entes autónomos.

A CRA, ao consagrar os municípios como autarquias, se apresenta como uma realidade que contribui para a perfeição do modelo próprio do Estado constitucional angolano, bem como para a aproximação a uma dimensão universal paradigmática de distribuição vertical dos poderes e de participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas das comunidades a que pertencem.

CAPÍTULO 1: APRESENTAÇÃO E DELIMITAÇÃO DO TEMA.

1. APRESENTAÇÃO E DELIMITAÇÃO DO TEMA.

A noção de autarquias locais acolhida pela Constituição angolana de 2010 tem como pano de fundo a organização democrática do Estado, particularmente a sua organização a nível local do ponto de vista da descentralização político-administrativa conforme vem plasmado no artigo 213.º da Constituição da República de Angola de 2010 que dispõe: “A organização democrática do Estado ao nível local estrutura-se com base no princípio da descentralização político-administrativa que compreende a existência de formas organizativas do poder local, nos termos da presente Constituição”. Mas é sobretudo no âmbito da divisão territorial onde se subentende essa organização administrativa, no Município.

Existem vários tipos de divisão do território do ponto de vista jurídico, mas interessa-nos, para o tema em estudo, a divisão administrativa territorial que compreende, segundo Feijó, (2008; 231), «a divisão militar e a divisão civil ou comum»¹. Dentro da divisão administrativa civil há ainda a distinguir a divisão administrativa para efeito da Administração do Estado a nível local e para efeito da Administração Local Autárquica. É nesta última que se circunscreve o nosso âmbito de investigação sem desprimor da divisão administrativa para efeito da Administração Local do Estado.

A atenção principal deste estudo é a situação presente que é dada, como é evidente, pela Constituição que neste domínio do Poder Local acolheu o essencial do que trazia a Lei Constitucional de 1992². Não obstante, os conceitos de Poder Local e de Autarquias no constitucionalismo angolano não serem novos, aliás a Lei Constitucional de 1975 já trazia expresso o princípio de descentralização

¹ FEIJÓ, C. e outro (2008) Direito Administrativo Vol. I p. 231

² Sobre o poder local no contexto angolano anterior a 2010, o jurista Lazarino Poulson, apresenta com mais detalhes na sua obra “*As Autarquias Locais e as Autoridades Tradicionais no Direito Angolano – Esboço de uma teoria subjectiva do poder local*”, Luanda, 2009, pp. 33 ss

administrativa, do Poder local e de Autarquias Locais (artigos 47.º a 52.º). O texto de 1975 ia até mais longe ao dizer no seu artigo 51.º «*as Autarquias Locais têm personalidade jurídica e gozam de autonomia administrativa e financeira*». No entanto o que foi estabelecido em Angola na ocasião foi, o poder popular nos termos dos princípios teóricos marxistas-leninistas consagrados na Lei nº 1 /76 de 5 de Fevereiro de 1976, Lei dos Órgãos do Poder Popular. Daí, o Estado angolano evoluiu no sentido de centralização administrativa e floresceu o centralismo democrático que na realidade não admitia a existência de outras pessoas colectivas públicas distintas do Estado, muito menos territoriais ou Autarquias Locais, apenas consagrava os Órgãos Locais do Estado que eram as Assembleias Populares e seus órgãos executivos nomeados pelo Poder Central sobre indicação do Comité Central do partido único então existente (artigo 48.º da Lei Constitucional de 1975). A partir de 1989, este sistema se revelou desajustado com a conjuntura quer nacional como internacional simbolizado pela queda do Muro de Berlim a 9 de Novembro de 1989 e o conseqüente desmoronamento do bloco Socialista Soviético, houve necessidades de se fazerem reformas e, em Março de 1991 iniciou-se a introdução na Lei Constitucional então vigente, profundas alterações, que se traduziram numa ruptura, do ponto de vista constitucional, do sistema político. Deu-se início a reforma política do Estado com a mudança da denominação de República Popular de Angola para República de Angola.

Em 1992 é aprovada a Lei n.º 23/92 de 16 de Setembro, Lei Constitucional doravante LC, que consagrava Angola como um Estado Democrático de Direito no artigo 2.º. Sobre o poder local, ela consagrava no artigo 145.º «*que a organização do Estado, a nível local, compreende a existência de Autarquias Locais e de Órgãos Administrativos Locais*». Embora, conforme afirmam Feijó (2008) «a LC consagra uma dupla ideologia por entender o poder local como

compreendendo autarquias locais e órgãos administrativos locais»³, ainda assim, a LC instituía as autarquias locais como constituintes do Poder Local operacionalizadas pelo princípio da descentralização administrativa. Com a aprovação, em 2010 da actual Constituição da República de Angola, é reforçada a ordem Constitucional anterior e esta dedica maior atenção ao poder local particularmente às autarquias locais.

A CRA de 2010 dedica o Título VI ao Poder Local ao longo de treze artigos (artigos 213.º a 225.º). Nos termos do artigo 213.º, *“a organização democrática do Estado ao nível local, estrutura-se com base no princípio da descentralização político-administrativa, que compreende a existência de formas organizativas do poder local”*. O poder local é entendido aqui, acompanhando as palavras de Pereira (1997), como «o poder político originário ou derivado, exercido nos termos da lei, ao nível das comunidades locais, através de órgãos descentralizados, de instituições organizatórias tradicionais e de outras formas de organização e participação democrática das populações visando a satisfação dos seus interesses próprios»⁴

Nesta esteira, o Poder Local, segundo o legislador constituinte, compreende as autarquias locais, as instituições do poder tradicional e outras modalidades específicas de participação dos cidadãos (nº 2 do artigo 213.º da CRA).

Quanto às autarquias locais, a actual CRA traz um conceito bastante rico em que para a sua delimitação não deixaram de confluír a história,

³ Com algumas adaptações acompanhamos Carlos Feijó que referindo-se a Virgílio de Fontes Pereira, afirma que a LC não clarificou de todo o conceito de poder local, porque erradamente entende o poder local como compreendendo as autarquias locais e os órgãos administrativos locais. Op cit p 278.

⁴ Com algumas diferenças substanciais acompanhamos a definição proposta por VIRGÍLIO DE FONTES PEREIRA, (1997). O poder local: “Da imprecisão conceptual à certeza da sua evolução em Angola. Contributos para a hipótese de um modelo”. Lisboa: Universidade de Lisboa.

o direito comparado e a doutrina, na medida em que se trata de um conceito universalizável, na base da história jurídica.

Neste caso particular, a CRA vai buscar o essencial que trazia a LC e faz uma construção hermenêutica, a nosso ver, lógica e com um alcance profundo, rico e universal do ponto de vista do Direito Comparado isto é, dos princípios da Carta Europeia de Autonomia Local e do projecto da Carta Mundial da Autonomia Local.

Tanto a LC (artigo 146.º) quanto a CRA (nº 1 do artigo 217.º) contêm um conceito constitucional de autarquia local que, com apoio recíproco, permite chegar a uma formulação perfeita da ideia. Postulava-se no texto de 1992: *«as autarquias locais são pessoas colectivas territoriais que visam a prossecução de interesses próprios das populações, dispondo para o efeito de órgãos representativos eleitos e da liberdade de administração das respectivas colectividades»*; na mesma linha, dispõe o artigo 217.º, n.º1, da CRA: *«as autarquias locais são pessoas colectivas territoriais correspondentes ao conjunto de residentes em certas circunscrições do território nacional e que asseguram a prossecução de interesses específicos resultantes da vizinhança, mediante órgãos representativos eleitos das respectivas populações»*. Em ambos os textos, o conceito envolve os cinco elementos definidores do conceito de autarquias locais conforme resulta da Carta Europeia da Autonomia Local de 1985 e que tem uma tendência para ser aceite ao nível mais amplo.

Já o Município que segundo Neves (2004), *«constitui a categoria autárquica mais profunda⁵»*, aparece na CRA em dois artigos inscritos em títulos afastados um do outro. É o caso do Título I relativo aos Princípios Fundamentais (nº 3 do artigo 5.º) e do Título VI referente ao Poder Local (artigo 218.º nº 1).

O primeiro preceito vertido no já mencionado artigo 5.º, nº3 da CRA, diz que *“A República de Angola organiza-se territorialmente para fins*

⁵ Neves, Maria José L. Castanheira (2004); O Governo e a Administração Local. P 25

político-administrativos, em províncias e estas em municípios, podendo ainda estruturar-se em comunas e em entes territoriais equivalentes nos termos da Constituição e da lei". O segundo preceito refere-se a organização das autarquias locais: "*as autarquias locais organizam-se nos municípios (n.º 1 do artigo 218.º)*". Está-se perante o âmbito territorial da organização político-administrativa.

Curiosamente as duas disposições existentes na Constituição referente a estruturação territorial do poder local utilizam o mesmo verbo *organizar*, sendo que porém na segunda, já não num sentido equivalente a *dividir* mas no sentido de objecto ou incidência local das autarquias ou seja das categorias autárquicas.

Embora seja o mesmo vocábulo utilizado pelo legislador constituinte, o seu alcance é diferente do que se infere no n.º 3 do artigo 5.º da CRA.

Enquanto no artigo 5.º o que claramente se quer dizer é que a República de Angola, para fins político-administrativos *compreende* províncias e municípios, no n.º 1 do artigo 218.º o que se pretende dizer é que o Município constitui a estrutura básica da organização autárquica. Todavia, a disposição do n.º 1 do artigo 218.º da CRA, poderia tacitamente expressar que as autarquias locais correspondem os municípios, inculcando a ideia de que os municípios actuais, se transformariam, gradualmente, em categoria básica das autarquias locais (n.º 1 do artigo 242.º da CRA). Ou, caso o legislador constituinte preferisse utilizar a mesma fórmula do n.º 3 do artigo 5.º, poderia ter dito mais simplesmente que *as autarquias locais organizam-se em municípios*.

Não se diz de modo expreso na Constituição angolana, como é claramente dito noutras Constituições dos países de língua portuguesa, de que a Constituição de Cabo Verde é um exemplo, no seu artigo 227.º, que *as autarquias são os municípios*. Mas a verdade é que a CRA, define desde logo no artigo 218.º as categorias de autarquias e refere o Município como uma categoria (n.º 1 artigo 218.º) que deve imperativamente ser criada como forma autónoma de poder local –

autarquia obrigatória. Mas os números 2 e 3 do referido artigo transportam para o conceito de autarquias locais outras duas categorias que podem facultativamente ser criadas tendo em conta algumas especificidades cujo contorno pessoal e territorial deverá ser oportunamente desenhado pelo legislador.

Assim resulta saber se haverá uma nova divisão do território na base da qual se assentará o município enquanto autarquia de que fala o nº 1 do artigo 218.º da CRA ou ela se organizará na base dos actuais Municípios Administrativos.

Embora não exista em Angola uma delimitação rigorosa das áreas e limites dos seus cento e setenta e três municípios fruto da situação de instabilidade que o país viveu, ela encontra-se numa situação extraordinariamente favorável ao florescimento do Poder Local, o que se mostra relevante ao nível da divisão administrativa do território, na medida em que as circunscrições municipais existentes (divisão administrativa para efeito da administração local do Estado), corresponderem a uma perspectiva quase ideal da estruturação do território para efeitos da administração local autárquica.

Trata-se de uma análise relevante para compreender os casos reais que poderão ocorrer futuramente no contexto administrativo com a implementação gradual das autarquias locais, no actual processo de reforma administrativa de Angola, no sentido de determinar as categorias autárquicas que melhor conjuguem os interesses do Estado e do povo angolano bem como a sua divisão territorial.

CAPÍTULO 2: ANGOLA: CONTEXTO HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DO PODER LOCAL

2.1. Contexto Histórico da República de Angola.

O nome Angola, ao longo da sua existência, não teve um mesmo significado e uma mesma dimensão histórica. Tal explicação compreende-se pelo facto de como os povos que compõem hoje o território que se chama Angola sugeriram para povoar, pelo processo migratório dos povos Bantu, e como foram sendo organizados os seus reinos politicamente. Adiciona-se a forma como foram sendo estabelecidas as relações destes com os europeus a partir de 1482.

Angola é derivado de “Ngola” que significa rei ou soberano, originário de uma dinastia de povos Ambundu, fixados ao longo do Médio Kwanza nos antigos reinos do Ndongo e da Matamba.

Mas como terá surgido o nome Angola?

Segundo a tradição oral, admite-se duas hipóteses de explicação:

1. Não sendo o g nasalado comum na fonética da língua portuguesa, ao termo Ngola, antecedeu-se-lhe a letra A ficando Angola.
2. Nas línguas nacionais de origem Bantu, o plural de uma palavra é antecedido de um prefixo ao singular, por exemplo: lume = homem (macho) – singular: alume = homens (machos), ~~plural:~~ ngola – singular; Angola – Plural.

Decorre desta interpretação que, o termo Angola, tanto pode ser de origem portuguesa, na tentativa de aportuguesar o termo Ngola para designar os originários dos reinos do Ndongo e Matamba, ou poderá ser de origem Bantu na intenção de agrupar todos os povos da linhagem real do Ngola.

A terminologia “ngola” aparece pela primeira vez no cenário bibliográfico em 1519 quando Dom Afonso I do Congo escreve uma

carta à Dom Manuel de Portugal a pedir missionários solicitados pelo Ngola Inene do Ndongo⁶.

Apesar de inicialmente o termo Angola aplicar-se somente às populações residentes ao longo do curso médio do rio Kwanza (Ndongo e Matamba), o seu uso passou a generalizar-se mais tarde para outras regiões que viriam a formar o núcleo do domínio português na região. Assim, aos chefes os portugueses chamavam "Ngola" e à região chamavam "a terra do Ngola". A medida que a ocupação portuguesa foi se alargando, com ele se generalizou o nome Angola.

O território que hoje forma a República de Angola, não foi sempre o mesmo, ele é fruto da ocupação progressiva dos portugueses que começou em 1482, quando o navegador Diogo Cão avistou a foz do Rio Zaire e entrando algumas léguas para o interior, estabeleceu relações de amizade com o rei do Congo, Nzinga a Nkuvo. O actual território de Angola resulta das fronteiras estabelecidas, por acordos com outras potências europeias, por Portugal depois da conferência de Berlim de 1885. Assim, em 1890, por convenção com os Estados Independentes do Congo foi estabelecida a fronteira Norte, por convénio luso-inglês de 11 de Junho de 1891 se estabeleceu a fronteira com a Rodésia a Este e por Acordo assinado entre Portugal e a União da África do Sul em 1926, são estabelecidas as fronteiras Sul de Angola⁷.

Situada na zona de transição equatorial para a savana, Angola localiza-se na parte Ocidental da África Austral entre os paralelos 4° 22' e 18° 02' e os meridianos 4° 05' e 11° 41' a Este do meridiano de Greenwich, no Hemisfério Sul. É limitada a Norte pela República do Congo Brazaville (na província de Cabinda) e pela República

⁶ Cfr: Estes dados sobre a toponímia de Angola encontram-se com mais detalhes no livro de José Redinha (1964). Origem e generalização do nome" Angola. *Revista do Ultramar*, pág. 15.

⁷ Todos os dados históricos do estabelecimento das fronteiras de Angola bem como os tratados importantes estão disponíveis com mais detalhe no Arquivo e Biblioteca da Fundação Mário Soares. Disponível em: <http://www.fmsoares.pt>.

Democrática do Congo, a Este pela República da Zâmbia, a Sul pela República da Namíbia e a Oeste pelo Oceano Atlântico.

Ocupa um território vasto com uma superfície de 1.246.700 km² (Um milhão, duzentos e quarenta e seis mil e setecentos quilómetros quadrados) possui uma população estimada em 24.383.301 habitantes (dados preliminares do Censo 2014)⁸ compreendendo 19,5 habitantes por Km². Angola compreende ainda o enclave de Cabinda situado a norte.

Do ponto de vista geográfico, o país é formado a ocidente por uma estreita faixa costeira que se estende de Cabinda até ao Namibe numa extensão aproximada de 1600 Km e por um vasto planalto que se ergue abruptamente para o interior do país rodeado de cadeias montanhosas, cortado por grandes rios que aí nascem e dão origem a três grandes bacias hidrográficas como as bacias do Kwanza, do Cubango e do Cunene. O seu ponto mais alto fica no morro do Moco na Província do Huambo, a 2620 metros de altitude.

Enquanto no interior o planalto é húmido com montanhas e savanas, no norte e centro do país erguem-se florestas tropicais densas e semiabertas nas províncias de Cabinda, Uíge, Kwanza Norte e Kwanza Sul. A sul encontra-se uma zona desértica que ocupa a Província do Namibe.

Do ponto de vista administrativo o território está organizado em 18 Províncias, sendo as províncias do Moxico com uma superfície de 223 023 km² e do Kuando Kubango com 199 049 km² as maiores em extensão e a Província de Cabinda com 7 270 km² a menor em extensão.

Em termos demográficos, a população angolana não está distribuída igualmente por todo o território, Luanda destaca-se por concentrar

⁸ Dados preliminares do Censo 2014 apresentados pelo Instituto Nacional de Estatística (2014). De referir que estes dados podem sofrer actualização visto que ainda faltam outra fase do censo. In Jornal de Angola ano 28 Nº 13456 de Sexta-Feira dia 17 de Outubro de 2014 p 2

26,8% da população do país. Das 18 províncias, sete (Luanda com 27%, Huila com 10%, Benguela e Huambo com 8% cada uma, Kwanza-Sul com 7% Bié e Uíge com 6% cada uma) concentram 72% da população total enquanto as restantes 11 províncias perfazem apenas 28% da população⁹.

Esta distribuição populacional coloca pressão acrescida na gestão das cidades e regiões e traduz-se em desafios para a administração territorial.

Nas províncias e ou localidades mais populosas a pressão sobre as infraestruturas existentes é enorme, podendo exercer a sua capacidade, e sobre o mercado de trabalho, comércio e serviços, o que tem impacto directo na qualidade de vida. Nas regiões desabitadas, a falta de mão-de-obra ou de consumidores asfixia a economia e a reduzida população torna os investimentos em infraestruturas insustentável.

Das grandes cidades de Angola há a destacar Luanda, com cerca de 27% da população total de Angola, Huambo e Benguela com 8% da população.

A Capital da República de Angola é a cidade de Luanda que foi conquistada, segundo a História, pelo Capitão-mor do reino de Portugal, Paulo Dias de Novais em 1575, quando aqui desembarcou com uma armada composta por 400 soldados e 100 famílias de colonos portugueses. A cidade viria a ser fundada a 25 de Janeiro de 1576, no lugar onde fica hoje o Museu das Forças Armadas, antiga Fortaleza de São Miguel, sob a designação de São Paulo de Assunção de Loanda em homenagem a solenidade de São Paulo que é celebrado neste dia segundo a tradição católica.

Administrativamente a capital divide-se em 7 Municípios de acordo com a Lei nº 29/11 de 1 de Setembro, Lei de Alteração da Divisão

⁹ Dados preliminares do Censo 2014 apresentados pelo Instituto Nacional de Estatística (2014). Disponível no Jornal de Angola, ano 28 Nº 13456 de Sexta-Feira dia 17 de Outubro de 2014 p 2

Político-administrativa das Províncias de Luanda e Bengo, ocupa uma extensão de 18. 834 Km² e uma população estimada em 6.535.398 habitantes, segundo dados preliminares do censo 2014 do Instituto Nacional de Estatística, doravante INE, equivalendo 347, habitantes por Km².

2.2. Evolução da Administração Colonial em Angola do século XV até 1975.

Como já dissemos acima, o território que conforma hoje a República de Angola, não constituía, pelo menos até que Portugal assim o determinasse, um só povo e uma só nação.

Antes da ocupação efectiva dos portugueses, o território era composto por vários reinos que emergiram pela implantação de um conjunto de aldeias, de um poder centralizado na posse de um chefe de linhagem, mercê do poder económico e prestígio conquistados, reunindo à sua volta a comunidade que o respeitava. Eram os casos dos reinos do Congo, Ndongo, Matamba, Kassanje, Lunda, Bié, Bailundo, Benguela, Tchokwé, Nganguela, Thiaka, Kwanhama , Ambó e tantos outros.

Estes reinos, constituíam testemunhos de organização político-administrativa das comunidades, que se inseriam no território que hoje integra Angola. Mas a fundação de cada um deles ocorre em épocas completamente distintas. A título de exemplo: Após os conflitos armados resultantes da intervenção portuguesa na região, enquanto o reino do Ndongo¹⁰ procurava preservar a sua unidade política no século XVI, o reino do Congo estabelecia com Portugal um intercâmbio comercial e cultural vantajoso, que só, posteriormente, no século XVII, se veio a

¹⁰ Reino do Ndongo era um antigo estado ligado a dinastia dos Ngola, designado pelos portugueses por reino de Angola, localizava-se entre os rios Dande e Kwanza e o oceano Atlantico . Vid. SILVA, Rosa Cruz, Coord. (1997) *Angola e o seu Potencial/História*, Luanda, Ministério da Cultura.

desmoronar, neste período, ainda o reino da Lunda¹¹ estava longe de se edificar.

Assim, o estado colonial foi se implantando a medida que conseguia vencer as forças que se levantavam contra a sua penetração tais como no Bailundo com os Humbe; no Congo, com os Solongo; no Sul, com os Kwanhama entre outras lutas de resistências.

Apesar de tantas dificuldades que o processo de conquista territorial acarretou, o final do século XIX seria marcado pela organização de uma administração colonial, correspondente ao espaço e aos homens dominados.

De acordo com Professor António Egídio de Sousa Santos (2012), o sistema administrativo tinha sido delimitado a partir do momento em que tinham implementado as estruturas económicas. Apesar dos fracos recursos de que dispunham as autoridades portuguesas, estas optaram por desenvolver a colónia, ainda que a passos muito lentos. Este sistema baseado na descentralização, consistia em substituir a administração militar, até então vigente que reforçava o processo de conquista, por uma outra de carácter civil simbolizada pela divisão do território em concelhos, circunscrições civis e capitánias-mores¹².

Tudo isso só podia ser posto em prática após ter assegurado uma dominação territorial efectiva. Mas até finais do século XIX, Angola estava quase desocupada e a presença portuguesa era apenas visível no litoral e com algumas incursões militares para o interior, a soberania portuguesa reinava apenas em determinadas regiões do litoral não chegando ao resto do território.

No período liberal (1820 – 1910), vários códigos administrativos e outros diplomas metropolitanos estenderam a sua vigência à Angola, foi o caso por exemplo do Código Administrativo de 1842. Esta extensão do

¹¹ Corresponde ao povo que ocupa as actuais províncias da Lunda norte e Lunda Sul. SILVA, Rosa Cruz. Idem.

¹² SANTOS, António E. de Sousa (2012) Esboço da História Política de Angola, Luanda, Edições Kilombelombe p 232

Código Administrativo aos territórios ultramarinos correspondeu a uma propensão indiferenciadora ou assimilacionista que passou a estar presente na política colonial portuguesa na qual os territórios ultramarinos tendiam a ser encarados como se de outra província metropolitana se tratasse (Guedes , et al. 2003: 41).

Mas durante o período liberal, a política colonial variou entre o modelo favorável a uma organização administrativa uniforme para a Metrópole e para as colónias e modelos diferenciadores especializados. Isto é um modelo assimilacionista e outro modelo alternativo baseado na modalidade de controlo político-administrativo que atendessem as circunstâncias especiais de cada território ou seja, o estado de "civilização" de cada uma das Províncias Ultramarinas (Guedes , et al. 2003: 41).

Já durante este período, Paiva Couceiro se esforçara por afirmar a soberania portuguesa através de uma política de intervenção com o objectivo de reforçar a autoridade no conjunto do território, permitido assim o desenvolvimento do comércio e o estabelecimento de livre circulação. Traçou um plano de ocupação dependente das vias de comunicação a fim de subordinar aos centros administrativos às linhas de acesso existentes¹³.

De acordo com Guedes (2003), estas configurações administrativas baseadas no controlo político-administrativo, tiveram expressão na Constituição de 1838 e no Acto Adicional de 1852. Mas de maneira inconsequente, nunca deram lugar a aplicação de qualquer forma ou fórmulas administrativas descentralizadas ao Ultramar Português¹⁴.

Contudo o derrube da monarquia e a existência de uma conjuntura internacional favorável, acabaria por levar Portugal a implementar novas reformas no domínio administrativo.

¹³ COUCEIRO, Henrique de Paiva (1948) Angola: Dois anos de governo – Histórias e comentários, Lisboa, Edições Gama p 14.

¹⁴ Cfr: Guedes , et al., (2003): Pluralismo e Legitimação. A edificação Jurídica Pós-Colonial de Angola. Pág 41ss

Nasce em 5 de Outubro de 1910 a primeira República em Portugal que se pretendeu extensiva à colónia, já que para os mentores da nova política colonial, Angola era só mais uma província portuguesa deslocizada da metrópole.

A constituição portuguesa promulgada a 21 de Agosto de 1911 depois da proclamação da República consagrava, no artigo 67.º que «*Na administração das Províncias Ultramarinas predominará o regime de descentralização com leis especiais adequadas ao estado de civilização de cada uma delas*¹⁵» que deu origem a primeira Carta Orgânica da Província de Angola, Decreto nº 3621 de 28 de Agosto de 1917, que abaixo será objecto da nossa atenção.

Com o pós-guerra em 1920, foi promulgada em Portugal uma Lei Constitucional (Lei nº 1005 de 7 de Agosto) que veio substituir o artigo 67.º da constituição de 1911 por vários preceitos que em geral, consagrava o princípio de que as colónias se regiam por legislação especial e atribuía amplos poderes aos governadores-gerais em matéria administrativa e financeira¹⁶.

Em 1933 foi instaurado em Portugal um regime autoritário. Este Estado Novo anunciado em 1930 foi consagrado na Constituição de 1933. A primeira lei deste Estado Novo foi o Acto Colonial de 1930. Promulgada a Constituição, esta continuou a considerar matéria constitucional as disposições do Acto Colonial. Portanto, Portugal tinha a sua Constituição e nas colónias vigorava um decreto ao qual se atribuía valor constitucional, o Acto Colonial. Este foi integrado na Constituição

¹⁵ Cfr: Título V - da Administração das Províncias Ultramarinas; artigo 67.º da Constituição da República Portuguesa de 1911

¹⁶Com algumas adaptações acompanhamos Adérito Correia, (1996) no livro: Angola, História Constitucional p 13 onde se refere ao Estatuto Jurídico-político de Angola enquanto colónia.

portuguesa de 1951 que passou a consagrar um título ao chamado “Ultramar Português”.

A situação vigente em Angola foi aparentemente calma, até ao segundo quartel do século XX, altura em que movimentos associativos de grupos nacionalistas afrontam o poder instituído. Inicia-se a formação de organizações políticas mais explícitas a partir da década de 1950, que reivindicavam os seus direitos em Angola. Tais organizações começaram a promover campanhas diplomáticas de apoio à luta pela independência do país, desencadeando mais tarde conflitos armados directos contra o poder colonial, dada a insistência dos seus representantes em não ceder às propostas das forças nacionalistas. Destaca-se nesta luta o MPLA (Movimento Popular de Libertação de Angola) fundada em 1956, a FNLA (Frente Nacional de Libertação de Angola), fundada em 1954 e a UNITA (União Nacional para a Independência Total de Angola) fundada em 1966¹⁷ que lideraram a Luta de Libertação nacional cujo ponto inicial foram os acontecimentos de 4 de Fevereiro de 1961.

Depois de longos anos de conflito político e armado, o país alcançou a Independência a 11 de Novembro de 1975.

Ora, desde o século XVI, Portugal foi alterando as designações para as suas possessões ultramarinas, chamando-as alternadamente colónias, territórios ultramarinos, províncias ultramarinas e Estados, assim Angola não seria exceção.

De acordo com Bender (2009), em 1576, o historiador João de Barros referiu-se em relação a Angola, a “província do Brasil” e, em 1663, apareceu pela primeira vez a expressão “províncias ultramarinas”. No entanto, “colónias” foi a expressão primordial até 1822, quando a primeira Constituição escrita e que estabelecia o princípio da indivisibilidade de todos os territórios portugueses e a cidadania de

¹⁷ HODGES, Tony (2002) Angola – Do Afro-Estalinismo ao Capitalismo Selvagem, Lisboa, Edições Principia, 1ª edição, pp. 24-25.

todos os seus habitantes, se referiu a “províncias ultramarinas”. No século seguinte, ambas as expressões são empregues oficialmente, embora a maior parte dos escritores pareça preferir “colónias”.

Ainda segundo Bender, (2009 pp 6-7), “províncias ultramarinas” apareceu novamente na Constituição Republicana de 1911, mas o uso variou tão frequentemente quanto os regimes durante a República. O fim da primeira República, em 1926, favoreceu o termo “colónias”, até 1951, altura em que, sob intensa crítica internacional, António de Oliveira Salazar, Presidente do Conselho da República Portuguesa, insistiu em voltar à designação “províncias ultramarinas” na Constituição de 1951 no título do ultramar português, já que o mesmo tinha em conta a indivisibilidade de todos os territórios portugueses, conforme o princípio estabelecido pela primeira Constituição, em 1822.

Em 1963 é promulgada uma revisão à Lei Orgânica do Ultramar, doravante L.O.U. de 1953, que na essência desenvolvia a Constituição, estabelecendo os princípios fundamentais e a estrutura do governo das colónias. No mesmo ano, o Ministério do Ultramar aprova o estatuto Político-Administrativo da Província de Angola.

Finalmente a Revisão Constitucional operada em 1971 no governo de Marcelo Caetano, afirmava Portugal como um Estado unitário e regional passando a designar as “Províncias Ultramarinas” como regiões autónomas e a conceder o título honorífico de “Estado” para Angola e Moçambique. Depois do 25 de Abril de 1974, o termo “colónias” reapareceu em todas as referências oficiais e não oficiais, sobretudo em relação a Angola, Moçambique e Guiné-Bissau¹⁸.

Com a independência, a 11 de Novembro de 1975, os conceitos de Estado e de Nação, acabaram por substituir todas as anteriores designações. A República Popular de Angola nasceu com a Constituição de 10 de Novembro de 1975 que sofreu várias revisões

¹⁸ Acompanhamos a explicação histórica apresentada por Gerald BENDER (2009), *Angola sob o Domínio Português*, Luanda, Editora Nzila, pp. 6-7.

dentre as quais a mais profunda foi a de Março de 1991, quando o país passou a designar-se oficialmente República de Angola.

2.3. Os Estatutos Político-Administrativos da Colónia de Angola

O Primeiro Estatuto de Angola surge de acontecimentos relevantes que deram origem a proclamação da República em 1910 e faziam prever algumas alterações na organização administrativa do Estado português da época.

Neste sentido, a Constituição Republicana de 1911 dispôs que “*Na administração das Províncias Ultramarinas predominará o regime de descentralização com leis especiais adequadas ao seu estado de civilização*” (artigo 64.º), já a Lei Orgânica da Administração Civil das Províncias Ultramarinas, Lei nº 277 de 15 de Agosto de 1914, aprovado pelo Congresso da República dispunha, no seu artigo 1.º que “as colónias portuguesas constituem organismos autónomos sob a superintendência e fiscalização da metrópole”. A orgânica destes organismos autónomos “seria, nos termos do artigo 2.º desse diploma, decretada pelo Governo separadamente para cada colónia tendo em vista o grau de desenvolvimento e mais circunstâncias peculiares de cada uma delas” (artigo 2º da Lei nº 277 de 15 de Agosto de 1914)

Foi nesta circunstância que surgiu a primeira Carta Orgânica da Província de Angola através do Decreto nº 3621 de 28 de Agosto de 1917, que agrupava num só diploma a divisão administrativa, as relações entre a Província e a Metrópole e a administração financeira. Estava conferindo assim o primeiro estatuto Administrativo para Angola. A estrutura organizativa da administração pública angolana prevista nesta Carta Orgânica, nos termos do seu artigo 2.º dizia que o território da Província dividia-se em Distritos administrativos aplicando-se a uns o regime civil e a outros o regime militar consoante estejam ou não submetidos. Os distritos subdividiam-se por sua vez em concelhos, circunscrições ou capitánias-mores, consoante a importância das

povoações que estas áreas abrangessem em função da aglomeração da população branca ou assimilada, do desenvolvimento comercial ou industrial e ainda do grau de instrução e de progresso atingido pela população indígena¹⁹

Em consonância com a Lei Orgânica de 1914, havia assim nesta Carta de 1917 dois critérios complementares em operação: o de domínio e de pacificação e o do grau de civilização.

Segundo o artigo 71.º da Carta Orgânica, a Província de Angola era superiormente administrada por um Governador-geral coadjuvado por um Conselho de Governo, que tinha tanto funções consultivas como executivas.

Os serviços da Administração Geral da Província funcionavam de forma desconcentrada através de secretarias distintas, com Chefes de Serviço Provincial nomeados a título de comissão, por cinco anos, pelo Ministro das Colónias (Título IV da Carta Orgânica da Província de Angola).

Ao nível do Distrito, o artigo 176.º deste diploma dizia; “à testa de cada um dos Distritos civis da colónia haverá um Governador de Distrito, nomeado pelo Governo da Metrópole, sob proposta do Governador Geral”. Tal como em relação aos serviços provinciais, também no Distrito havia uma desconcentração dos serviços da administração geral distrital que eram distribuídos em repartições distintas. Nesta lógica seguia também as outras áreas administrativas quais sejam o Concelho, a Circunscrição e a Capitania-Mor.

Ao nível da Capitania-Mor, em cada uma delas havia um Capitão-Mor, nomeado pelo Governador Geral ouvido o Governador de Distrito. Nomeáveis eram apenas oficiais do exército da Metrópole ou das Forças Ultramarinas e apenas aqueles com largos conhecimento dos costumes indígenas e prática de serviço no inteiro (artigo 216.º).

¹⁹ Cfr: Guedes, et al., (2003). *Pluralismo e Legitimação. A edificação Jurídica Pós-Colonial de Angola*. Pág 43.

Esses esforços foram, como era de esperar, incipientes e pouco conclusivos por isso não tiveram grande sucesso junto da população que visavam. Mesmo proclamando uma certa descentralização administrativa, a Carta Orgânica da Província de Angola de 1917 não comportava a larga descentralização administrativa e financeira susceptível de conduzir a um futuro próspero.

Ao manter inalteráveis modelos como este, que tentava conjugar autonomia com dependência de acordo com o formato das relações de força que inevitavelmente se assistia, o Estado Novo português vai assumir esta mesma ordem e haverá reação dos nativos insatisfeitos com a política colonial.

Porém o ambiente que se vivia na década de 1960, era já de um nacionalismo reformador. O tom muda mesmo em 1961 quando se instalou uma resistência armada. Foi por esta altura que começaram a aparecer vozes críticas no seio da administração colonial portuguesa preconizando uma reorientação da sua política no Ultramar.

Estavam conjugados os factores para a discussão, no seio do Conselho Ultramarino sobre eventuais alterações à Lei nº 2066, de 22 de Junho de 1953, Lei Orgânica do Ultramar. Foi assim que surgiram alterações à Lei Orgânica do Ultramar através da Lei nº 2119 de 24 de Janeiro de 1963 ao abrigo do qual foi aprovado o Estatuto Político-administrativo de Angola através do Decreto nº 45374 de 27 de Novembro de 1963 decretado pelo Ministério do Ultramar.

Na base III da Lei Orgânica do Ultramar, era afirmada a autonomia da colónia, mas logo a base IV limitava esta autonomia.

Assim, Angola não se podia fazer representar a nível internacional nem podia estabelecer o seu próprio estatuto. Na realidade era o Ministro do Ultramar que tinha essa competência. Por outro lado, o Governador-geral era designado pelo governo colonial central. Angola não podia ter exército próprio nem contrair empréstimo sem autorização do governo central. A Assembleia Nacional portuguesa, o Governo e o

Ministro do Ultramar tinham competência legislativa relativamente a Angola (Adérito Correia 1996 pág16).

De acordo com a base V da L.O.U., o Ministro do Ultramar tinha competências para revogar ou anular diplomas legislativos das províncias ultramarinas (base V, nº 2 da L.O.U.) os governadores estavam na dependência directa do Ministro do Ultramar, que tinha uma ampla competência legislativa e executiva em relação às colónias (Base XV L.O.U.).

O Governador em Angola, designado Governador-geral, representava o governo português nesta circunscrição administrativa e tinha amplos poderes civis, militares e financeiros. Tinha competências legislativas e executivas, respondia perante o Governo.

Em Angola, em termos administrativos, o Governador-geral chefiava o conselho da província constituído pelos Secretários Provinciais. A cada um destes secretários competia a gestão de um conjunto de serviços que constituía a Secretaria Provincial.

Como órgãos consultivos do Governador-geral, existia uma junta Consultiva Provincial presidida por ele próprio.

Em termos de divisão administrativa, o capítulo IV do Estatuto Político-administrativo da Província de Angola, trazia como epigrafe Administração Local e o artigo 54.º, estabelecia no seu nº 1, que "o território da Província divide-se em Concelhos, que se formam de freguesias e se agrupam em Distritos. Onde excepcionalmente não possam criar-se freguesias, existirão postos administrativos". Estes postos por sua vez, dividiam-se em regedorias e estas, quando a sua extensão o justificasse, em grupos de povoações. Nas regiões onde o grau de desenvolvimento não permitisse a criação de Concelhos, formavam-se circunscrições Administrativas.

Em cada distrito havia um governador de distrito e uma junta distrital. A nível do concelho e dos postos administrativos, a autoridade máxima era o administrador do concelho ou do posto, que em regra acumulava as funções administrativas, financeiras, políticas e judiciais. Como órgãos

colegiais, existiam as câmaras municipais, juntas de freguesias e juntas locais. Os presidentes das câmaras municipais nos concelhos eram nomeados pelo Governador-geral. Em Angola havia ao todo 15 Distritos e as funções dos seus órgãos estavam estabelecidas na base XLVI da L.O.U.

A implementação do Estatuto Político-administrativo era como que se se desenhasse um modelo de autonomia, ainda que só ao nível organizacional. Este diploma foi completado pelo Decreto nº 48575 de 24 de Setembro de 1968, que dispunha sobre a composição, atribuição e funcionamento das Câmaras Municipais.

No plano jurídico, os diplomas promulgados durante este período significaram um deslocamento do poder decisório da Metrópole para o Governador da Província de Angola mas fizeram-no sem que isso representasse um reforço significativo das instituições autárquicas e municipais em Angola.

Face a pressões cada vez maiores à autonomização, alguma coisa iria ter que mudar. Mas as alterações administrativas efectuadas eram tímidas e tardias. Marcelo Caetano que no início da década de 1970 substituíra António de Oliveira Salazar, defendia para as Províncias, no plano político uma autonomia progressiva e de crescente participação dos angolanos na vida político-administrativa (Guedes , et al., 2003: 51).

No plano jurídico, a revisão constitucional de 1971 que ele protagonizou, qualificou as Províncias Ultramarinas como Regiões Autónomas. Daí Marcelo Caetano ter afirmado que as Províncias Ultramarinas como Angola beneficiavam de uma descentralização política do Estado e situavam-se entre a autarquia local e o Estado Federado: intitulavam-se por isso, Estados²⁰. A partir de então e em consonância com isso, passaram a designar-se honorificamente Estado de Angola ao abrigo da Base II da Lei nº 5/72, de 23 de junho que introduziu alterações à L.O.U

²⁰ Cfr: Caetano M. , Manual de Direito Administrativo Vol I 10ª Edição , 2010 pag: 298 ss.

A eclosão do 25 de Abril de 1974 instaurou em Portugal um regime democrático, o que aliado às resistências locais e as pressões internacionais, desencadeou um processo imparável de descolonização.

Como afirma Correia (1996) “Após o 25 de Abril em Portugal, a Lei n.º1/74 de 25 de Abril, determinou a destituição do Presidente de República, a exoneração das funções do presidente do Conselho de Ministros, dos Ministros, secretários e Subsecretários de Estado. A Assembleia Nacional e o Governo foram dissolvidos. Os poderes atribuídos a esses órgãos passaram para uma Junta de Salvação Nacional”.

Através do Decreto-Lei n.º 169/74 de 25 de Abril, são exonerados das funções os governadores das colónias. As funções desses passam a ser exercidas pelos Secretários-gerais.

A Lei n.º 3/ 74 de 25 de Abril define a estrutura nacional transitória que regerá a organização política do país até a entrada em vigor de uma nova Constituição da República Portuguesa. De acordo com a mesma lei, o poder passava a ser exercido pela Assembleia Constituinte, o Presidente da República, a Junta de Salvação Nacional, o Conselho de Estado, o Governo e os Tribunais. Ao conselho competia a definição do regime geral do governo das províncias ultramarinas. Os governadores-gerais passaram a ter categorias idênticas às de Ministro.

As relações entre as colónias e a metrópole passaram a ser estabelecidas através do Ministro da Coordenação Interterritorial.

Em Agosto de 1974 é estabelecido um regime transitório para Angola através da Lei n.º 6/74, de acordo com esta Lei, as funções de governador-geral passam a ser exercida por uma Junta Governativa. Em Setembro deste mesmo ano, o Decreto n.º 460/74, determina a constituição do governo de Angola e em Novembro a Lei n.º 11/74 altera o regime de governo: a representação da soberania portuguesa passou a competir a um Alto-comissário, os secretários e subsecretários

de Estados reunidos em conselho formam o Governo Provisório que exercia igualmente a função legislativa.

O impacto disso em Angola cedo se fez sentir. A 15 de Janeiro de 1975 foram celebrados os Acordos de Alvor e criado um Governo de Transição que substituiu a autoridade colonial e aprovou a Lei Fundamental de Angola, diploma que conduziria o país até a independência a 11 de Novembro de 1975, sendo reafirmado pela parte portuguesa o reconhecimento do direito do Povo angolano à independência.

CAPÍTULO 3: EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO CONCEITO DE MUNICÍPIO

3.1. O Município no Império Romano e na Idade média

O Império Romano que dominou vasto território na antiguidade, além da capital Roma, era formado pela Itália, sendo seus cidadãos considerados romanos e pelas províncias ou cidades conquistadas pelo império, que se dividiam em colônias e municípios (Maia, 1883)²¹.

Eram considerados municípios as cidades habitadas por pessoas não originárias de Roma, mas que detinham todas ou parte das prerrogativas dos cidadãos romanos, condição atribuída a seu povo. Eram regidas por leis próprias e seus costumes, ao contrário das colônias, submetidas que eram regidas pela legislação de Roma.

Nem todo povo vencido tinha de constituir-se em município, somente aqueles que eram temidos ou que detinham reconhecimentos pelo trabalho praticado. Os demais não eram tratados desta forma, ficavam submetidos ao poder e às leis romanas.

Como se vê, não era uma simples permissão do Império Romano constituir-se em municípios, era na verdade uma conquista do povo. É desta prerrogativa de, o povo vencido reger-se pelas suas leis e costumes, que nasce o município, nome dado à organização local daqueles povos.

Sobre esta questão afirma Santana (2008) citando Alves:

“Já os municípios eram regiões habitadas por populações não originárias de Roma, mas as comunidades passavam a gozar, com algumas restrições, que, aliás, variavam de município para município, da condição de cidadania romana. Mas regiam-se pelas suas próprias leis e podiam preservar suas instituições originais”.²²

O município desenvolveu-se e fortaleceu-se no Império Romano, sendo considerado um dos grandes legados deixados por aquele povo que

²¹ Os Cidadão de Roma e Itália e suas dependências eram considerados romanos e gozavam de grande prestígio. Os estrangeiros eram considerados bárbaros e não eram considerados romanos mesmo fazendo parte de territórios conquistados pelo império.

²² Alencar Santana (2008. P 173) cita Odir Rodrigues Alves na sua obra O Município: dos Romanos a nova República, São Paulo Brasil 1986 p 15

tanto contribuiu para o surgimento de uma das principais referências de instituições jurídicas do mundo. O município desempenhou um papel importante no crescimento do Império Romano, pois a organização local garantia a presença do poder romano nas mais diversas localidades, mesmo que respeitando os costumes dos povos vencidos.

A força do município na sociedade romana foi tão marcante que nem as diversas alterações de poder e de organização por que passou o Império e a República Romana, fizeram com que ele deixasse de existir. Enfraqueceu-se nalguns momentos, noutros se fortaleceu, porém, a sua tradição vigorou como instrumento de organização administrativa, inclusive para outros povos.

A quando da invasão bárbara no princípio do século V, os municípios estavam em declínio, pois a tirania do império os sufocava. Mas a dominação bárbara não extinguiu a organização local, pelo contrário, respeitou as leis e costumes dos vencidos, fazendo com que se organizassem, o que permitiu a sobrevivência do município. Outro fator de sobrevivência do modelo de organização administrativa municipal por altura da invasão germânica, foram os próprios costumes bárbaros que preferiam a vida silvestre do que a cidadina, remetendo aos vencidos que praticassem a liberdade municipal como mecanismo de organização administrativa como afirma Alexandre Herculano, citado por Braga (2008);

Assim o município escapou no meio daquela grande convulsão política, não só porque os conquistadores deixaram por via de regra os vencidos governarem-se pelas suas leis e costumes, continuando eles a seguir as próprias usanças, mas também porque, em geral, as duas raças ficaram materialmente divididas, e porque a aglomeração dos hispano-romanos tornava natural a conservação das instituições populares ou municipais²³.

²³ Alexandre Herculano foi quem mais se destacou no estudo do município. Ele dedicou o seu livro IV ao município o que serviu de base para muitas investigações sobre o municipalismo lusófono. Alencar

O município romano tinha poderes executivo e judicial, sendo que seus magistrados tinham o apoio da cúria, formada pelos decuriões para o governo da cidade. Havia ainda os censores que, além da censura, administravam as rendas públicas, sendo que só podiam exercer tal função quem já tivesse exercido os demais cargos eletivos do município, por isso possuíam maior prestígio em relação aos outros.

Outra autoridade municipal de Roma eram os edis. Tinham por função julgar o que lhes competia e também incumbia-lhes a conservação da paz interna do município, a inspeção nos mercados e o bom estado das vias de comunicação. O responsável pela arrecadação dos tributos era o *questor*.

Estes eram os principais magistrados do município romano, mais o *defensor*, que tinha por missão defender o povo e em especial o presidente da cúria, contra os abusos e injúrias das autoridades romanas. *Para tal*, somente os plebeus poderiam ser eleitos por um mandato de cinco anos.

3.2. A Organização Municipal em França²⁴

A organização administrativa municipal em França exige uma especial atenção devido a influência que ela exerceu na Europa e não só.

A formação do regime de Administração Local francês está ligada à Revolução Francesa de 1789, embora as origens dos seus municípios, a exemplo dos municípios portugueses, espanhóis, italianos etc., remontem os tempos do império romano.

Uma primeira fase da organização administrativa local começa com a obra legislativa da Assembleia Constituinte que incide na administração municipal, seguiu-se a reforma administrativa napoleónica da era do

Santana Braga in “O poder político do Município no Brasil colónia” Revista Brasileira de Direito Constitucional - nº 12 Julho/Dezembro 20108,

²⁴ Sobre esta matéria acompanhamos, com algumas explicações nossas, O Professor António Cândido Oliveira, 1993 Direito das Autarquias Locais 1ª Edição.

consulado e do império, depois a legislação monárquica e finalmente as reformas da III República²⁵.

A Assembleia Constituinte suprimiu a multiplicidade de circunscrições administrativas até então existentes, muitas das quais com funções imprecisas, criando uma divisão administrativa do território composta de departamentos «distritos», «cantões» e municípios²⁶.

Pela lei de 14 de Dezembro de 1789, a atenção da Assembleia Constituinte dirigiu-se para os municípios o que ficou conhecido como «revolução municipal» o que se traduziu na proliferação em todo o país de municípios.

De acordo com Cândido de Oliveira (1993), duas correntes levantaram-se no debate que antecedeu a aprovação da Lei de 14 de Dezembro: uma que propunha a criação de municípios vastos que perpassassem o âmbito da paróquia, outra corrente oposta a esta que defendia o princípio de que a cada paróquia correspondesse a um município «chaque paroisse, chaque commune». Venceu esta última corrente a lei transformou as paróquias em municípios.

Através desta lei, foram cometidos aos municípios poderes que diziam respeito aos assuntos locais ao passo que os interesses gerais e públicos da nação cabiam à soberania nacional. O poder local era assim um poder doméstico quase privado cedendo sempre que estivesse em causa a vontade geral.

A regulamentação da organização municipal obedeceu ao princípio da uniformidade. Assim, estabeleceu-se em cada um dos municípios um conselho geral composto por 6 a 24 membros conforme a população do município e um órgão executivo (*corps municipal*) composto por 3 a 21 membros. À frente do município estava um «Maire» eleito por dois anos por todos os cidadãos activos e reelegível. O rei estava representado por um procurador igualmente eleito pelos cidadãos que elegiam também todos os órgãos municipais (Oliveira, 1993; pág 61).

²⁵ Vide: Oliveira, António Cândido (1993), Direito das Autarquias Locais. pág 58

²⁶ Idem

Como acabamos de assinalar, verifica-se uma experiência de extrema descentralização político-administrativa pois os eleitos locais exerciam o poder com quase total ausência de controlo por parte do Estado.

Mas cedo vai se assistir um processo inverso de afirmação do poder central e o apagamento do poder local. Tal processo atinge o seu ponto alto com a administração napoleónica quando ele chega ao poder na França em 1799 pelo golpe de 9 de Novembro. Em pouco mais de um mês é redigida uma Constituição de cariz autoritário. A administração local logo no centro das preocupações de Napoleão que se revela com a publicação da Lei de 17 de Fevereiro de 1800. Esta Lei estabelece os traços fundamentais da organização administrativa napoleónica.

Não põem em causa a divisão territorial da Assembleia Constituinte, apenas substitui o distrito pelo «arrondissement». Continua a existir três níveis de administração: o departamento, o «arrondissement» e o município.

As novidades situam-se no funcionamento destas administrações.

Por um lado, estabelece-se o princípio de que o exercício da autoridade administrativa deve assentar em agentes individuais (“administrer est le fait d'un seul”), cabendo a órgãos colegiais situados juntos de tais agentes funções auxiliares de mera consulta, por outro lado, estabelece-se, inspirada no modelo de organização militar, uma forte vinculação hierárquica entre todos os agentes individuais, estando no topo da hierarquia o Ministro do Interior. Seguem-se-lhe o Prefeito, o Subprefeito e, ocupando a base da pirâmide, o «Maire»²⁷.

Estamos assim no extremo oposto do modelo estabelecido nos princípios da Revolução. Em vez de órgãos eleitos pelos habitantes dos municípios, temos órgãos constituídos pelo poder discricionário da Administração Central; em vez de uma área delimitada de competências próprias («pouvoir municipal»), uma total subordinação

²⁷ Vid. Oliveira, A. C (1993) op cit. pág 65

hierárquica; em vez do exercício livre de competências delegadas pela administração geral do Estado, uma actuação subordinada a ordens directas da cadeia hierárquica estabelecida²⁸. Esta centralização administrativa vai marcar profundamente a administração francesa durante muito tempo.

A descentralização territorial em França será retomada somente após a 2ª Guerra Mundial com a aprovação da nova Constituição promulgada a 27 de Outubro de 1946 depois de um referendo popular.

Nesse diploma estabeleceu-se o princípio da «livre administração» das autarquias locais através de concelhos eleitos por sufrágio universal (artigo 87.º). Consagrou o município e o departamento como autarquias locais. Assegurava, para além do princípio da livre administração por conselhos eleitos, a execução das decisões desses conselhos pelo seu «Maire» ou o seu Presidente (artigo 87.º). Por sua vez, o artigo 89.º previa a publicação de leis orgânicas que alargariam as liberdades departamentais e municipais²⁹.

Finalmente, a reforma administrativa operada em 1982, instituiu como autarquias locais além do município e do departamento, as regiões. Estas já eram, desde 1972 um instituto público pertencente à administração desconcentrada do Estado e a conversão em peça descentralizada operou-se sem divisão territorial.

Organicamente, constituíam a região, o Conselho regional, órgão deliberativo, eleito por 6 anos e com um número de membros que vai de 41 a 197 e o presidente do Conselho regional era eleito pelo Conselho. Existe ainda nesta estrutura organizativa, um conselho económico e social de natureza consultiva.

A reforma de 1982, operou modificações importantes ao nível do departamento e do município.

No departamento, o Prefeito deixou de ser o respectivo órgão executivo, manteve-se o Conselho Geral como órgão deliberativo e o

²⁸ Oliveira, A. C (1993) op cit. pág. 66

²⁹ Idem

órgão executivo passou a ser o Presidente do Conselho Geral eleito pelos membros deste Conselho. Existe ainda um «bureau» formado pelo Presidente do Conselho e 4 a 10 Vice-Presidentes eleitos por aquele mesmo Conselho.

Quanto aos órgãos do município, manteve-se o Conselho Municipal eleito por sufrágio universal directo e com um número de membros variando entre 9 a 69 em função do número de habitantes do município. Igualmente manteve-se o «Maire», eleito pelo Conselho Municipal de entre os seus membros, e com a dupla qualidade de órgão do município e representante do Governo. A «municipalité» é formada pelo «Maire» e por adjuntos eleitos pelo Conselho Municipal, tendo em conta o número de membros deste Conselho. De notar que os adjuntos só exercem as funções que lhes forem delegadas pelo «Maire»³⁰.

O regime Francês de administração local influenciará fortemente vários países da europa com maior realce para Portugal, Espanha e Itália e em consequência disso, Angola também foi fortemente influenciado.

3.3. O Município em Portugal

O município sendo anterior à fundação de Portugal seria, por conseguinte, anterior à formação do próprio Estado, tendo a sua origem na dominação romana, na perspectiva de Alexandre Herculano³¹.

Mas, contrariamente a esta perspectiva evolucionista proposta por Alexandre Herculano e apoiada por vários historiadores do municipalismo português, Bilhim (2004) afirma que, o município português, não parece ser a continuação dos municípios romanos, mas remontam à Idade

³⁰ Vid. Oliveira, A. C. (1993) op cit. pág. 79

³¹ Diogo Freitas do Amaral no seu Volume 1 do Curso de Direito Administrativo afirma mesmo que a questão de saber qual a origem do município medieval e em particular do município português é objecto de larga discussão, mas aponta para a perspectiva de Alexandre Herculano admitindo que o município português teria conseguido sobreviver e perdurar através dos períodos visigóticos e muçulmanos vindo a renascer na Reconquista (p 463).

Média e é produto das circunstâncias próprias da reconquista de Portugal da dominação muçulmana por volta de 759, como forma de auto-organização de comunidades de base territorial, em consequência de, nesse período, os senhores feudais estarem mais ocupados com a guerra do que com a gestão dos seus domínios.

E, alinhando na ideia de Bilhim, Alencar Santana Braga (2008), afirma que a organização dos concelhos em Portugal surgiu da necessidade de determinada aglomeração urbana criar mecanismo de organização política capaz de solucionar os problemas locais e de defender os direitos do povo habitante daquele território frente às usurpações da nobreza, visto que, ou não havia um poder central capaz de garantir tal prerrogativa, ou não era forte o suficiente para tal, ou ainda, encontrava-se distante a ponto de resolver os problemas de forma eficaz.

Quanto a nós, parece-nos convergir as duas ideias uma vez que depois da reconquista, renasce no território antes organizado em municípios, um novo municipalismo organizado sob escopo de solucionar os diferendos dos habitantes de uma determinada região.

Para além das diversas autarquias que foram sendo criadas pelas divisões administrativas do território que se foram sucedendo ao longo do tempo, a instituição municipal foi a única que persistiu até aos dias de hoje, apresentando-se sempre como sinal de autonomia face ao poder central.

A criação de municípios no início da monarquia portuguesa e o seu fortalecimento foram importantes para o aumento do poder real, além de garantir uma nova organização social da época capitalista que aflorava na Europa. O regime feudal não colaborava para a expansão comercial e para o fortalecimento do poder central.

Precisamente entre os séculos XII e XIII, os municípios vão surgindo espontaneamente em Portugal e aos poucos começam a ser reconhecidos pelo Rei ou pelos senhores mediante forais³².

O ressurgimento do municipalismo apresenta-se como fenómeno cíclico na sociedade portuguesa, associado aos processos de ruptura do tecido social e a profundas alterações no sistema político. Nesta situação, as forças políticas centrais procuram o apoio das estruturas locais, na luta pelo poder. No início do reino português, dizia Braga (2008), era grande o prestígio do município, não só administrava o burgo sob sua competência, mas participava diretamente das decisões da coroa. O povo, representado pelos seus procuradores, constituíam o terceiro estado na formação da Corte, ao lado da nobreza e do clero³³. Como dissemos, os municípios foram essenciais para que o rei pudesse enfrentar o poder da nobreza e do clero. De modo a difundir a organização municipal como meio de organizar a sociedade portuguesa e obter aliados pelo território, os reis passaram a outorgar, aos núcleos de vizinhos, forais ou cartas de liberdade.

O foral foi um instrumento pelo qual o rei concedia direitos ao povo, a fim de que pudesse gozar da sua liberdade, exercesse o direito ao trabalho e se defendesse dos abusos do senhor feudal.

Segundo Caetano (2010), o foral era uma carta que regulava as relações entre os conjuntos dos povoadores ou habitantes de certa área, cujas terras eram consideradas daí por diante propriedade plena dos membros da colectividade, e a coroa ou o senhor a que essas terras antes pertenciam.³⁴

Na mesma linha afirma Silva (2014), os forais eram diplomas pelos quais o rei ou um senhor (laico ou eclesiástico) concedia aos moradores de

³² Forais: diplomas pelos quais o Rei ou um Senhor concedia regalias e privilégios de natureza Administrativa e fiscal aos moradores de uma povoação. Sobre esta matéria do surgimento espontâneo dos municípios mediante a concessão de forais pelo rei, Vid. Amaral, D. F. (2014). *Curso de Direito Administrativo vol. I* pág. 464.

³³ Braga, Alencar Santana (2008) Op cit. pág. 177

³⁴ Caetano, Marcelo (2010) Manual de Direito Administrativo Vol I pp 318

uma povoação, determinadas regalias e privilégios, fundamentalmente de carácter fiscal e administrativo.

Não havia legislação que disciplinasse sua concessão, sendo fruto da conquista do povo e não mera liberalidade real. Carvalho, citado por Santana (2008) afirma que o foral era um vínculo entre o povo local organizado e o rei, que tinha carácter contratual. O rei estabelecia uma relação política diferenciada com cada município, possuindo cada uma delas critérios e conteúdos diferentes. Não possuía uniformidade na concessão dos forais³⁵.

No final do século XIV e princípio do século XV, multiplicam-se as instituições municipais e todo o território português fica dividido em concelhos. Assim, como afirma Amaral (2014), nesta altura D. Dinis nomeia corregedores e juizes de fora para fiscalizarem as câmaras ou mesmo para as chefiarem, era o início da intervenção do Estado na administração municipal³⁶.

Ainda durante a monarquia absoluta, D. Manuel procedeu a reforma dos forais em 1497. Essa reforma, permitiu não só por em ordem as relações administrativas reguladas pelos forais velhos, mas ajustar a cada concelho o regime tributário que as circunstâncias da época justificavam. Mesmo assim, o poder real está presente na administração municipal, ao menos aos concelhos mais importantes, mediante carregadores e os juizes de fora, além de outros magistrados especiais (Caetano, Marcelo (2010) Manual de Direito Administrativo Vol I pág 321).

Até a emergência do período liberal no final do século XVIII, existiam em Portugal 826 concelhos³⁷ com câmaras municipais reduzidas a meros órgãos consultivos pois o Decreto nº 23, de 16 de Maio de 1832 de Monzinho da Silveira que fez a reforma da administração local,

³⁵ Braga, Alencar Santana (2008) Op cit. pág 179

³⁶ Amaral, Diogo Freitas (2012, p 541) op cit.

³⁷ ³⁷ Caetano, Marcelo (2010) op cit. pp 321

conferiu a administração conelhia a um Provedor de nomeação régia junto do qual funcionava a Câmara Municipal electiva.

Desde o século XVIII que se considerava indispensável uma remodelação da divisão territorial. De acordo com Caetana (2010: 321), o Decreto de 6 de Novembro de 1836, extinguiu 498 concelhos no continente de modos a criar circunscrições municipais maiores e de mais avultadas possibilidades financeiras. Assim, o citado decreto criou 21 concelhos novos, existindo em Portugal nesta época 351 municípios.

No período da monarquia constitucional, Freitas do Amaral (2014) ensina que o número de municípios acaba por estabilizar e a descentralização retoma os seus direitos ainda que os sucessivos códigos administrativos do século XIX oscilem entre uma intervenção governamental mais acentuada e uma tutela estadual menos pronunciada. Os corpos administrativos são democraticamente escolhidos em eleições livres, mas ao lado destes existem magistrados administrativos da confiança política do governo com competências próprias de âmbito local e poderes de tutela sobre os corpos administrativos³⁸.

No Estado Novo, o regime político iniciado com o levantamento militar de 28 de Maio de 1926, promoveram-se as modificações no seio dos municípios que merecem atenção.

O Estado Novo aprovou o código administrativo elaborado por Marcelo Caetano que insistiu na centralização, esvaziando de poderes as estruturas municipais. Os presidentes de Câmara e regedores de freguesias passaram a ser nomeados pelo poder central. As autarquias estavam sujeitas a apertada tutela administrativa e não dispunham de receitas próprias. O regime deste período histórico foi extensivo às colónias cujos magistrados administrativos eram nomeados pelo governo central de Lisboa. As autarquias locais eram financiadas por subsídios e participações concedidas pelo poder central, sem

³⁸ Amaral, Diogo Freitas (2012, p 541) op cit

obediência rigorosa a qualquer critério de distribuição, em que o presidente de Câmara assumia um papel de súbdito em relação à política imposta pelo Governo.

O município foi então o local de cruzamento da administração autárquica com a administração periférica do Estado, corporizado no presidente de Câmara, em que o centro, procurando controlar a periferia, lhe impunha as suas concepções. Para Caetano (2010) o município é a forma típica e tradicional de administração local autárquica.

O Código Administrativo de 1936-1940 veio dividir o território nacional em quatro níveis de circunscrições administrativas: a freguesia, o concelho, o distrito e a província. Nestas quatro circunscrições, existiam três autarquias locais visto que ao distrito não correspondia nenhuma autarquia.

Em 1974, a implantação do regime democrático impôs rupturas fomentando a descentralização e a autonomia municipal. Assim, os órgãos autárquicos passaram a ser eleitos sem necessidade de homologação por parte do poder central, a democracia local foi inaugurada com a realização das primeiras eleições autárquicas, a 12 de Dezembro de 1976. Com o 25 de Abril de 1974, são dissolvidos os corpos administrativos do Estado Novo e nomeadas as comissões administrativas que, até finais de 1976, asseguraram a gestão dos interesses locais.

A Constituição da República Portuguesa de 1976 demonstra uma rutura com o corporativismo, fomentando o princípio da descentralização e da autonomia municipal.

Com ela, são institucionalizados três níveis de poder juridicamente distintos e autónomos: o Estado, as regiões Autónomas e o Poder Local. Verifica-se uma clara rutura com o sistema até então vigente e a adoção de um sistema de repartição do exercício do poder por diferentes entes político-administrativos, instituindo as Regiões Autónomas e o Poder Local como níveis de contenção do poder

centralizador do Estado.

O n.º 2 do artigo 237.º da referida Constituição da República Portuguesa (CRP), definiu as autarquias locais como *“pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visavam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”*. Este artigo estabelece as autarquias locais como integrantes da organização democrática do Estado. Deste modo, as autarquias locais passam a ser formas autónomas de administração e não qualquer forma de administração indireta do Estado. Apesar de, entretanto, terem ocorrido diversas revisões constitucionais, esta nomenclatura manteve-se inalterada.

Após a instauração do regime democrático em Abril de 1974 como veremos, assistiu-se a um pendor fortemente descentralizador de competências da Administração Central para os municípios.

Para tal contribuiu, por um lado a inexistência de regiões administrativas consagradas constitucionalmente, e por outro a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE), uma vez que os municípios se transformaram numa das principais origens dos projetos elegíveis para serem financiados por fundos comunitários, em particular pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (Nico, 2013: 28).

No entanto, rapidamente se percebeu que os municípios não detinham os meios técnicos especializados necessários para colocarem em prática as novas atribuições.

A extensão do território de muitos municípios portugueses, bem como a sua situação de carência material aquando da instauração da democracia, demonstraram desde cedo a necessidade de atuação supramunicipal.

As soluções apontadas para a resolução deste problema passaria ou pela associação voluntária de municípios, para a gestão de interesses comuns, ou pela extinção de alguns concelhos cuja viabilidade se revelasse limitada (o que levaria com certeza à oposição das

populações em causa) ou ainda pela transferência de atribuições para o escalão regional.

Assim, no sentido de dotar os municípios de novas ferramentas que lhes permitissem uma gestão mais eficaz dos seus recursos, foi aprovado, em 1981, o primeiro diploma legal sobre as associações de municípios (Decreto – Lei n.º 266/81 de 15 de Setembro).

De acordo com este Decreto-Lei, a associação de municípios é uma pessoa colectiva de direito público, criada por acordo de dois ou mais municípios vizinhos para a realização de interesses específicos comuns (artigo 1.º). Os órgãos previstos eram a Assembleia Intermunicipal, composta pelos presidentes de Câmara dos municípios associados ou seus substitutos legais e por um ou mais vereadores de cada um dos municípios (artigo 7.º); e o Conselho Administrativo, composto por um representante de cada município e eleitos (artigo 8.º). Competia também ao presidente do Conselho Administrativo presidir à Mesa da Assembleia Intermunicipal.

Era a genesis das entidades intermunicipais que vieram a ser operacionalizados, em "substituição das Regiões" com a Lei 75/2013 de 12 de Setembro, que estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.

CAPÍTULO 4: DESCENTRALIZAÇÃO POLITICO-ADMINISTRATIVA.

4. Descentralização Politico-administrativa.

Em muitos Estados africanos incluindo Angola, as estruturas locais serviram os interesses da nação colonizadora sendo por isso de índole administrativa centralizadora, com o principal objectivo de garantir o controlo sob o território. Eram formas de mera desconcentração político-administrativas. Ultimamente os Estados africanos estão a avançar na senda da democratização e têm evoluído para o modelo de descentralização.

A delimitação do conceito de descentralização apresenta um grau relativamente alto de dificuldade, dada a ampla variedade de acepções que carrega.

A descentralização consiste na distribuição das atribuições do Estado a outras pessoas colectivas públicas, isto é, quando a satisfação das necessidades colectivas não esteja apenas a cargo de uma só pessoa colectiva, o Estado. No entanto, não basta que sejam criadas novas pessoas colectivas para que estejamos perante a descentralização, é necessários que estas prossigam os seus fins com autonomia. Como afirma Fernanda Paula Oliveira (2000), "a verdadeira descentralização é a que dá origem a pessoas colectivas com personalidade jurídica própria, órgãos eleitos, e cuja gestão dos interesses próprios esteja a seu cargo"³⁹.

De facto, de acordo com Marcello Caetano, apesar de muitos autores procederem a um desdobramento da descentralização, fazendo uma distinção entre descentralização territorial, operada através da atribuição de poderes às entidades locais e a descentralização institucional, que seria confiar tarefas do Estado a pessoas colectivas de direito público ou privado, ela só existe "quando a lei, em vez de reunir as atribuições de interesse público numa só entidade, as distribui por

³⁹ Oliveira, Fernanda Paula, (2013), *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, pág. 82

diversas pessoas jurídicas dotadas de autonomia administrativa”⁴⁰. Já Diogo Freitas do Amaral, fala de descentralização jurídica e de descentralização político-administrativa. No plano jurídico, descentralização é “um sistema em que as funções administrativas estejam confiadas não apenas ao Estado, mas também a outras pessoas colectivas territoriais, designadamente as autarquias locais⁴¹. Basta que haja autarquias locais, como pessoas colectivas distintas do Estado, para que haja juridicamente descentralização. Já no plano político-administrativo, há descentralização quando os órgãos das autarquias locais são livremente eleitos pelas respectivas populações, quando a lei os considera independentes nas suas atribuições e competências e quando estiverem sujeitas a formas atenuadas de tutela administrativa, em regra, restrita ao controlo da legalidade.

A descentralização em sentido estrito refere-se ao reconhecimento por lei de atribuições próprias as administrações de comunidades autónomas, diferentes da comunidade nacional, implicando a instituição de pessoas colectivas públicas e a previsão de competências exclusivas aos respectivos órgãos eleitos⁴².

Alguns autores entendem que a descentralização encontra-se frequentemente associada à democracia, ou seja, pela eleição dos órgãos pelas próprias comunidades, emana um poder de decisão autónomo e legitimado pela população e cujo exercício visa a totalidade ou parcialidade das matérias de interesse das respectivas comunidades. Esta perspectiva postula que os entes descentralizados não são simples circunscrições geográficas ou territoriais, mas sim, constituem pessoas administrativas de direito público, distintas do Estado, com atribuições jurídicas: têm o direito de elaborar e ter um orçamento autónomo, podem exercer prerrogativas de âmbito público,

⁴⁰ Caetano, Marcello, (2010), *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, pág. 71

⁴¹ Amaral, Diogo Freitas (2012), *Curso de Direito Administrativo Volume I* pág. 873

⁴² Bilhim. João (2004) *Governança nas Autarquias Locais*. Pag 47

podem tomar decisões no quadro das necessidades dos seus administrados.

Inicialmente o conceito de descentralização estava essencialmente ligado à autonomia das coletividades locais. O conceito nasce em França e aplicava-se quando o Estado reconhecia e transferia atribuições e poderes de decisão para as coletividades territoriais. Trata-se da descentralização territorial, segundo a qual o Estado reconhece a existência de entidades, com personalidade jurídica e que atuam na prossecução dos interesses das populações respetivas, sem estarem sujeitas às ordens da administração central ou dos seus órgãos, atuando antes de acordo com o seu livre arbítrio desde que no respeito pela Lei, (Nico, 2013).

Esta questão tem levantado debates em que se esgrimem argumentos de diferentes naturezas. Deste modo, interessa antes analisar as questões essenciais a considerar para fundamentar uma opinião sobre a descentralização político-administrativa em Angola.

Primeiramente impõe-se questionar porquê, depois para onde e finalmente, como descentralizar?

Respondendo ao porquê descentralizar, um dos argumentos favoráveis a descentralização respeita o facto de permitir maior proximidade aos cidadãos e maior adaptabilidade às preferências locais, menor burocracia e, nalguns casos, maior eficiência e eficácia. Na determinação da administração descentralizada, deve procurar-se assegurar de que estas estruturas são uma forma de valorização da democracia local.

Para onde descentralizar, no caso de Angola, será sem dúvidas para os municípios e eventuais autarquias metropolitanas, freguesias ou outras subdivisões administrativas pertinentes conforme virá a ser desenhado pelo legislador ordinário.

Para saber como descentralizar, é essencial saber se a transferência de competências deverá ser universal ou parcial. Em qualquer dos casos

poder-se-á distinguir dois caminhos: caso as competências se mantenham na administração central, mas sejam exercidas em regime de parceria com a administração local ou caso as competências sejam transferidas para os municípios, mas exercidas em parceria com a administração central (Sousa 2014: 76)

O interesse em descentralizar as estruturas e as funções do Estado, resulta da tese de que a tomada de decisões a um nível menos centralizado seria mais eficiente e daria aos governos locais e à sociedade civil maior influência na gestão dos seus próprios interesses.

Na análise do processo de descentralização que tem sido adoptado por vários países, o que iremos tratar a seguir, podemos distinguir três grandes fases. Tipicamente, numa primeira fase, os principais esforços passam pela criação do enquadramento legal das estruturas locais existentes e pela sua capacitação, posteriormente verifica-se uma descentralização gradual, sendo depositadas maiores responsabilidades nas estruturas locais, finalmente, segue-se um maior foco na eficiência das mesmas, no reforço da qualidade do serviço e na valorização da participação local.

Falando das espécies de descentralização, Freitas do Amaral (2012) distingue duas: quanto à forma e quanto ao grau de descentralização: Quanto à forma, o autor distingue a descentralização territorial, aquela que dá origem a autarquias locais; a descentralização institucional que dá origem a institutos públicos; e a descentralização associativa, que dá origem às associações. Mas para o autor, a descentralização em sentido estrito é a descentralização territorial. E quanto ao grau, o autor apresenta um elenco de graus de descentralização que resultam na descentralização privada, descentralização administrativa, descentralização política, na autoadministração e no autogoverno⁴³.

⁴³ Cfr: Amaral, Diogo Freitas (2012), Curso de Direito Administrativo Vol I, pág. 878 e 979

Nesse sentido, existem autores que distinguem descentralização territorial de descentralização institucional (que dá origem a institutos, com personalidade jurídica e autonomia, que podem praticar actos definitivos e executórios, de que não cabe recurso hierárquico e que estão sujeitos à direção e superintendência do governo), e por vezes de descentralização associativa que dá origem às associações públicas. Contudo, outros autores, como Freitas do Amaral, Sérvulo Correia e Luís Sá, reservam o termo “descentralização” para o caso da descentralização territorial, sendo os outros casos considerados casos de devolução de poderes. Existem mesmo autores que, ao referirem os diversos tipos de descentralização, reservam o termo “descentralização em sentido próprio” ou em sentido restrito exclusivamente para a descentralização territorial (Amaral, 2012: 873).

Segundo Sá (1989), existem diferenças profundas entre a descentralização territorial para as comunidades locais “de população e território”, e a impropriamente chamada “descentralização institucional”, técnica ou por serviços:

(...) em comum, podem ter a personalidade jurídica e a autonomia, embora estejam sujeitas a formas diferentes de tutela; de diverso têm entre outros aspetos, a diferença que vai entre o reconhecimento de uma certa esfera de autoadministração a uma população e uma operação técnica, de criação de um instituto, que é uma mera forma de administração indireta centralizada, que, embora com relativa autonomia, continúa dependente, quer pela designação dos seus órgãos quer pelo tipo de tutela que sobre esses órgãos é exercida (Sá, 1989: 19).

A descentralização territorial não deve ser confundida com a desconcentração territorial. A primeira consiste na transferência de tarefas administrativas para coletividades territoriais autónomas de âmbito local ou regional (municípios, regiões, etc.), que serão exercidas por estas como tarefas próprias, sob responsabilidade própria, por órgãos próprios, com serviços, pessoal recursos e finanças próprios. Por

outro lado, a desconcentração territorial consiste em criar, dentro da Administração do Estado, um ou mais níveis territoriais, através de serviços periféricos, com limitados níveis de autonomia e decisão, e sempre sob orientação e direção do Governo (Rocha, 2005: 15).

Embora se tratem de fenómenos diferentes, existe uma relação complexa entre a desconcentração territorial e a descentralização territorial. Em princípio, quanto maior for a descentralização em cada nível territorial, menor será a desconcentração desse nível, uma vez que o volume da administração estadual é menor. Por outro lado, a existência de descentralização não coloca de lado a necessidade de haver desconcentração (Rocha, 2005).

Portanto, à luz das posições dos diferentes autores acima mencionados, esclarece-se que a descentralização administrativa não afecta a unidade do Estado soberano, antes pelo contrário, circunscreve-se à esfera administrativa que também acusa alguma dependência dos entes descentralizados perante os órgãos do Estado que os criaram. Os entes descentralizados não são politicamente distintos dos órgãos centrais que os tutelam, que os criaram e que os podem extinguir.

4.1. Desconcentração e descentralização Administrativa⁴⁴.

A primeira grande tendência para a descentralização foi a desconcentração administrativa, que se traduz segundo Freitas do Amaral (2012: 834) num processo de descongestionamento de competências conferindo-se a funcionários ou agentes subalternos certos poderes decisórios, os quais, numa administração concentrada estariam reservados em exclusivo ao superior.

Segundo este administrativista “a administração desconcentrada é o sistema em que o poder decisório se reparte entre o superior e um ou vários órgãos subalternos os quais, via de regra, permanecem sujeitos a

⁴⁴ Sobre esta matéria, cf. Caetano, Marcelo (2010) Manual de Direito Administrativo Vol. I pág 254; Amaral, D. F. (2012) Curso de Direito Administrativo VI. I pág. 833 ss; Sousa, A. F (2014) Direito Administrativo Angolano, pág. 96.

direcção e supervisão daquele"⁴⁵. Com a desconcentração os governos procuram aproximar os seus serviços dos cidadãos, atribuindo responsabilidades às autoridades locais, mantendo o controlo administrativo sobre as decisões tomadas por estas.

Já a descentralização, no sentido jurídico da palavra, diz Freitas do Amaral "é um sistema em que a função administrativa esteja confiada não apenas ao Estado, mas também a outras pessoas colectivas territoriais, designadamente autarquias locais"⁴⁶. No plano político-administrativo, prossegue o autor, " há descentralização quando os órgãos das autarquias locais são livremente eleitos pelas respectivas populações, quando a lei os considera independentes na órbita das suas atribuições e competências e quando estiverem sujeitas a formas atenuadas de tutela administrativa, em regra restrita ao controlo da legalidade"⁴⁷.

A descentralização tem sido vista como a forma mais eficiente de organizar o trabalho da administração pública. Os benefícios que advém da descentralização não resultam apenas da quantidade de poderes transferidos mas sim pela qualidade das atribuições que se vão efectivamente transferir. Para que as autarquias assumam tarefas que competiam à administração central e prestem serviço de qualidade ao cidadão, é indispensável que lhes sejam concedidos meios técnicos e financeiros suficientes.

Os sistemas dizem-se desconcentrados quando apresentam um elevado grau de distribuição vertical de competências pelos diferentes patamares da hierarquia administrativa; por seu lado, os sistemas dizem-se descentralizados se as funções administrativas, além do Estado, forem também confiadas a outras pessoas colectivas de população e

⁴⁵ Cfr: Amaral, Diogo Freitas. Op cit pág. 834

⁴⁶ Idem pág. 873

⁴⁷ Idem pág.874

território, ou seja, “o reconhecimento de que o Estado não dispõe do monopólio da prossecução do interesse público”⁴⁸.

4.2. Experiência de descentralização no Mundo.

Por formas a compreender melhor o processo de descentralização em Angola, procuramos conhecer alguns exemplos de processo neste âmbito, de países que já passaram ou se encontram noutros estádios de modos a relacioná-los com a realidade angolana.

Assim, no caso de Portugal, Brasil e Cabo-Verde em que o processo de descentralização já está mais estruturado, é notória a autonomia concedida ao poder local, principalmente no que consiste a tomada de decisões e implementação de acções devidamente acompanhadas a nível de recursos financeiros próprios.

Reconhece-se, no caso português, como veremos mais abaixo, que a administração pública deverá estar estruturada de modos a evitar a burocratização e aproximar os serviços das populações e assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva (artigo 267.º nº 1 CRP) e que ela deverá ser realizada sem «prejuízo da necessária eficácia e unidade de acção da administração e dos poderes de superintendência e tutela dos órgãos competentes⁴⁹». Aqui salvaguarda-se o princípio da subsidiariedade.

No caso do Brasil, são também de salientar os exemplos das experiências a nível de orçamentos participativos e de conselhos de audiências públicas a nível regional, que fomentaram em grande medida a participação dos cidadãos na vida política. Isto mesmo será objecto da nossa atenção mais abaixo.

Outro exemplo a notar é o de Cabo-Verde onde ficou patente o desfasamento entre as responsabilidades atribuídas às autarquias locais

⁴⁸ Cfr: Caupers, João (1994) A Administração Periférica do Estado. Estudo de Ciência da Admiração. Pág. 230

⁴⁹ Cfr. CRP artigo 267 nº 2

e as limitações a nível da organização e gestão dos recursos humanos. Ainda assim, apesar das limitações e problemas a descentralização contribuiu decisivamente para a ampliação das formas da acção administrativa, para a sua aproximação das populações e para impulsionar o desenvolvimento das economias locais fortalecendo deste modo a democracia com a realização e eleições locais regulares e periódicas.

E finalmente analisaremos o processo de descentralização em Moçambique que se encontra numa fase de consolidação embora eivado de imprecisões.

Esses exemplos podem trazer valor acrescentado na definição de políticas para a descentralização administrativa em Angola adaptando os pontos positivos para a realidade nacional, explorando os ensinamentos retirados nestes processos.

4.2.1. O caso de Portugal

O enquadramento jurídico da descentralização portuguesa está consagrado na Constituição que define o Estado como unitário referindo que “respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios de subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública (artigo 6º da CRP).

No que taca a estrutura da administração e as vantagens e desvantagens da descentralização, nota-se uma clara ambivalência, pois se por um lado se reconhece que a administração pública será estruturada de modos a evitar a burocratização, aproximar os serviços das populações e assegurar a participação dos interessados na sua gestão, (nº 1 do artigo 267.º CRP), por outro lado, reconhece-se no mesmo artigo que a descentralização deverá ser realizada sem prejuízo da necessária eficácia e unidade da acção da administração e dos

poderes de superintendência e tutela dos órgãos competentes, (nº 2 do artigo 267.º CRP).

Canotilho (2010), aponta que:

«...não é transparente entre por um lado os poderes de direcção e de superintendência do Governo (nº 2 in fine) e, por outro lado a administração descentralizada e a administração desconcentrada. O poder de direcção diz respeito a administração directa... (concentrada ou desconcentrada), o poder de superintendência, na medida em que implica o poder de orientação, bem como a faculdade de revisão, confirmação, modificação ou revogação do acto de outras entidades, só pode existir no caso de administração indirecta mas já não no caso de descentralização autónoma dado existir aqui apenas um poder de tutela⁵⁰»

Quer dizer, os conceitos de descentralização e desconcentração, de administração directa, indirecta e autónoma, de poderes de direcção, superintendência e tutela, cobrem áreas que se cruzam ou se sobrepõem, não existindo entre eles, relações lineares de correspondência.

O Estado português é politicamente unitário, mas considera-se constitucionalmente limitado pela autonomia insular, pela autonomia das autarquias locais e pelos princípios da subsidiariedade e da descentralização administrativa. A autonomia local prevista na CRP não é só uma mera competência de autorregulação ou descentralização administrativa, tem a ver com uma população residente com interesses

⁵⁰ Canotilho, J.J.G e Moreira, Vital (2010) Constituição da República Portuguesa Anotada. Volume II pág. 810.

próprios num determinado território, aí exercendo poderes políticos em democracia.

Desde já pode realçar-se áreas que pela sua natureza justificam a sua transferência para as administrações locais, conhecedoras do contexto específico em que se inserem e numa lógica de aplicação do princípio de subsidiariedade. Trata-se de áreas como:

- Cultura (na sua componente de concessão de apoios aos agentes);
- Segurança social (no que respeita à acção social);
- Educação (não na definição do currículo obrigatório que se mantém centralizado, mas nas competências, no domínio da gestão e manutenção das infraestruturas e equipamento de ensino básico bem como a gestão de pessoal não docente de disciplina do currículo obrigatório, actividades extracurriculares, etc);
- Saúde (por exemplo, no âmbito da gestão de unidades de saúde locais).
- Urbanismo;
- Transportes locais;
- Rede viária;

No que se refere à descentralização para entidades supramunicipais, em Portugal a descentralização tem sido analisada sobretudo como transferência de atribuições, competências e recursos para os municípios, aplicando desta forma o princípio de subsidiariedade. Contudo, a escala territorial e demográfica do município é, por vezes, insuficiente, pelo que têm sido consideradas entidades supramunicipais para assumirem certas competências no âmbito da descentralização.

Neste contexto dois diplomas, no sentido de reforço do intermunicipalismo. Esta reforma teve como objectivo alterar profundamente o associativismo municipal em Portugal, reforçando estratégias de cooperação e aumentos de sinergias.

4.2.2. O Exemplo De Descentralização No Brasil

A Federação como forma do Estado no Brasil encontra acolhimento constitucional expresso nos artigos 1.º e 18.º da Constituição Federal de 1988. Diferente da dos Estados unidos da América que surgiu do processo de agregação, tornando-se unidos num só Estado estados soberanos, o Brasil como Federação surge de um processo de descentralização política e autonomia local, pois durante a vigência do império era um estado unitário.

Como bem observa José dos Santos Filho (2008), «a federação como forma de Estado foi a forma mais imaginosa pelo homem para permitir a conjugação das vantagens da autonomia política com aquelas difluentes da existência de poder central»⁵¹. De facto, se de um lado se reconhece um poder central e soberano, do outro lado, as partes componentes recebem capacidade política derivada do processo de descentralização.

A descentralização é característica fundamental do regime federativo, significa que, além do poder central, outros círculos de poder são conferidos a suas repartições. No Brasil há três círculos de poder todos dotados de autonomia o que permite as entidades componentes a escolha dos seus próprios dirigentes. Assim compõe a federação brasileira a União Federal, os Estados, os Municípios e os Distritos Federais (cfr: artigo 18.º CF).

⁵¹ Vid: Filho, José dos Santos (2008) Manual de Direito Administrativo, pág. 5

Outra característica do Estado federado é a participação dos Estados na vontade nacional, representados no senado Federal (artigo 46.º CF) e o poder de auto constituição, conferido de forma expressa aos Estados de modo a permitir que sejam também regidos por suas próprias constituições. Os municípios por sua vez, saíram bastante fortalecidos da constituição vigente. Embora não se lhes permitiu ter uma constituição sob aspecto formal, admitiu-se que fossem regidos por leis orgânicas de efeitos semelhantes aos que decorrem das constituições (artigo 29.º CF).

A Constituição Federal deixou registado expressamente que os entes que compõem a federação brasileira são dotados de autonomia.

A autonomia, no sentido técnico da palavra, segundo Filho (2008), é ter capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração⁵².

Em relação a capacidade de auto-organização, significa que a entidade pode criar seu diploma constitutivo. Em relação ao autogoverno, a entidade pode organizar o seu governo e eleger os seus dirigentes. No que se refere a autoadministração, pode o ente administrativo organizar seus próprios serviços.

É este último aspecto que apresenta relevância para a descentralização administrativa brasileira. Dotada de autonomia e de capacidade de autoadministração, as entidades federativas mormente os municípios terão, por via de consequência, as suas próprias administrações, suas próprias organizações e seus próprios serviços, inconfundíveis com os de outras entidades supramunicipais.

A autonomia municipal foi enfatizada na Constituição de 1988, que erigiu o município como membro da Federação abaixo do Estado (artigo 18.º da CF) no exercício de soberania estatal, o que lhe outorga competência para legislar sobre sua própria Lei orgânica ou Carta

⁵² Vid: Filho, José dos Santos (2008) op cit, pág 6

Municipal (artigo 29.º CF) e a partir dela legislar e exercer a Administração Pública (cfr: artigo 30.º CF).

A carta municipal, afirma a Constituição, deverá ser votada em forma de Lei orgânica em dois turnos e aprovada por dois terços dos membros da Câmara municipal que a promulgará (artigo 29.º CF), organizará os poderes Legislativo e Executivo municipais e disporá sobre seus servidores, bens, actos e serviços, obedecendo apenas aos princípios e normas da Constituição Federal e aos princípios da Constituição do respectivo Estado. Observe-se neste caso que a organização municipal, objecto da respectiva Lei orgânica, já se encontra subordinada a duas ordens constitucionais: a Constituição Federal e a Constituição Estadual.

Conforme pontua Neto (2003), a Câmara Municipal, embora investida de competências organizativas federativas, por força do artigo 29.º da CF, já encontra poderes constituídos no Município⁵³.

Isso significa que não pode o município suplantar livremente toda e qualquer legislação editadas pelas demais entidades supramunicipais sob pena de inconstitucionalidade, mas tão-somente complementar aquela que porventura exista a previsão da possibilidade de um detalhe normativo ao nível municipal. Portanto a competência legislativa municipal é complementar.

No Município, a chefia do Poder Executivo é unipessoal, exercido pelo Prefeito (artigo 29.º inciso I CF) auxiliado por Secretários municipais. O controlo judicial dos actos do Poder Público Municipal está a cargo do Poder Judiciário do Estado, inclusive no que se refere à declaração de inconstitucionalidade das leis ou actos normativos destes.

Quanto às autarquias locais, o regime brasileiro configura as autarquias como administração indirecta exercida por pessoas de direito público.

⁵³ Vid. Neto, Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2003) Curso de Direito Administrativo pág. 242.

O Estado no Brasil desdobra-se por entes com personalidade de direito público, dispostos em dois níveis: o nível constitucional, constituído por pessoas jurídicas políticas, que executam a administração directa; e o nível legal, que se constitui de pessoas jurídicas administrativas que se classificam como entidades da administração indirecta. Estas são as autarquias (Neto, 2003: 245).

As autarquias no ordenamento jurídico brasileiro, são órgãos autónomos da Administração, criadas por lei, com personalidade jurídica de direito público, património próprio e atribuições estatais específicas (Neto, 2003: 256).

São entidades autónomas, mas não têm autonomias própria ou seja, os entes com autonomia no ordenamento jurídico brasileiro são a União, o Estado e os Municípios que legislam para si próprios. As autarquias administram-se a si próprias, segundo as leis editadas pela entidade que as criou. Elas podem ser criadas tanto pela União, pelo Estado ou pelo Município.

4.2.3. O Processo de Descentralização em Cabo-Verde

O modelo de descentralização de Cabo Verde é idêntico ao modelo português inspirado no modelo municipalista de organização administrativa. Este processo de descentralização territorial completou já quinze anos.

Durante este período, institucionalizaram-se eleições municipais que se realizam regular e periodicamente, estabeleceu-se o estatuto jurídico organizativo e financeiro dos municípios, transferiram-se atribuições do Estado para os municípios, pelo menos aqueles que cabem ao município geri-los e criaram-se novos municípios.

O balanço do processo em Cabo-Verde, segundo os especialistas, é positivo, ainda que não isento de críticas. Existe o reconhecimento generalizado da importância deste processo e que, apesar das

limitações e problemas, a descentralização contribuiu decisivamente para ampliação das formas de acção administrativa, para a sua aproximação das populações e para impulsionar o desenvolvimento do país e das economias locais, fortalecendo também a democracia.

Das maiores dificuldades reveladas durante o processo de descentralização, José de Melo Alexandrino (2012: 10) releva o claro desfasamento entre a responsabilidade que a constituição, a lei e a sociedade atribuem às autarquias locais e as limitações das capacidades organizativas, de gestão e de recursos humanos das mesmas. Além disso, o autor aponta ainda a existência de uma única categoria de autarquias locais (os municípios), a indefinição sobre o modelo de regiões a adoptar, a ausência de ligação entre o poder local e o poder central apesar da criação dos governadores civis em 1998, a proliferação do número de municípios e a uma excessiva concentração do poder na capital como factores que dificultam o cabal processo descentralizador em Cabo-Verde⁵⁴.

A sobrevivência da tradição municipalista que relevou na institucionalização dos municípios a partir de 1990, o modelo de descentralização de município e de sistema de governo similar ao português, a expressa previsão constitucional da garantia do apoio técnico do Estado, a discussão acerca da regionalização e da reintrodução das freguesias constituem os pontos fortes do processo em curso.

Apesar disso, a consolidação organizativa e da gestão dos municípios designadamente em matéria de administração financeira e auditoria interna e a sua capacitação em termos de recursos humanos qualificados, recursos técnicos, modernização e informatização do sistema de gestão e de equipamento são seguramente os maiores

⁵⁴José de Melo Alexandrino fazia alusão à descentralização em Cabo-Verde durante a conclusão das Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono em Lisboa a 20 de Abril de 2012. Na Síntese comparativa. Disponível em www.icjp.pt consultado em 15/12/2014 pag. 10

desafios que continuam a pôr-se ao Estado na concretização do processo de descentralização.

Para nós, a experiência de Cabo-verde, tendo em conta a imposição constitucional de um estatuto administrativo especial para a cidade da Praia (nº 2 do artigo 10 da Constituição da República de Cabo-Verde) e as perspectivas de regionalização, justificam e aconselham que tendo em vista a consolidação institucional do movimento autárquico, se proceda a revisão e a adaptação do Estatuto dos Municípios ou mesmo a adopção de um estatuto geral das autarquias locais com vista a fixação de critérios mais exigentes e objectivos de criação de autarquias e de um núcleo consistente de atribuições comuns a cada tipo de autarquia.

4.2.4. O exemplo de Descentralização em Moçambique.

As bases para uma governação local democrática foram criadas desde a Constituição da República de 1994. Através da descentralização e da desconcentração, princípio pelo qual assenta a estruturação da Administração Pública moçambicana, foram criadas as autarquias com objectivo de “organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade e promover o desenvolvimento local, o aprofundamento e a consolidação da democracia (Nhambirre, 2011: 87).

Na sequência da reforma imposta pela constituição, foi produzida uma série de legislação que deu corpo ao processo de descentralização, com destaque para a Lei nº 2/97 Lei das autarquias locais e a Lei nº 8/2003 sobre os órgãos locais do Estado.

Estas reformas resultaram num duplo sistema de governação local:

- Um que é de devolução de poderes, funções e recursos (descentralização política), para os 33 Municípios inicialmente previstos e que actualmente são 43 de acordo com a Lei 3/08, com realização regular de eleições locais;

- E a outra que é a atípica descentralização administrativa, que consiste na transferência de recursos, tarefas e poder de decisão para as autoridades hierarquicamente inferiores (os distritos).

Estas duas formas de descentralização que foram definidas e acomodadas por leis do Estado, abriram espaços e oportunidades para coabitação de duas formas de exercício do poder político-administrativo dentro de um mesmo espaço geográfico.

Do ponto de vista prático, esta coabitação, político-administrativa dentro do mesmo espaço territorial não estimulou as oportunidades para uma maior coordenação institucional ao mesmo tempo que inviabilizou os projectos de desenvolvimento nos mais diferentes níveis da administração do Estado.

Com base nos pressupostos legais as autarquias locais são órgãos autónomos. Entretanto, os Distritos, coabitando no mesmo espaço com as autarquias locais, não têm autonomia e não tendo autonomia administrativa e financeira, os Governos Distritais têm a função fiscalizadora das actividades desenvolvidas pelo Município da sua jurisdição.

Como se vê, é pressuposto de que, apesar dos instrumentos teóricos e do quadro legal estimularem uma maior coordenação, transferência de funções e competências para as autarquias, regista-se certa fragilidade na coordenação entre os Órgãos Locais do Estado e Órgãos do Poder Local autárquico resultando num baixo cumprimento das actividades planificadas e numa crise de relacionamento entre as instituições.

As experiências do processo de descentralização administrativa em Moçambique aconselham que, tendo em vista a consolidação do poder autárquico, não devem as autarquias coabitarem num mesmo espaço com os Órgãos da Administração local do Estado.

4.3. A desconcentração Administrativa na Constituição da República de Angola.

A CRA consagra, para a administração pública angolana o princípio da desconcentração nos números 1 e 2 do artigo 199.º. Assim, a administração pública angolana deve caracterizar-se pela desconcentração de competências gozando os subalternos de um significativo poder decisório.

A concentração e a desconcentração, que são típicas de pessoas colectivas públicas individualmente consideradas, podem conviver com a centralização e descentralização que são características das relações entre pessoas públicas territoriais.

Geralmente, o sistema de desconcentração é mais benéfico para os cidadãos e para o interesse público. Por essa razão, a CRA impõe a desconcentração da administração pública angolana.

As vantagens da desconcentração, de acordo com Sousa (2014), estão ligadas à maior celeridade, eficiência e justiça da actividade administrativa. No entanto, a desconcentração também não deve ser excessiva, ao ponto de conduzir a falta de unidade na acção administrativa, sob pena de perder a harmonia e a coerência nas decisões.

A desconcentração pode processar-se nos diferentes entes territoriais ao nível central, provinciais ou municipais. No primeiro caso, a desconcentração opera-se no seio da administração central e nos outros dois casos opera-se no seio da administração Local do Estado.

A desconcentração pode ser absoluta ou relativa, quando o poder decisório está reservado apenas ao superior hierárquico é absoluta e quando a decisão é parcialmente entregue aos subalternos, a desconcentração é relativa.

Quando a desconcentração é feita directamente por uma emanção legal, está-se perante a desconcentração originária, por outro lado, quando ela é feita por um órgão da administração através de delegação de poderes, diz-se desconcentração derivada⁵⁵.

Como podemos explicar, os princípios de desconcentração e descentralização da administração pública, na CRA constituem uma imposição ao legislador à Administração Pública na concepção das suas estruturas e execução das suas decisões. Uma lei que não respeita estes comandos será a partida inconstitucional. O princípio da descentralização administrativa por exemplo, impõe que, as atribuições não essenciais à pessoa colectiva Estado passem, de acordo com as necessidades, para as autarquias locais.

⁵⁵ Cf. Sousa, A. F (2014) op cit, pág. 97

CAPÍTULO 5: A INDEPENDENCIA, EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL E ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL EM ANGOLA.

5.1 Evolução Constitucional em Angola

Conforme foi dito no segundo capítulo, Angola foi colónia de Portugal durante cinco séculos e por isso durante este tempo foi regulada por dispositivos normativos portugueses viveu sob domínio político administrativo Português e ainda em boa parte pelo direito costumeiro angolano.

Contudo, os reflexos jurídico-políticos da dinâmica nacionalista iniciada a 4 de Fevereiro de 1961 chegaram cedo a Portugal, essa luta manteve-se durante uma década e veio trazer um fenómeno novo no cenário da política portuguesa, foi a revolução que derrubou a governo de Marcelo Caetano e instaurou um regime democrático a 25 de Abril de 1974.

Na verdade em Agosto de 1974, através da Lei nº 6/74 foi definido um regime transitório para a colónia de Angola, passando as funções de Governador-Geral a ser exercidas por uma Junta Governativa. Em setembro deste mesmo ano, o Decreto nº 460/74, posteriormente alterado em Novembro pela Lei nº 11/74, determinou a constituição de um Governo para Angola. Isso pronunciava uma nova fase para a qual, as alterações até aqui empreendidas deixariam de ser uteis.

Foi assim que a 15 de Janeiro de 1975 foram celebrados os acordos de Alvor, nos termos do artigo 2.º destes acordos, o Estado Português reafirmou solenemente o reconhecimento do direito do povo angolano a Independência. Neste acordo foi igualmente estabelecido no artigo 4.º, que a Independência e a soberania plena de Angola seriam solenemente proclamadas em 11 de Novembro de 1975 pelo Presidente da República Portuguesa ou por seu representante expressamente designado. Por sua vez, o poder político passou a ser exercido por um Alto-comissário e um Governo de transição e dirigido por um Colégio Presidencial. No entanto, a aplicação destes acordos foi suspensa por Portugal através do Decreto nº 105/75 devido as situações de instabilidade e guerra civil entre os diferentes movimentos em Angola.

Nesta altura, Cuba envia para Angola um contingente militar que ajudou o MPLA a manter a posse da capital, ao mesmo tempo que o exército Sul-africano entrou em Angola em apoio à UNITA, estes contingentes militares irão permanecer em Angola até os acordos de Nova Iorque de que iremos nos referir mais adiante.

Mas como o processo era irreversível, em Luanda, António Agostinho Neto, Presidente do MPLA, proclamou a Independência e anunciou ao Mundo a criação de um novo Estado a 11 de Novembro de 1975. Os outros movimentos, resignados passariam à resistência armada. Era o início da guerra civil.

O modelo de Estado adoptado pelo MPLA vinha delineado na Lei Constitucional aprovada por aclamação pelo Comité Central do MPLA a 10 de Novembro de 1975 e que continha apenas 60 artigos⁵⁶ consagrava a República Popular de Angola assente na Democracia Popular.

A Lei Constitucional de 1975 consagrou também um regime monopartidário e o texto dedicou ao partido único um lugar estrutural muito especial na operação do aparelho de Estado.

A lógica de distribuição do poder que esta Lei Constitucional dava corpo era a tradicional do sector político ideológico em que o país se inseria. De forte pendor marxista-leninista e fortemente influenciada pelos princípios políticos da III Internacional Comunista e caracterizava-se por concentrar no presidente da República poderes legislativos e executivos de grande amplitude, dado que para além de Chefe de Estado e Comandante Supremo das Forças Armadas, o Presidente da República era igualmente o Presidente do Conselho da Revolução.

A Lei Constitucional da 1ª República atribuía, no artigo 3º “às massas populares a garantia de efectiva participação no exercício do poder político através da consolidação, alargamento e desenvolvimento das

⁵⁶ Cfr: Guedes , et al., 2003: Op cit pág 215

formas organizativas do poder popular” e ao Estado, de acordo com o artigo 8.º, cabia o papel de “orientador e planificador da economia”.

Ainda fruto das concepções que orientavam essa Lei Constitucional, a propriedade privada era, segundo os artigos 9.º e 10.º, apenas reconhecida e protegida desde que tal fosse considerada útil à economia do país e ao interesse do povo Angolano.

A evolução política e social e a opção ideológica do estado Angolano por uma via marxista rumo a uma sociedade sem classes, deram azo a diversas revisões à Lei Constitucional com preocupação constante do legislador constituinte em reforçar e organizar a administração pública angolana com base na unidade do poder e do centralismo democrático tidos como fundamentais pelo Partido MPLA.

Depois de uma década e meia da independência em que o marxismo-leninismo foi adoptado como modelo de Estado pós-colonial, o início da década se 90 veio abrir uma nova página na história política de Angola.

A conjuntura internacional existente nos finais dos anos 80 favorecia no entanto alterações políticas de fundo, pois avultava na linha do horizonte um crescente desinteresse manifestado pela URSS na coesão do seu próprio bloco bipolar um distanciamento a que dava corpo a política prosseguida por Mikhail Gorbatchev de se retirar dos conflitos do Terceiro Mundo. Associado a isso estava o interesse do regime no poder na África do Sul em encontrar uma solução para o problema na Namíbia, o que significava a retirada do contingente cubano em Angola.

Neste contexto, o primeiro passo foi a assinatura, em Dezembro de 1988, entre Angola, África do Sul e Cuba, dos acordos de Nova Iorque, nos termos dos quais, Cuba se comprometia a retirar as suas tropas de Angola e a África do Sul se retiraria do Sul de Angola e concedia a Independência à Namíbia.

Este ambiente externo vai obrigar o MPLA a negociar com seu inimigo interno a UNITA, o que terminou com a assinatura dos acordos de Paz de Bicesse a 31 de Maio de 1991.

Tendo em conta as alterações profundas que se operaram em Angola, houve a necessidade de uma revisão profunda que se consubstanciou num novo procedimento constituinte desta vez mais aberto para as outras forças políticas e não ainda ao povo, mas com conteúdo preparatório da participação do povo. Este processo começou com a revisão constitucional operacionalizado pela Lei nº12/91 de 6 de Maio que alterava o cerne da constituição, dando numa descontinuidade entre o texto de 1975 e o de 1991 o que redundou numa verdadeira transição constitucional em Angola.

Esta revisão teve como principal consequência a consagração do multipartidarismo como fonte do regime democrático, a despartidarização das Forças Armada e a ampliação do reconhecimento dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos e o estabelecimento do princípio da separação dos poderes e da interdependência dos órgãos de soberania assim como a consagração constitucional de alguns dos princípios de uma economia de mercado.

Se de facto a revisão constitucional de 1991 redundou numa ruptura, a reformulação Constitucional operada pela Lei nº 23/92 de 16 de Setembro, significou muito mais. A Lei de Revisão Constitucional de 1992 introduziu a alteração da denominação do país que passou a designar-se "República de Angola" retirando-se a denominação de "Popular", ampliou o capítulo respeitante aos direitos fundamentais e aboliu a pena de morte. Foi criado um conjunto de novos órgãos constitucionais com vista a assegurar o estabelecimento de um verdadeiro Estado Democrático de Direito.

No entanto, a Lei nº 23/92 abria um ambiente de transição cujo ciclo seria concluído com a aprovação da Constituição da República de Angola conforme vem expresso no artigo 14.º " *A Lei Constitucional da República de Angola vigorará até a entrada em vigor da Constituição*

de Angola, aprovada pela Assembleia Nacional nos termos previstos pelo artigo 150º e seguintes da Lei Constitucional”.

O novo clima política que se viveu em Angola depois das eleições de 1992, arrastaram o processo da aprovação da Constituição conforme previsto, até que a 5 de Fevereiro de 2010, foi finalmente promulgada pelo Presidente da República a entrada em vigor da Nova Constituição que veio a concluir o processo de transição aberto em 1992.

5.2. A Evolução Da Administração Local Do Estado Em Angola.

Antes porém impõe-se definir o termo Administração local com base na ciência jurídica e na jurisprudência sobre o efeito e assim mais facilmente poderemos situar Angola e apontar os passos que se foram dando no sentido de reformar a sua administração ao nível local.

A História da Administração local é, sem dúvida, um dos ramos da historiografia jurídica que mais se desenvolveu nos últimos tempos. Concentrou-se sobretudo na História do Município como ente administrativo. Foi a partir da segunda metade do século XVIII em que aparecem na história jurídica portuguesa o Pombalismo, Pós-Pombalismo, Crise do Estado do Antigo Regime e por aí adiante. A questão da Administração local é teorizada juntamente com a questão da descentralização em oposição à Administração centralizada.

Francisco Ribeiro da Silva (2014), entende por administração local a gestão política de cada uma das diversas circunscrições em que se dividia o espaço nacional e o exercício da governança em prol das pessoas nelas residentes, com as implicações que isso tem na sua vida quotidiana⁵⁷. Antes mesmo, Pereira, (1997) afirmava que a

⁵⁷ Ideia do Professor Doutor Francisco Ribeiro da Silva defendida na conferência sob o tema: “Administração local e territorial no Antigo Regime” no Congresso: Forais Novos Manuelinos - História e futuro do Município e Municipalismo Português” promovido pelo município de Póvoa do Lanhoso a 16 de Maio de 2014. Disponível em <http://www.mun-planhoso.pt/> acesso 13/11/2014 as 17H19.

Administração local constitui uma das fórmulas institucionais do exercício do poder de autoridade do Estado nos sistemas democráticos modernos. Esse modelo resulta de um exercício de desconcentração de competências para as entidades e entes que, estando mais próximas dos cidadãos, encontram-se em melhores condições de dar respostas céleres e cabais às suas demandas⁵⁸.

Neste sentido, a Administração Local do Estado é aquela que é exercida por órgãos desconcentrados da Administração central com o fim de assegurar a nível local a realização de atribuições e dos interesses específicos do Estado (artigo 7º da Lei nº 17/10 de 29 de Julho).

A Administração pública, enquanto um sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado e de outras entidades públicas que visam a satisfação regular e contínua das necessidades colectivas, organiza-se frequentemente em administração directa, indirecta, e autónoma. A Administração local pode recair na administração directa ou autónoma, mediante o grau de autonomia que lhe esteja atribuído.

A CRA por sua vez traz um conceito de administração local do Estado segundo a qual: A administração local do Estado é exercida por órgãos desconcentrados da administração central e visa assegurar, a nível local, a realização das atribuições e dos interesses específicos da administração do Estado na respectiva circunscrição administrativa sem prejuízo da autonomia do poder local (nº.1 do artigo 201.º ca CRA).

Diferente da Administração Local do Estado é a administração autónoma exercida por órgãos distintos do Estado com base no princípio da descentralização político-administrativa conforme veremos mais afrente.

Angola alcançou a sua independência de Portugal em 1975, em seguida se instala uma longa e dura guerra civil que demorou 27 anos.

⁵⁸ Pereira, Virgílio Fontes, (1997) op cit. pág: 115

A independência trouxe para Angola um regime de inflexão marxista de inspiração soviética. Mas a primeira Lei Constitucional de Angola Independente, trazia já a partida uma clara contradição com alguns dos desenvolvimentos dogmáticos do centralismo democrático, como era a invocação da unidade, descentralização e da iniciativa local como princípios orientadores da administração local do Estado e da administração local autárquica (artigo 47.º da Lei Constitucional de 1975).

Para além da divisão administrativa do Estado em Províncias, Concelhos, Comunas, Círculos, Bairros e Povoações (artigo 46.º), foi-se ao ponto de reconhecer a existência de autarquias locais com personalidade jurídica e gozando de autonomia administrativa e financeira (artigo 51.º).

A incongruência não iria poder durar pois os fundamentos teóricos do marxismo-leninismo, não admitiam verdadeiramente a existência de outras pessoas colectivas públicas distintas do Estado e muito menos de entidades territoriais que pudessem ameaçar a sua integridade indivisa. Por isso, o legislador ordinário executou a Lei Constitucional e aprovou uma lei que consagrava o centralismo democrático tratou-se da Lei nº 1 /76 de 5 de Fevereiro, Lei dos Órgãos do Poder Popular.

O elo mas fraco cedeu e com esse diploma, as autarquias locais da Lei Constitucional foram substituídas pelos Órgãos do Poder Popular e todo o processo evoluiu no sentido de uma centralização administrativa formalmente assumida com a revisão constitucional de 7 de Fevereiro de 1978.

A Lei nº 1/ 76 de 5 de Fevereiro, previa a divisão do território angolano para fins político-administrativos, em Províncias, Municípios e Comunas: as Comunas Urbanas subdividiam-se em Bairros e as Comunas Rurais em Povoações. O artigo 54.º desta lei vinha a esclarecer que “os Comissários nomeados para as Províncias e para os Municípios são

órgãos de poder local e da Administração representam o Governo nas suas respectivas circunscrições". Já o artigo 57.º, dispunha que "no exercício das suas funções, os órgãos do poder local e da administração actuam em estreita coordenação com as organizações de massa do MPLA Partido do Trabalho.

Com a lógica da revisão Constitucional de 1980 com objectivo de criar os órgãos eleitos do Poder popular (a Assembleia do Povo e as Assembleias Províncias), foi aprovada a Lei nº 7/81 de 4 de Setembro, Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE). Tratou-se de uma lei que teve o mérito de reunir num só diploma todas as matérias referentes aos Órgãos Locais do Estado.

A LOLE se traduziu numa evolução em relação a Lei dos Órgãos do Poder Popular de 1976, pois a concepção de poder local já não se reduzia às comissões populares de bairros, mas estendia-se agora às Assembleias Populares, aos Comissariados e Comissários Provinciais, Municipais e Comunais.

Depressa se constatou em Angola que a Lei nº 7/81 não dava a devida regulação jurídica a todas as questões relacionadas com a organização e funcionamento e a actividade dos Comissariados Provinciais, Municipais e Comunais enquanto órgãos executivos locais. Foi então aprovada a Lei nº 21/88 de 31 de Dezembro, Lei Orgânica dos Comissariados Províncias e Municipais. Esta lei procurou separar as funções dos Comissariados enquanto entes da Administração periférica implantados ao nível local das funções dos Comissariados órgãos executivos das Assembleias Populares. Em suma, esta lei preconizava o exercício de funções políticas aliadas a funções administrativas prestadoras de serviços às populações.

Internacionalmente os ares renovadores que sacudiam a Europa no final dos anos 80 fizeram desmoronar o então bloco Socialista do Leste simbolizado pela queda do muro de Berlim em Novembro de 1989 em

consequência da política de reestruturação imposta por Mikhail Gorbatchov na URSS.

O colapso da política socialista, aliado a um ambiente político que se vivia em Angola e na região Austral de África, vai motivar uma viragem política que culminará com o fim da guerra civil em 1991 e a realização das primeiras eleições multipartidárias em Setembro de 1992.

Para isso houve necessidade de alteração das leis vigentes em conformidade com o novo sistema político a vigorar no país. Assim, em 1991 foi introduzida à lei constitucional vigente, profundas alterações que se consubstanciaram numa viragem ideológica e com aprovação da Lei de Revisão Constitucional Lei nº 23/92 de 16 de Setembro, foi instaurado o sistema democrático no País e consequentemente a transição do monopartidarismo para o multipartidarismo democrático. Nesta altura, à luz da revisão constitucional, foram estabelecidos na referida Constituição, os princípios da desconcentração e da descentralização através do estabelecimento de autoridades locais eleitas ao nível local - Autarquias Locais (artigo 145.º nº 7 da Lei Constituição de 1992). Esta nova dinâmica trouxe consigo a possibilidade de implementação de reformas na Administração do Estado embora na prática o postulado constitucional de implementação das Autarquias Locais não se efectivou devido a guerra que continuava o seu curso em Angola.

Ao mesmo tempo, o Estado entendeu reformar a Administração Pública, através da transformação das suas estruturas, dos seus procedimentos e do comportamento dos seus integrantes, em ordem a fazê-la corresponder as exigências ditadas pela nova realidade económica, política e social do país e por outro lado aperfeiçoá-la cada vez mais para um melhor e mais eficaz desempenho na prossecução do interesse público. Os princípios e objectivos que alicerçaram a reforma administrativa exprimiam a necessidade de

tornar a administração pública, num instrumento dinâmico de prestação e realização de serviços públicos, de transformação de relações humanas no seio da administração e entre esta e os cidadãos, contribuindo para o bem-estar social da comunidade.

A reforma procurou num primeiro momento, identificar onde se localizam as lacunas, os defeitos a corrigir, os elementos a aperfeiçoar, as inovações a introduzir, as práticas positivas a serem generalizadas ou realidades a exaltar.

É assim que foi aprovada em 1999 a lei nº 17/99 de 29 de Outubro, sobre a Organização dos Governos Provinciais e Administrações Municipais e Comuns, tendo-se deste modo introduzido a desconcentração (de algumas funções). Um dos elementos significativos deste percurso foi a transferência das autoridades hierárquicas da maioria dos sectores (saúde, educação, águas, indústria, comércio, reinserção social, etc.) dos ministros para os governadores provinciais.

Em 2007 a Lei nº 2/07 de 3 de Janeiro vem revogar a lei nº 17/99 de 29 de Outubro e após aprovação da Constituição de 2010, foi aprovada a Lei nº 17/10 de 29 de Julho sobre Organização e Funcionamento dos órgãos da Administração Local do Estado.

A implementação deste Diploma legal permitiu conferir aos Governos Provinciais e Administrações Municipais, uma certa autonomia na execução dos programas públicos. Estas foram as primeiras referências do início do processo de Descentralização em Angola.

A partir de 2001, foi introduzido o Plano Estratégico Nacional de desconcentração e descentralização administrativa que estabelecia uma cronologia da aprovação da legislação sobre governação local necessária para concretizar a descentralização e eleição dos governos municipais ou seja a institucionalização das Autarquias Locais. Essencialmente o Plano surgiu da necessidade de se imprimir reformas

no funcionamento do aparelho do Estado e contribuir para uma maior aproximação do Estado aos cidadãos em torno da Administração Local e previa um processo gradual de descentralização que primeiro deveria passar pela desconcentração administrativa até culminar na criação de autarquias locais autónomas.

A partir de 2003, deu-se início a implementação de um Programa designado "Descentralização e Governação Local", entre o Ministério da Administração do Território (MAT) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Como experiência piloto, foram designados quatro municípios (Calandula-Malanje, Sanza Pombo-Uíge, Kilamba-Kiayi-Luanda e Camacupa-Bié). Este programa teve como principal objectivo, promover a democracia participativa através do aumento da capacidade organizacional e institucional das Autoridades Locais em matéria de planeamento e gestão de recursos.

Com a Lei nº 2/07 de 2 de Janeiro de 2007, iniciou-se um processo de desconcentração administrativa com o objectivo de reformar e rever a organização e actividade administrativa do Estado ao nível local. Formalmente, este processo resultou da necessidade de revisão da Lei nº 17/99 de 29 de Outubro que se tornou desajustada face a actual realidade funcional da administração local do Estado. A Lei 2/07 vem reforçar o estatuto dos governos provinciais, das administrações municipais e comunais como unidade desconcentradas do Estado ao mesmo tempo que caminhava para maior autonomia territorial e financeira. Criou ainda os Conselhos de Auscultação e Concertação Social (CACCS), definidos como sendo "órgãos de apoio consultivo do titular do poder local, na apreciação e tomada de medidas de natureza política, económica e social do respectivo território" (art. 54º da Lei 2/07 e artigo 24º da Lei 17/10).

Sob esta lei, os municípios tornaram-se unidades orçamentadas pela primeira vez. Na prática, foram criadas algumas unidades orçamentais

embora o processo legislativo tenha aberto um espaço legal para exercitação de processos de descentralização e democracia participativa, porém as autarquias locais ainda não foram regulamentadas e não podiam ser implementadas.

Nesta lógica de criação e transformação dos municípios em unidades orçamentadas, em Agosto de 2007, foi aprovado pelo Governo angolano, o Programa de Melhoria da Gestão Municipal (PMGM) que selecionou 68 municípios piloto, reforçou os planos para capacitação dos recursos humanos, transferências financeiras e modernização das infraestruturas ao nível dos municípios, tendo atribuído Um milhão de dólares americanos a cada um destes municípios em 2008.

Em Agosto de 2008, foi aprovado o Fundo de Apoio à Gestão Municipal (FUGEM) através do qual se atribuiu uma verba de 5 milhões de dólares americanos aos 68 Municípios piloto e estabeleceu um contrato programa entre o Governo Central e os referidos municípios. Este fundo foi alargado em 2009, para todos os municípios do país.

Em 2010 foi aprovada a nova Constituição da República de Angola. A mesma estabelece a existência de órgãos do poder local e autarquias locais, descrevendo que as autarquias locais organizam-se nos municípios.

Esta Lei estabelece o princípio do gradualismo e abre espaço para a existência de autarquias supra e infra municipais (n^{os} 1, 2 e 3 do artigo 218^o da CRA). Afirma ainda, o papel das instituições do poder tradicional incluindo outras formas de organização dos cidadãos (artigo 213^o n^o 2 da CRA) como componentes do poder local.

5.3. O modelo Constitucional de Organização Administrativa angolana.

A Administração Pública pode assumir diferentes modelos de gestão, sendo gradualmente influenciado pelo modelo de Estado social adoptado. De acordo com as principais teorias, a génese deste conceito teve lugar na Europa tendo evoluído e tomado várias configurações. Os países exteriores à Europa frequentemente acabaram por receber influências do modelo utilizado no país que os colonizou. Não estranha que o modelo de Organização da Administração pública angolana seja grandemente influenciado pelo modelo português.

A Constituição de República reconhece ao Estado angolano múltiplas funções no artigo 21.º sob a epígrafe de *Tarefas fundamentais do Estado*. Entre as várias funções aí elencadas, destacam-se as atribuições de soberania (ex: defesa nacional, relações externa, polícia), atribuições económicas (moeda, comércio externo, preço, etc), atribuições sociais (saúde, segurança social, habitação, etc.), atribuições educativas e culturais (ensino, investigação científica, cultura, desporto, etc). A par destas funções, o Estado possui outras que são consideradas auxiliares. A prossecução de tão variadas e complexas atribuições pressupõe a existência de uma organização administrativa capaz de assegurar uma actividade célere, adequada e dentro dos ditames legais e do direito.

Uma boa organização da Administração Pública é uma exigência indispensável ao bom funcionamento do Estado e o respeito pelos direitos e liberdades dos cidadãos.

É neste sentido que o modelo de organização da Administração Pública angolana estrutura-se com base nos princípios de descentralização, desconcentração, simplificação e aproximação dos serviços às populações (nº 1 do artigo 199.º CRA).

A realização das múltiplas funções acometidas à Administração pública só podem ser asseguradas através de um gigantesco aparelho administrativo que compreende importantes recursos humanos e uma grande variedade de materiais.

Face ao cidadão, a Administração Pública é essencialmente uma Administração que ordena, impõe e presta serviço (Sousa, 2014)⁵⁹. Mas a Administração Pública é um complexo e multiforme aparelho difícil de caracterizar em poucas palavras.

A organização administrativa angolana assenta em quatro níveis territoriais de acordo com o n.º 3 do Artigo 5.º da CRA: o Estado, as províncias, os municípios e as comunas. Todos os entes destes quatro níveis executam tarefas de interesse público geral no respectivo âmbito territorial. A Administração do Estado está sob orientação directa do Executivo Central personificada na figura do Presidente da República enquanto titular do poder executivo (artigo 120.º da CRA), a Administração da província está sob orientação do respectivo Governador provincial (n.º 1, artigo 16.º Lei nº 17/10)⁶⁰, a Administração municipal está sob orientação directa do administrador municipal (n.º 1, artigo 45.º Lei nº 17/10) e a comuna, sob orientação directa do administrador comunal (n.º 1, artigo 73.º Lei nº 17/10).

Ainda de acordo com Sousa (2014), quanto ao centro de decisão, a administração pública angolana pode seguir o modelo da centralização ou da descentralização político-administrativa. Para o autor, o modelo de centralização caracteriza-se por concentrar as funções administrativas nos órgãos centrais do respectivo ente territorial antes de mais o Estado, o qual processegue essas funções mediante uma estrutura administrativa hierarquizada e unificada. Diferentemente continua o autor, “no modelo de descentralização não se verifica uma

⁵⁹ Sousa, António (2014) Manual de Direito Administrativo Angolano, p94

⁶⁰ O n.º 1 do Artigo 16.º da Lei nº 17/10 de 29 de Julho, Lei da Organização e Funcionamento dos órgãos Locais do Estado, define o Governador provincial como o representante da Administração Central na respectiva província, a quem incumbe, em geral, conduzir a governação da Província e assegurar o normal funcionamento dos órgãos da Administração Local do Estado, respondendo pela sua actividade perante o presidente da República.

unidade de estrutura administrativa. As funções a prosseguir são repartidas por entes territorialmente inferiores⁶¹”.

O modelo dominante em Angola durante muito tempo foi o de centralização, justificado pelo processo histórico em que a organização administrativa angolana teve que passar. Ela herdou do período colonial um sistema de governação centralizado da administração colonial. O estado colonial introduziu a figura das autarquias eleitas localmente e permitiu que os governos das colónias as implementassem (Lopes, 2011 p150). Em 1975, por altura da Independência, a divisão administrativa angolana contemplava 16 distritos, 120 concelhos, 423 postos Administrativos.

Após a independência, a Lei Constitucional aprovada a 10 de Novembro alterou a divisão administrativa em províncias, municípios, comunas, círculos, bairros e povoações (cfr art. 46.º da Lei Constitucional de 1975).

Apesar da consagração constitucional das autarquias como constituintes do poder local com órgãos eleitos e com autonomia administrativa e financeira, entre 1975 até 1992, registou-se o predomínio de uma forte tendência centralizadora, em linha com os pressupostos ideológicos e com os princípios organizativos característicos de um regime de partido único e de um modelo de coordenação administrativa centralizada da economia e da sociedade.

A Lei Constitucional de 1992, nos seus artigos 54.º, 90.º, 145.º e 147.º admitia o princípio da desconcentração e o estabelecimento de autarquias locais desde que elas não pusessem em risco a unidade do Estado.

No entanto, a descentralização em Angola tem sido vista como um potencial de desenvolvimento a nível local, quer por parte das

⁶¹ Sousa, op cit. pág. 95

instituições internacionais como por parte do governo angolano que está a liderar este processo desde o final da guerra civil no país.

CAPÍTULO 6. O PRINCÍPIO DA AUTONOMIA LOCAL COMO NORMA BÁSICA DO PODER LOCAL

6.1. A recepção histórica na CRA da ideia de autonomia local.

A autonomia local constitui pedra basilar de toda a construção doutrinal acerca das autarquias locais, em particular da autarquia municipal porque as noções de autonomia local e de autarquia local são noções indissociáveis e estão numa relação de interdependência, onde uma é condição da outra.

Quando se fala na ideia de autonomia local, está-se a falar de um conceito indeterminado carecendo de densificação porque se é facilmente compreensível no seu sentido, a sua densificação não é unívoca e consensual. Neste exercício porém não vamos nos deter na densificação do conceito da autonomia local sob pena de abrimos aqui uma discussão que esbarra o âmbito da nossa dissertação.

O conceito de autonomia local segundo Alexandrino (2010) foi construído na Europa em torno de uma série de pontos de convergência, elementos esses que conduziram necessariamente a um conceito compósito. Dada a tendência histórica no sentido de o Estado dominar os entes locais, a luta pela autonomia foi também uma luta por esferas de poder perante o Estado. E como a autonomia local pressupõe necessariamente a descentralização, constituem ainda pressupostos básicos, um mínimo de território, um mínimo de população e um mínimo de património e de recursos.

Ela é um corolário da Carta Europeia da Autonomia Local de 1985 conforme afirma Oliveira (1993: 184): «Esta convenção representa o primeiro instrumento jurídico multilateral que define e que garante os princípios da autonomia local, constituindo esta um dos pilares da democracia⁶²».

Como acabamos de ver, a autonomia local converte-se num corolário do princípio democrático que assenta no ideal de proporcionar uma participação efectiva do cidadão na vida pública, na realização de uma real democracia participativa.

⁶² Cfr: Oliveira,A,C (1993) Direito das Autarquias Locais, Pág: 184

Dada a importância deste princípio na organização democrática do Estado, o legislador europeu de 1985, levou a questão da autonomia local a detalhe ao ponto de ignorar o axioma jurídico latino “*omnis definitio in lege periculosa est*”, que desaconselha definições no corpo de disposições normativas, e definiu a autonomia local no nº 1, do artigo 3.º da Carta Europeia da Autonomia Local nas seguintes palavras: «*Entende-se, por autonomia local o direito e a capacidade efectiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos*». O nº 2 do mesmo artigo, o legislador acrescenta que este direito «*é exercido por conselhos ou assembleias compostos de membros eleitos por sufrágio livre, secreto, igualitário, directo e universal, podendo dispor de órgãos executivos que respondem perante eles*».

Em Portugal esta norma estava já acolhida na Constituição no artigo 6º, da CRP que consagra a existência de um Estado unitário, bem como os princípios da Subsidiariedade, a autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública. Tais princípios constam igualmente do artigo 4º da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro. No ordenamento jurídico angolano, a autonomia local foi elevada a categoria de princípio material na CRA. O legislador constituinte apresenta o alcance e dimensão deste princípio dizendo que “*a autonomia Local compreende o direito e a capacidade efectiva de as autarquias locais gerirem e regulamentarem, nos termos da Constituição e da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, os assuntos públicos locais (nº 1 artigo 214.º da CRA)*» Neste sentido, a autonomia local, acompanhando as palavras do legislador constituinte, significa a capacidade das populações de uma determinada circunscrição territorial, de forma livre assumirem a responsabilidade sobre a regulamentação e gestão dos assuntos públicos locais em benefício das próprias populações.

Segundo Alexandrino, (2010), a autonomia local é pois perspectivada antes de mais como uma *norma* que *garante um direito e um poder* a favor das comunidades locais organizadas em autarquias de gerirem e regulamentarem os assuntos públicos locais, sob a sua própria responsabilidade e no interesse das populações.

A compreensão destes postulados não levanta qualquer objeção nem mesmo quanto ao sentido democrático da autonomia dos órgãos locais. Ora a questão que tem se levantado em Angola é o de saber se o princípio da autonomia não coloca em crise o Estado unitário?

A esta questão, têm se levantado acesos debates e esgrimidos muitos argumentos. Uns, como é óbvio são a favor e sustentam que tal questão não põe em causa o Estado unitário, outros porém são a desfavor até porque o princípio da autonomia acaba com o paradigma dominante e dele emerge um novo paradigma em que os órgãos locais do Estado ou desaparecem ou são transformados em "longa manus" do Estado na fiscalização das Autarquias locais.

Nós porém, contrariamente às vozes que se levantam contra, somos a favor da autonomia, alias porque a autonomia não é igual a soberania. A CRA neste sentido é clara quando no nº 1 do artigo 3.º afirma «a soberania una e indivisível pertence ao povo...» prosseguindo, no nº 2 do citado artigo, o constituinte diz que «o Estado exerce a sua soberania sobre a totalidade do território angolano compreendendo esta, nos termos da presente constituição, da lei e do direito internacional, a extensão do espaço terrestre, águas interior e mar territorial, bem como o espaço aéreo, solo e subsolo, fundo marinho e os leitos correspondentes».

Entendemos ainda, acompanhado Wagner, (2005), que a autonomia forma parte dum todo mais amplo e é realidade inegável na medida em que não participa da soberania original que pertence a todo o

povo angolano. Ela é por si um poder derivado que se move no estrito limite e espaço que a constiução lhe reserva⁶³.

Para este administrativista espanhol, «a autonomia não é soberania, e dado que cada organização territorial dotado de autonomia é uma parte do todo, em nenhum caso o princípio da autonomia pode opor-se ao princípio da unidade porque é dentro da unidade onde se alcança o verdadeiro sentido da autonomia⁶⁴»

O tema da autonomia local se inscreve assim no âmbito das relações que o município estabelece com o Estado. Isto basta para demonstrar sua extraordinária importância, visto que o município tem uma característica fundamental, precisamente o de ser parte de uma unidade política superior, o Estado. Por isso e de acordo com Hernandez (2003), muitos autores da ciência Política e do Direito Municipal consideram a Cidade-Estado da Grécia antiga como a génesis do conceito de organização administrativa e democrática municipal que só nasce, para a maioria, no momento da expansão do império romano, com a fórmula de alianças chamadas *socii* o *foederati*, que permitia a certas cidades conservarem seus regimes municipal e suas instituições mas que em virtude da fórmula da “*majestatem populi romani comiter conservato*”, recebiam certas ordens de Roma, pagavam impostos e seus magistrados deviam prestar contas ao governo do império⁶⁵.

O Princípio da Subsidiariedade é outro princípio inerente a ideia da autonomia local. Este princípio reafirma a necessidade de as decisões em concreto serem tomadas pelo nível de poder mais indicado para garantir a máxima eficácia em concreto, o que assegura maior

⁶³ Com algumas adaptações acompnhamos o que diz Wagner F. S., (2005) na obra Manual de Derecho Local págs. 50 ss onde o autor aforra o princípio da autonomia local e expelha que ele não se pode confundir com a soberania. «...autonomía no es soberanía y aun este poder tiene sus límites crecientes, por cierto y, dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo ...» pág 51.

⁶⁴ Wagner F. S., (2005) op cit. pág 51

⁶⁵ Cfr Hernandez, (2003) Derecho Municipal – Parte General pág 286

transparência às decisões públicas, já que produz uma aproximação maior entre o decisor e o respectivo destinatário.

A moderna concepção do princípio de subsidiariedade foi desenvolvida pela doutrina social da Igreja que a definiu como o princípio da filosofia social. O conceito foi explicitado da forma como hoje é utilizado, pela primeira vez em 1931, na *Encíclica Quadragesimo anno*, escrita pelo Papa Pio XI, que propunha o princípio da subsidiariedade como uma forma de contrapor a ameaça iminente do fascismo na Itália.

Dizia o Papa naquela encíclica:

«Como é injusto subtrair aos indivíduos o que eles podem efetuar com a própria iniciativa e capacidade, para confiar à coletividade, do mesmo modo passar para uma sociedade maior e mais elevada o que as sociedades menores e inferiores podiam conseguir? é uma injustiça, um grave dano e perturbação social. O fim natural da sociedade e da sua ação é coadjuvar os seus membros, não destruí-los nem absorvê-los. Deixe, pois, a autoridade pública ao cuidado das associações inferiores aqueles negócios de menor importância que absorveriam demasiadamente, o Estado poderá então desempenhar mais livre, energética e eficazmente o que só a ele compete, porque só ele o pode fazer: dirigir, vigiar, urgir e reprimir, conforme os casos e a necessidade requeiram. Persuadam-se todos os que governam: quanto mais perfeita a ordem hierárquica reinar entre as várias agremiações, segundo este princípio da função subsidiária dos poderes públicos, tanto maior influência e autoridade terão estes, tanto mais feliz e lisonjeiro será o estado da Nação (Encíclica Quadragesimo anno, 1931: pág. 79-80).

Deste modo, entende-se que o princípio da subsidiariedade pretende proteger as pessoas dos abusos das instâncias superiores, solicitando mesmo, que essas instituições ajudem os indivíduos e os corpos intermédios a desempenharem as suas próprias funções.

É um princípio que visa reforçar a autonomia local face a intervenções desnecessárias de entidades de nível superior.

Podemos concluir, que o Estado não deve fazer mais, nem menos que oferecer uma ajuda à autonomia local ao contrário das estruturas centralizadoras e totalitárias, a subsidiariedade abre espaço para as políticas públicas abertas às pessoas, tornando a tomada de decisão mais próxima do cidadão, não como forma ideológica para controlar o poder mas como convicção de valorização destas pessoas, protagonistas do desenvolvimento local.

Segundo Feijó (2008, pág. 94), de acordo com o princípio da subsidiariedade, *“todas as atribuições do país deverão ser prosseguidas pela entidade mais próxima de quem consiga eficazmente realizá-las”*.

De acordo com o princípio da subsidiariedade qualquer função deve ser gerida e executada pelo nível mais baixo das diferentes escalas sociopolíticas a que pode sê-lo, desde que isso não signifique a perda de eficiência ou eficácia. Deste modo a eficiência e a eficácia são os limites do princípio de subsidiariedade.

6.2. Conceito, âmbito, natureza e funções do princípio da autonomia local.

A autonomia é um conceito em que se reconhece uma grande variedade de acepções. No entanto, a ideia que a palavra expressa é relativamente clara desde a sua própria etimologia, «auto/nomos: própria norma», uma noção contrária à de dependência. Além disso, interessa aqui focar a discussão apenas na autonomia referida às entidades subnacionais e aos Municípios especificamente.

Na literatura, aparece recorrentemente uma série de elementos convergentes com a autonomia, especialmente a disposição de recursos fiscais, a capacidade de optar livremente sobre o destino dos recursos, a capacidade para eleger as próprias autoridades e a

atribuição para definir competências próprias. Segundo Leme (1992, p 17) ⁶⁶, são atributos da autonomia local:

- Poder para definir as leis locais;
- Autogoverno;
- Estabelecer as competências do seu executivo local;
- Exercer competência residual (todas as atribuições que a Constituição não torna exclusivas ao Estado)
- Competência fiscal (tributar e criar receita).

Por outro lado, Bobbio (1994), que trata da autonomia dentro do conceito de self government, se refere à autonomia local como aquelas entidades que, ligadas necessariamente a um território e população determinados, são caracterizadas pela amplitude e pela generalidade dos fins para cuja consecução são exigidas determinações políticas autônomas que podem até contrastar dentro de certos limites com as do aparelho do Estado.

Assim, continua Bobbio (1994)

Self government em sentido próprio se refere aos órgãos locais situados no âmbito da administração autónoma, caracterizados pela sua personalidade jurídica ou pelo menos por uma autonomia de gestão, não ligados por relação de hierarquia ao aparelho central e dirigidos por funcionários de origem eletiva designada diretamente pela comunidade administrativa.

Na Constituição da República de Angola, a autonomia local constitui uma norma jurídica fundamental, como dissemos acima, a autonomia local foi elevado a categoria de princípio material da Constituição, com um determinado conceito constitucional no artigo 214.º, um

⁶⁶ LEME, Heladio José. 1992. *O federalismo na Constituição de 1988: representação política e distribuição de recursos tributários*. Campinas, IFCH/Unicamp.

âmbito ou conteúdo no artigo 215.º e envolvendo um conjunto de princípios no artigo 216.º

Desde logo, segundo Amartya Sen (2010), essa norma apresenta-se como um princípio jurídico ordenador e estruturante de uma forma específica e politicamente qualificada de descentralização, que é simultaneamente territorial e democrática, envolvendo por isso necessariamente a participação no exercício do poder político e estando directamente articulada com as várias expressões do princípio democrático⁶⁷.

6.3. Regime e garantias do princípio da autonomia local.

A CRA ao consagrar o princípio da Autonomia Local no artigo 214.º, atribui direito e capacidade efectiva da gestão dos assuntos e interesses das populações locais às autarquias. Isto acontece também em Portugal e na generalidade dos países democráticos que consagram constitucionalmente o princípio da autonomia local. No entanto, segundo Freitas do Amaral (2012), o sentido e alcance deste princípio tem variado conforme as épocas históricas, conforme os regimes políticos, e mesmo na actualidade não há unanimidade de opiniões acerca da autonomia local.

Antes, o que era de interesse nacional competia ao Estado e o que era de interesse local competia às autarquias locais. Mas hoje, tudo o que é local tem que ser enquadrado numa política pública definida a nível nacional e por outro lado, inversamente todas as políticas nacionais têm uma dimensão regional e local diversificada exigindo adaptações, especialidades, respeito pelas particularidades de cada área e localidade⁶⁸. Daí, continua o autor, que muitos autores pretendam agora prescindir da autonomia local e substituir o conceito ou

⁶⁷ Cfr: Sen, Amartya (2010) "A Ideia de Justiça. Coimbra: Editora Almedina pág. 215

⁶⁸ Cfr. Amaral, Diogo Freitas (2012); Curso de Direito Administrativo Vol I, pág. 490

reconvertê-lo, de modo a assegurar sobretudo o direito de as autarquias locais participarem na definição das grandes orientações nacionais (leis, políticas públicas planeamento), assim como na respectiva execução.

6.4. O Município como ente administrativo local na Constituição da República de Angola.

O conceito de município, tal como foi dito no capítulo 3 invoca uma realidade que não só é anterior à Constituição como, em muitos casos, é anterior ao próprio Estado. Segundo Onofre dos Santos, (2012) A Constituição angolana ao acolher uma expressão que lhe é anterior, levanta esses problemas de saber se estamos perante um conceitos de natureza legal, ou seja já predefinidos pela lei, de uma construção doutrinal acolhida pelo legislador, ou até mesmo de um conceito proveniente do Direito internacional⁶⁹. Com efeito, as Constituições não inventam conceitos mas antes os acolhem, como é o caso de município e de autarquia local.

Em Angola o poder local que preexistia antes do Estado não é o poder municipal, era o poder das suas autoridades tradicionais. Como dissemos na parte introdutória, no território hoje angolano, existiam comunidades política e administrativamente organizadas com um poder centralizado sob as ordens de um chefe de linhagem de acordo com o direito consuetudinário, mercê do poder económico e prestígio conquistados, reunindo à sua volta a comunidade que o respeita. Este poder não foi reconhecido nem na Lei Constitucional de 1975 e na revisão de 1992, vindo a sê-lo, embora timidamente na actual carta constitucional de 2010. Virgílio de Fontes Pereira, (1997) afirma mesmo que “antes da independência nacional, os factos históricos e a legislação referentes ao período da administração colonial mostram

⁶⁹ Cfr; Santos, Onofre Martins (2012); *O Município na Constituição Angolana*. Disponível no Web Site do Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

que o problema da administração local girou, no fundo, em torno da questão municipalismo versus poder tradicional”⁷⁰

A forma municipalista de organização administrativa em Angola foi imposta por Portugal durante o período colonial. Foi com a Constituição de 1911, ao consagrar no seu artigo 67.º as Províncias Ultramarinas como parte integrante da soberania portuguesa. Neste sentido, se pretendeu também que a forma de organização administrativa do Estado fosse extensiva às Colónias.

Como se sabe, o municipalismo em Portugal é anterior ao Estado sendo porém que a sua institucionalização como ente administrativo foi adopção de uma instituição pré-existente. Contrariamente em Angola e noutras províncias de Portugal colonial, era uma criação do Estado colonial muitas vezes não tendo em conta as instituições pré-existentes.

Assim, mesmo com a promulgação da Lei Orgânica em 1962, “a própria autoridade colonial, contrariando o discurso secular, chegou conclusão, ainda em 1961, de que não estavam ainda criadas as condições para a imposição de formas municipalistas tendo em conta as condições específicas do território”⁷¹.

Na Constituição Angolana, o conceito de município aparece expresso em dois preceitos. O primeiro é no título I referente aos Princípios Fundamentais onde o constituinte fala da organização político-administrativa do Estado, diz o preceito: “A República de Angola organiza-se territorialmente para fins político-administrativos, em províncias e estas em municípios, podendo ainda estruturar-se em comunas e em entes territoriais equivalentes nos termos da Constituição e da lei” (artigo 5.º n.º 3 da CRA). Aqui, o município é apresentado como ente administrativo local.

⁷⁰ Cfr. Pereira, Virgílio de Fontes (1997) Poder local: da Imprecisão conceitual à certeza da sua evolução em Angola. Contributo para a hipótese de um modelo. Pág 142

⁷¹ Cfr. Pereira, Virgílio de Fontes (1997) op cit; pág. 146

O segundo preceito constitucional que faz referência ao município, aparece no Título VI relativo ao Poder Local onde no número 1 do artigo 218.º, a Constituição diz que “As autarquias locais organizam-se nos municípios”. Aqui, o legislador apresenta a incidência local da autarquia ao mesmo tempo que consagra o município como autarquia básica operacionalizado pelo processo de descentralização.

CAPÍTULO 7. O FUTURO

7.1. O conceito de autarquia local.

Segundo Caetano (2010), foi a doutrina italiana do princípio do século XX que construiu o conceito de autarquia aparentando-o com a *Selbstverwaltung* dos autores alemães⁷². Na doutrina italiana, a autarquia aparecia como noção diferenciada da autonomia: a autonomia seria o poder conferido às pessoas colectivas de se organizarem mediante normas brotadas da sua própria autoridade, ao passo que a autarquia consistia numa simples capacidade de exercer actividade administrativa, para fins de interesse público, com o mesmo carácter da administração do Estado.

Aqui, a autarquia distinguir-se-ia do "self-government" por este corresponder ao exercício dos poderes administrativos pelos próprios administrados, directamente ou através de representantes da sua escolha, Caetano (2010)⁷³.

Ora o termo autarquia entrou no leque de termos jurídicos dos vários países do mundo com sentidos diferentes.

No Brasil, por exemplo, a autarquia só designa os institutos públicos, retirando-lhe a pessoa colectiva territorial. Assim, no Brasil o conceito de autarquia designa uma realidade distinta daquela a que estamos acostumados em Portugal ou em Angola⁷⁴.

Tanto em Portugal como em Angola, o conceito de autarquia é indissociável da população e território e são conceituados com pessoas colectivas de população e território, distintas do Estado. Aqui, elas não fazem parte do Estado, não são Estado, em suma não pertencem ao Estado embora sejam por Ele fiscalizadas, controladas ou subsidiadas. As autarquias locais fazem parte da Administração autónoma.

⁷² Cfr. Caetano M.(2010), Manual de Direito Administrativo Vol I 10ª Edição pág 191,

⁷³ Caetano M. (2010), op cit pág. 191 ,

⁷⁴ Para Meirelles, as autarquias são órgãos autónomos da Administração, criados por lei, com personalidade jurídica de direito público, património próprio e atribuições estatais específicas. São órgãos autónomos, mas não têm autonomia porque não legislam por si mas administra-se por si próprias segundo as leis editadas pela entidade que as criou. Assim no Brasil existem autarquias municipais, estaduais e federais. Cfr Mereiles,H.L (2014) Autarquias e Entidades paraestatais, pág 19

A Constituição da República portuguesa conceitua as autarquias locais no artigo 235.º n.º 2, como sendo «pessoas colectivas territoriais dotados de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas»⁷⁵.

Em Angola, a Constituição, como vimos acima, traz um conceito de Autarquias Locais bastante rico em que para a sua delimitação confluíram a história, o direito comparado e a doutrina por se tratar de um conceito universalizável, na base da história jurídica. Neste caso, dizíamos, a CRA vai buscar o essencial que trazia a LC e faz uma construção hermenêutica, lógica e com um alcance profundo do ponto de vista do Direito Comparado.

Nas duas cartas constitucionais (LC artigo 146.º e CRA n.º 1 do artigo 217.º), contêm um conceito de autarquia local que permitem chegar a uma formulação perfeita da ideia. Dizia a LC: «*as autarquias locais são pessoas colectivas territoriais que visam a prossecução de interesses próprios das populações, dispondo para o efeito de órgãos representativos eleitos e da liberdade de administração das respectivas colectividades*»; a CRA dispõe no artigo 217.º, n.º1, que: «*as autarquias locais são pessoas colectivas territoriais correspondentes ao conjunto de residentes em certas circunscrições do território nacional e que asseguram a prossecução de interesses específicos resultantes da vizinhança, mediante órgãos representativos eleitos das respectivas populações*».

Em ambos os textos, o conceito envolve os cinco elementos definidores do conceito de autarquias locais quais sejam: personalidade jurídica, comunidade de residentes, território, interesses próprios, carácter electivo dos órgãos e poderes locais.

Para Amaral (2012), as autarquias locais são pessoas colectivas públicas de população e território, correspondente aos agregados de residentes em diversas circunscrições do território nacional, e que

⁷⁵ Cfr: Artigo 235.º n.º 2 da CRP.

asseguram a prossecução dos interesses comuns resultantes da vizinhança mediante órgãos próprios, representativos dos respectivos habitantes.

Já para Sousa (2014), a autarquia local é uma pessoa colectiva de fins múltiplos, isto é, que tem a seu cargo a prossecução de todas as funções específicas exigidas pelas necessidades da respectiva localidade que não sejam satisfeitas pelo poder central. Trata-se, acrescenta o autor, de funções genéricas sujeitas ao princípio de subsidiariedade por isso, as autarquias têm sob sua responsabilidade qualquer assunto de âmbito local que não esteja por lei, reservada ao Estado.

Tanto no ordenamento português, quanto no angolano, o conceito de Autarquias locais apresenta bem claro os cinco elementos definidores de autarquias como sejam:

- Personalidade jurídica: A autarquia local é tanto em Angola como em Portugal, uma pessoa colectiva de fins múltiplos, que tem a seu cargo a prossecução de todas as funções específicas exigidas pela necessidade das respectivas localidades que não sejam satisfeitas pelo poder central. Trata-se portanto de funções genéricas sujeitas ao princípio de subsidiariedade. Elas são criadas por lei para gerirem por si só interesses próprios distintos do Estado.
- Território: A Autarquia local é uma pessoa colectiva de população e território, pois o seu âmbito de acção está confinado a uma determinada área geográfica. Segundo Amaral (2012), o território é um elemento da maior importância no conceito da autarquia local, tanto que as autarquias se definem como «pessoas colectivas territoriais» (CRP nº 2 artigo 235.º e CRA nº 1 artigo 217.º) ou «pessoas colectivas de população e território» noutras terminologias⁷⁶.

⁷⁶ Amaral, D. F. Op cit pág. 482

- Comunidade de residentes: o agregado populacional tem uma grande importância nos elementos definidores de autarquias locais porque será em função deles que se definirão os interesses a prosseguir pela autarquia e porque ela constitui o substrato humano da autarquia. É o critério de residência ou vizinhança, na terminologia da constituição angolana, que determina o direito de voto na eleição dos órgãos dirigentes dessas autarquias;
- Interesses próprios: o interesse próprio das populações de residentes é outro elemento essencial nessa definição pois são estes interesses que servem de fundamento à existência de autarquias locais as quais se formam para prosseguir interesses resultantes do facto de eles conviverem numa área determinada, unidos pelos laços de vizinhança;
- O carácter electivo dos órgãos e poderes locais: finalmente o carácter electivo dos seus órgãos ou seja, as autarquias locais caracterizam-se por terem órgãos próprios (Artigo 220.º da CRA) que são eleitos pela respectiva população com eleições livres e periódicas. São órgãos representativos da população. Em rigor, não há autarquias locais quando elas não são administradas por órgãos eleitos, são as chamadas eleições locais ou eleições autárquicas.

É assim que Caetano (2010), que entre nós foi um dos percursores do Estudo da História do Direito Administrativo e da administração local autónoma em particular, definiu Autarquia local como «a pessoa colectiva de direito público correspondente ao agregado formado pelos residentes em certa circunscrição do território nacional para que os interesses comuns resultantes da vizinhança sejam prosseguidos por órgãos próprios dotados de autonomias dentro dos limites da lei»⁷⁷.

⁷⁷ Cfr: Caetano M. , (2010), op cit pág: 193

Paralelamente a definição de autarquia, sobrevive a definição de espaço territorial no qual o mais básico tem sido considerado o Município.

Em muitos países influenciados pelo Direito Administrativo francês, o município é considerado a categoria básica da autarquia local devido ao facto de o município ser anterior ao Estado e conseqüentemente anterior a Constituição de acordo com Santos (2012). Assim Angola não podia ser excepção embora o municipalismo angolano tenha passado por momentos de consolidação distintos da realidade portuguesa.

A Lei Constitucional de 1975, dividia o território de Angola, no artigo 53.º, em Províncias, Conselhos, comunas, círculos, bairros e povoações. Entenda-se que o termo «conselho» foi uma herança tradicional da história municipal portuguesa, depois que Portugal substituiu o termo «conselho» na Constituição de 1976 por município, Angola também o fez na revisão Constitucional publicada a 7 de Fevereiro de 1978⁷⁸. Esta substituição não significou renegar o passado histórico-cultural, mas visou tão somente actualizar a linguagem jurídica pelos padrões europeus por parte de Portugal e Angola acompanhou também essa evolução. Por sua vez, o artigo 47.º determinava que a administração local se baseia nos princípios de unidade, da descentralização e da iniciativa local.

A Lei Constitucional de 1992, retomou a formulação do legislador anterior e dividia, no seu artigo nº 55.º, o território de Angola, para fins político-administrativos, em Províncias, Municípios, Comunas e Bairros ou Povoações. Na alínea d) do artigo 54 estabelecia que a organização do Estado obedecia ao princípio da autonomia local.

A actual CRA estabelece no artigo 5.º, nº 3, que a República de Angola organiza-se territorialmente para fins político-administrativos em províncias, estas em municípios, podendo ainda estruturar-se em comunas e em entes territoriais equivalentes nos termos da constituição

⁷⁸ Cfr: Adérito Correia, e outro, (1996) Angola, História Constitucional pág 169

e da lei. Por sua vez, o artigo 218.º sob a epígrafe “categoria de autarquias locais”, determina que as autarquias locais organizam-se nos municípios no seu nº 1. E no nº 2 deste preceito constitucional preve-se a possibilidade de serem constituídas autarquias de nível supramunicipais tendo em conta as especificidades culturais, históricas e o grau de desenvolvimento. Também está prevista na CRA a possibilidade de a lei estabelecer outros escalões inframunicipais de organização territorial da administração local autónoma consoante condições específicas (nº 3). Da análise das disposições constitucionais enunciadas, entende-se que o legislador constituinte consagrou e distinguiu duas categorias de autarquias locais. Alexandrino (2013) chega mesmo a classifica-las em autarquias previstas e autarquias admitidas⁷⁹. Estas induzem-nos ainda a pensar que a CRA estabelece como regra de implementação das autarquias a municipalização. Ou seja, em regra, as autarquias tomarão a feição municipal e excepcionalmente poderão tomar as outras duas feições constitucionalmente admitidas. Isto significa que a única autarquia local de existência obrigatória é o município. As outras, de nível superior ou inferior ao município, são de existência facultativa, consoante a apreciação que se faça dos critérios enunciados na CRA.

7.2. Sentido do princípio do gradualismo na Constituição da República de Angola.

A Constituição da República de Angola definiu como critério regulador da institucionalização das autarquias locais o “princípio do gradualismo” (artigo 242.º, n.º 1), especificando que *os órgãos competentes do Estado determinam por lei a oportunidade da criação das autarquias locais, o alargamento gradual das suas atribuições, o doseamento da tutela de mérito e a transitoriedade entre a administração local do Estado e as autarquias locais* (artigo 242.º, n.º 2).

⁷⁹ cfr . Alexandrino(2013), O Novo Constitucionalismo Angolano... pág 67

Para Poulson (2009), «o princípio do gradualismo é aquele segundo o qual as entidades administrativas devem ser faseadamente criadas, implementadas ou reconhecidas num determinado país»⁸⁰

Quanto ao sentido deste princípio na CRA escreve Alexandrino (2013), significa que, nos *diversos planos* em que o fenómeno se projecta, a criação das autarquias locais e o processo de institucionalização do poder local não têm nem devem ser feitos de uma só vez (ou dentro de um único prazo), mas sim faseadamente⁸¹.

A CRA consagrou como dissemos, no artigo 242.º que o processo de institucionalização efectiva das autarquias locais em Angola será regulado pelo princípio do gradualismo, atribuindo aos órgãos competentes do Estado a competência para aferir da oportunidade da criação, e do alargamento das atribuições das mesmas, bem como o processo de transição da administração local do Estado para as autarquias locais.

Em obediência a este princípio a Lei n.º 17/10 de 29 de Julho, estabelece, por sua vez, no seu artigo 101.º que “*À medida que sejam criadas as autarquias locais, estas passam a exercer as atribuições correspondentes definidas por lei, de acordo com o princípio do gradualismo e da transitoriedade*”.

O gradualismo configura-se assim como um princípio constitucional de carácter transitório, visto que será aplicado enquanto durar o processo de descentralização administrativa.

O Princípio do gradualismo na CRA impõe, ao nosso ver, obrigações específicas ao legislador ordinário tais como:

- a) Institucionalização gradual das autarquias;
- b) Alargamento gradual das atribuições das autarquias;
- c) Medida gradual da tutela;
- d) Transitoriedade entre a administração local do Estado e as autarquias locais.

⁸⁰ cfr. Poulson (2009) *As Autarquias Locais e as Autoridades tradicionais...*, Pensar Direito p. 57.

⁸¹ Alexandrino (2013) op. cit. p. 30

No que toca a Institucionalização gradual das autarquias, a CRA consagrou como regra que as autarquias locais serão organizadas nos actuais municípios (regra da municipalização), ao mesmo tempo que consagrou como possibilidade a criação de autarquias infra e supra municipais.

Entendemos que o legislador constituinte não deixa para o legislador ordinário a faculdade de criar autarquias municipais pois elas já estão previstas constitucionalmente ou seja, o legislador ordinário poderá criar novas autarquias dentro daquelas que foram já de antemão criadas pela constituição. Isto pressupõe dizer que os actuais municípios, desde que mantidos com esta categoria na futura divisão político-administrativa, conforme o discurso à nação do Presidente de República a 15 Outubro de 2014, deverão ser autarquias pois aqui não cabe ao legislador ordinário criar uma autarquia já criada pela Constituição.

Hilário (2014) entende que não poderão conviver na ordem jurídica angolana municípios que sejam autarquias locais com outros que não sejam sob pena de afronta ao princípio da igualdade. Na mesma linha de pensamento Alexandrino (2013) entende não haver racionalidade na hipótese de adiar a institucionalização de autarquias locais em localidades menos favorecidas economicamente sob pena a atrasar ainda mais o desenvolvimento, portanto fazendo transparecer a tese de criação simultânea das autarquias locais.

Entendemos nós que ao estabelecer o princípio do gradualismo como critério de criação das autarquias, o legislador constituinte queria dizer que nem todos os municípios serão elevados a categoria de autarquias num mesmo momento. No entanto, o princípio do gradualismo em si também pressupõe um processo irreversível e que de forma gradual os actuais municípios transitem em municípios autónomos de acordo com as condições colocadas à sua disposição sem que a transitoriedade de arraste por muito tempo.

Não se pode negar que as autarquias resolvem antes de mais nada a democratização do país, atendendo assim, o princípio democrático. Porém, também não se deve ignorar que há muitos municípios em Angola, com débil infraestruturas, fraco potencial económico e recursos humanos insuficientes para uma sobrevivência autónoma. Todavia, não se pode negar às populações destes municípios um direito tão importante consubstanciado no direito de livre e democraticamente gerirem os próprios interesses e assuntos públicos locais. (artigo 214.º CRA). Por isso o processo embora gradual deve ser célere.

7.3. Tutela Administrativa sobre as autarquias locais.

A Constituição angolana de 2010 repetindo o que já trazia a Lei Constituição de 1992 conceituou a autonomia local no artigo 214.º como *"o direito e a capacidade efectiva de as autarquias locais gerirem e regulamentarem, nos termos da Constituição e da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, os assuntos públicos locais."*

O princípio da autonomia local, como parece óbvio, compreende uma ligação intrínseca ao primado da descentralização administrativa. Compreende também a necessária existência de um território, uma população, um património e recursos próprio. Todavia, não se completa se não houver também uma capacidade de autodeterminação política, na orientação dos destinos desta população, uma reconhecida e delimitada esfera de exercício de poder normativo, assim como uma manifesta capacidade de não se subordinar aos órgãos do poder central carecendo neste caso de tutela administrativa.

Alguns autores defendem a tutela administrativa como requisito da autonomia local. E aqui reside o cerne do que queremos discutir neste ponto da nossa dissertação: Como estabelecer uma autonomia local e fazê-la dialogar com a necessária tutela administrativa? A esta

indagação parece responder-nos um modelo de tutela que respeite o núcleo fundamental da autonomia local. E isto é alcançável apenas se a tutela se restringir ao controlo da legalidade.

Porém em princípio, o entendimento do legislador constituinte parece alinhar exactamente nesta direcção. A CRA estabelece no artigo 221.º, n.º 2 que a tutela administrativa sobre as autarquias consistirá na mera verificação da legalidade, todavia, outra disposição do texto constitucional precisamente no artigo 242.º n.º 2, faz menção ao «doseamento da tutela de mérito», o que nos leva a depreender que a tutela poderá também alcançar o mérito dos actos administrativos autárquicos.

No nosso entender, a primeira solução constitucional é a mais acertada, embora deixe uma reserva de legalidade que pode levar a mudanças nesta decisão.

Como acabamos de afirmar, a CRA estabelece duas distintas modalidades de tutela administrativa: a primeira que é a de fiscalização da conformidade legal dos actos administrativos autárquicos pelo poder executivo e a segunda que vai mais além da fiscalização da conformidade legal e recai na fiscalização do mérito dos actos administrativos. A tipificação constitucional de tutela, não afasta a possibilidade de em sede de regulamentação própria, o legislador ordinário vir a clarificar a tipologia de tutela em função dos vários momentos em que o processo se encaminha de acordo com o princípio do gradualismo.

Assim, é de todo útil saber, numa perspectiva futura da tutela administrativa, quem serão os órgãos incumbidos do exercício dos poderes tutelares e sobre quem se exercerá os poderes tutelares e que tipo de tutela em razão do estágio gradual da implementação da administração autónoma descentralizada.

A nosso ver, os poderes tutelares deverão ser cuidados e regulados de acordo com o princípio do gradualismo, isto é, com a transferência gradual e faseada das atribuições e competências do Estado para as autarquias locais

Como ensina Feijó (2001), numa primeira fase, a tutela administrativa poderá ser mais intensa para assegurar e proteger melhor alguns bens como a unidade nacional e o desenvolvimento harmonioso do País. Na verdade um país que sai de um sistema centralizado e sem tradição municipalista para um sistema descentralizado e autónomo não deve seguir outra opção⁸².

Tendo em conta o fim e o conteúdo, numa primeira fase, a tutela deveria ser de legalidade, inspectiva, integrativa a posterior. Excepcional e expressamente, de mérito, substitutiva e integrativa à priori, para certos actos sobretudo, quando envolvam despesas públicas. Finalmente, sancionatória e revogatória quando se trate de actos que atentem gravemente o interesse nacional.

Os poderes tutelares do Governo sobre as autarquias locais devem competir aos órgãos centrais, nomeadamente, Ministério das Finanças, órgão responsável pelas autarquias locais (Ministério da Administração do Território) e ao órgão colegial do Executivo (O Conselho de Ministros), sobretudo para o exercício da tutela sancionatória, nomeadamente, a dissolução dos órgãos autárquicos quando atentem gravemente por acção ou por omissão ilegais.

Os poderes tutelares, também poderão ser exercidos pelo representante da Administração Central no território da autarquia local nomeado pelo titular do Poder Executivo⁸³. Aqui será chamada a figura

⁸² Neste sentido Carlos Feijó ensina que deve se ter em conta que Angola vem de um sistema fortemente centralizado, ao estabelecer um novo paradigma, o Estado deve exercer um controle mais activo no sentido de um crescimento harmonioso das circunscrições administrativas de modos a se combater as assimetrias. Vid. Feijó C. (2001) , A tutela Administrativa sobre as autarquias Locais em Angola: Perspectivas Futuras pág 10

⁸³ Tendo em conta que a implementação das Autarquias esvaziará de poderes administrativos ao Governador Provincial que, de acordo com o nº 2 do artigo 201 da CRA, «é o representante da administração central na respectiva Província, a quem incumbe, em geral, conduzir a governação da província e assegurar o normal funcionamento da Administração Local do Estado» em face da nova

do actual Governador Provincial, como “longa manus” do executivo nesta circunscrição territorial a exercer o poder tutelar nas autarquias sob sua jurisdição.

Com efeito, com a consolidação do Estado unitário e descentralizado o papel do representante do Executivo nas diversas áreas territoriais será, essencialmente, em matérias de desenvolvimento económico, social e cultural integrado. Ele cuidará da coordenação e harmonização dos investimentos centrais e locais e deve ser-lhe reservada a função de controlo da legalidade nos seguintes termos: as autarquias locais deverão obrigatoriamente, comunicar uma série de actos, a indicar por lei, ao representante do Executivo (actualmente Governador Provincial). Este, após a recepção deverá ter um prazo para remeter ao tribunal sempre que duvide da legalidade do acto.

A comunicação e a eventual remessa do tribunal pelo representante do Estado podem ou não, consoante a natureza do acto, ter efeito suspensivo ou meramente devolutivo de acordo com o que a lei vir a estabelecer. É um regime idêntico ao “deferé prefectoral” francês.

7.4. A imposição constitucional de institucionalização efectiva das autarquias locais.

De acordo com a análise da norma constitucional, verificamos uma verdadeira imposição constitucional de *institucionalização efectiva* das autarquias locais organizadas nos municípios, por serem a única autarquia constitucionalmente imposta em todo o território nacional (nº 1 do artigo 218.º da CRA) operacionalizadas pelo princípio do gradualismo (artigo 242.º da CRA).

Segundo a doutrina constitucional, afirma Alexandrino (2013) «normas constitucionais impositivas em sentido estrito (imposições constitucionais) são *imposições de carácter permanente e concreto*, as mesmas vinculam constitucionalmente os órgãos do Estado de uma forma

realidade, nada obsta ao legislador ordinário, em sede da futura Lei das Autarquias, atribuir competência a este de exercer tutela em nome do Executivo às autarquias sobre sua jurisdição.

permanente e concreta, ao cumprimento de determinadas tarefas, fixando, *inclusive*, directivas materiais»⁸⁴.

A importância deste tipo de normas «deriva do facto de elas imporem um dever concreto e permanente, materialmente determinado, que, no caso de não ser cumprido, dará origem a uma omissão inconstitucional⁸⁵»

A criação de autarquias locais em Angola implicará a transferência de atribuições do Estado para as autarquias locais para que estas prossigam funções antes acometidas ao Estado.

O Estado não será o único ente público de fins múltiplos, isto é, de população e território. Também as autarquias locais, por terem atribuições próprias, são entes públicos de população e território⁸⁶.

Na Europa particularmente na França, Portugal, Espanha e Itália, os municípios são anteriores a formação do Estado. Quando o Estado se formou já existiam municípios pois estes, como vimos acima, foram herdados dos tempos da ocupação romana. Por isso, o Estado limitou-se a reconhecer a sua existência e a transferir para estes atribuições suas. Assim é que a lei nestes países configura os poderes das autarquias locais como originários do Estado passando depois, por acto de transferência, deste para as autarquias de forma gradual.

Em Angola, quando o Estado se formou como Estado independente, não existiam autarquias locais porque, como vimos acima, o municipalismo não estava totalmente constituído e as autoridades tradicionais existentes não apresentavam clareza suficiente na sua existência, nos limites geográficos da sua acção, nos seus poderes e responsabilidades para configurarem um verdadeiro poder local. A sua existência não estava genericamente reconhecida pela corte de Lisboa, (Sousa 2014 p 175). Assim, o Estado angolano não conheceu, até hoje, um verdadeiro poder local.

⁸⁴ Cfr. Alexandrino, J. M. (2013) O Novo Constitucionalismo Angolano. Pag 91

⁸⁵ Idem

⁸⁶ Cfr. Sousa A. F., (2014) Manual de Direito Administrativo Angolano. pág 174

Não obstante a inexistência de um verdadeiro poder local, a partir de 1992 na LC e depois na CRA em 2010, o legislador constituinte consagrou a criação de um poder local consubstanciada na implementação efectiva das autarquias locais.

Problemática hoje em Angola não é a questão de saber se deve ou não ser criado um verdadeiro poder local, mas o de saber que tipo ou modelo de poder local deve ser criado? É a criação do poder local uma resposta necessária ao desenvolvimento da gestão pública municipal em Angola?

O debate destas questões já começou há já alguns anos, lembremos que a Lei Constitucional de 1992 já trazia a questão do poder local no artigo 145.º mas o constituinte não foi feliz por sugerir um enquadramento das autarquias locais no Estado: dizia o texto de 1992 «a organização do Estado a nível local compreende a existência de autarquias locais e de órgãos administrativos locais»⁸⁷.

O legislador Constituinte de 2010 procurou aclarar esta situação ao consagrar no nº 2 do artigo 213.º o poder local como compreendendo «as Autarquias Locais, as instituições do poder tradicional e ainda outras modalidades específicas de participação dos cidadãos, nos termos da lei» contudo também não muito clara a acomodação constitucional das autoridades tradicionais o que levará outro debate na esfera jurídica angolana.

Dos benefícios que resultarão da implementação das autarquias locais destacam-se em primeiro lugar a plena realização do Estado de direito e da democracia local. Trata-se de um benefício que não é facilmente transponível para um valor financeiro. A democracia local é segundo Sen (2010), «um valor fundamental em si mesmo»⁸⁸. O poder local é estruturante do Estado de direito por ser uma parte fundamental deste.

⁸⁷ Cfr. Artigo 145.º da Lei Constitucional Angolana de 1992. Como se pode ler, a formulação não parece feliz por enquadrar as autarquias locais no Estado. Na verdade, elas não são Estado, e dele não fazem parte, são sim pessoas jurídicas públicas distintas do Estado.

⁸⁸ Cfr: Sen, A. (2010). *A Ideia de Justiça*. Pág 192.

Mas para haver um verdadeiro Estado democrático de direito em Angola é fundamental e imprescindível implementarem-se as autarquias locais de maneira gradual e faseada.

Outro benefício da implementação das autarquias locais será o desenvolvimento das infraestruturas económicas e sociais locais. As autarquias, uma vez constituídas, passarão a exercer pressão junto do poder central de tal modo que os valores alocados do poder central e aqueles resultantes dos impostos locais sejam aplicados para o desenvolvimento das infraestruturas de transportes, indústrias, e sociais, impulsionando o desenvolvimento local. O poder local contribui assim para que o Estado se desenvolva como um todo harmonioso combatendo as assimetrias regionais e locais.

7.5. A eventual coabitação de autarquias e órgãos de administração local do Estado.

No que respeita a coabitação de autarquias com órgãos da administração local do Estado em Angola o futuro do ordenamento administrativo abre uma discussão bastante interessante em que se esgrimem argumentos de várias ordens, especialmente à luz de princípio do *gradualismo* que vem estabelecido na Constituição entre as suas disposições finais e transitórias.

Uma vez que, segundo a CRA « as autarquias locais organizam-se nos municípios (n.º 1 do artigo 218.º) », e não sendo os municípios angolanos actuais, autarquias locais mas que poderão vir a ser num futuro próximo com base na imposição constitucional que será operacionalizado pelo princípio do *gradualismo*, haverá uma coabitação entre administração local nalguns municípios e administração autárquica noutros.

Conforme Santos (2012), durante muito tempo ainda, a terminologia jurídica e de direito público angolana terá de conviver com os dois tipos de municípios – os administrados pelo Estado e os municípios

autónomos, bem como com a concorrência de autoridades cujas designações podem correr o risco de se confundirem.

Por exemplo, nos termos dos artigos 9.º e 10.º da Lei n.º 17/10 de 29 de Julho sobre a organização e funcionamento dos órgãos da Administração Local do Estado, os municípios administrados pelo Estado terão um órgão colegial, a *Administração Municipal* e um órgão singular, o *Administrador Municipal*. A Constituição no seu artigo 220.º prevê os órgãos das autarquias locais estabelecendo no seu n.º 1 que a sua organização “*compreende uma assembleia dotada de poderes deliberativos, um órgão executivo colegial e um presidente da autarquia*”. Como ao município actual (administração local do Estado) será o molde futuro do município autónomo (autarquia local), enquanto existirem municípios administrados pelo Estado que ainda não se tenham transformado em autarquias locais, haverá uma necessária coexistência de autoridades diversas cujas designações poderão ser susceptíveis de alguma confusão.

Como já dissemos, o n.º 1 do artigo 242.º da Constituição diz que “*A institucionalização efectiva das autarquias locais obedece ao princípio do gradualismo*”. Por sua vez o n.º 2 da mesma disposição estabelece que “*Os órgãos competentes do estado determinam por lei a oportunidade da sua criação, o alargamento gradual das suas atribuições, o doseamento da tutela de mérito, e a transitoriedade entre a administração local do Estado e as autarquias locais*”.

Em obediência a este princípio a Lei n.º 17/10 de 29 de Julho, estabelece, por sua vez, no seu artigo 101.º que “*À medida que sejam criadas as autarquias locais, estas passam a exercer as atribuições correspondentes definidas por lei, de acordo com o princípio do gradualismo e da transitoriedade*”.

Assim, mesmo que venham a ser instituídas simultaneamente as autarquias locais em todos os municípios, ainda assim haverá por largo

tempo *assuntos locais* a serem tratados por órgãos da administração do Estado. Não será tanto uma usurpação a prazo dos poderes locais mas de autarquias locais em *gestação*, um momento que pode vir a revelar-se muito arrastado no tempo, em que as autarquias já existem, com personalidade jurídica mas ainda não se desprenderam inteiramente do ventre materno como observa Onofre dos Santos (2013).

Nestes casos, não surpreenderá que seja durante algum tempo a administração local do Estado a encarregar-se de exercer as atribuições a conferir às autarquias locais naqueles casos em que se verifique não existir capacidade técnica e recursos humanos para o seu exercício. Nem mesmo será caso para se falar em tutela de *mérito*, tratando-se efectivamente de uma tutela *substitutiva*, pois tratar-se-á de facto da substituição da entidade tutelada com vista a suprir omissões resultantes da sua incapacidade técnica e de recursos humanos⁸⁹.

A *dinâmica* das autarquias, no sentido de dar conteúdo às formas do seu traçado arquitectónico ainda a definir por lei, não tem apenas a ver com o momento do seu nascimento, mas também com a sua necessária consistência para poderem vingar como entes autónomos (Santos 2013 pág. 19).

Seja como for, as autarquias locais irão constituir um passo considerável para o desenvolvimento harmonioso de Angola, para a criação de oportunidades de trabalho numa escala da maior grandeza contribuindo para o aprofundamento da democracia em todo o país.

⁸⁹ PEREIRA, V. F. (1997) *O Poder Local – da imprecisão conceptual à certeza da sua evolução*. Pág.: 319

CONCLUSÕES.

O nosso percurso sobre o conceito de autarquias e em particular de município em Angola, permitiu-nos constatar que existe ambiente legal partindo do imperativo constitucional e ambiente territorial dada a existência de municípios e comunas em toda a extensão do território angolano, favoráveis à implementação das autarquias locais.

Constitucionalmente as autarquias locais visam a prossecução de interesses próprios das populações nelas residentes. Para tal desiderato a elas terão de ser acometidas funções que se circunscrevem à prestação de bens e serviços públicos às populações residentes nestas circunscrições territoriais.

Assim, as conclusões que vamos aqui apresentar, resultam no essencial do que, de forma desenvolvida, se expôs e se justificou ao longo do trabalho. Optamos por uma apresentação enumerativa e sintética das principais ilações a que fomos chegando, não seguindo a sequência como as matérias foram sendo desenvolvidas mas na lógica do que impele o nosso objectivo geral.

1 - A origem do município resulta de um fenómeno complexo em que a história, o direito e a doutrina contribuíram para a imagem final do que se considerará hoje como um município considerado no nº 3 do artigo 5.º da CRA.

Por isso, podemos afirmar que a noção de município resulta de um fenómeno histórico-sociológico, que emerge da própria necessidade que uma determinada comunidade teve de se organizar por forma a resolver os seus próprios problemas e de se defender das ameaças exteriores. Mas, como se disse, trata-se de um fenómeno complexo, onde vários fatores participam.

Na Europa, particularmente em Portugal, durante o período que vai da Idade Média à Revolução Liberal terá existido uma progressiva perda de autonomia por parte do município. Se no início desse período o

município gozava de uma autonomia, que em muitos casos tocava a própria ideia de soberania ou pelo menos, detinha poderes que agora são reconduzíveis à noção de soberania, nas vésperas da Revolução Liberal o rei já havia centralizado grande parte das prerrogativas antes pertencentes aos municípios. Sendo certo que essa afirmação do poder real, por falta de meios que ligassem o centro à periferia, ficava muitas vezes apenas consagrada formalmente.

A 1.ª República aparece como o período onde a autonomia municipal teve uma maior amplitude, pelo menos na letra da Constituição de 1911 e aqui procurou-se fazer com que o municipalismo, até então restrito à metrópole, fosse alargado às colónias. Na prática, contudo, dado os vários constrangimentos financeiros e as perturbações políticas da época, essa maior autonomia nunca se revelou real e tão pouco foi possível a consolidação do municipalismo nos territórios ultramarinos.

O Estado Novo vem transformar os municípios praticamente em administrações indiretas e a autonomia municipal quase que desaparece. Mas o município resistiu a todas essas vicissitudes e conservou o papel de única autarquia de existência real até que a Constituição Portuguesa de 1976 veio lhe conceder o papel de destaque na organização administrativa. Consequentemente os países emergentes da descolonização vão adotar essa figura na sua organização administrativa territorial.

2 - A noção de autonomia local na CRA surge associada a ideia da existência de um conjunto de interesses reconduzíveis a uma comunidade geograficamente determinada, interesses esses que não se confundiriam com os do Estado em geral. Dada a dificuldade de se encontrar *esses interesses próprios dos municípios*, uma boa parte dos doutrinadores tentam reconduzir a ideia de autonomia local à noção de participação e de solidariedade.

Mas, para além da noção de interesses locais a ideia de autonomia local terá nela incluídas outras dimensões. Deste modo há que reconhecer que a autonomia local não se basta com o *mero*

reconhecimento da sua dimensão administrativa. Ela comporta também uma dimensão política. O município mais do que uma entidade administrativa é um *poder* político-administrativo. Para além dessa dimensão política a autonomia local só poderá existir realmente se incluir na sua noção uma verdadeira autonomia financeira, onde existam fundos adequados às suas atribuições e a CRA consagra que uma parte dos recursos financeiros das autarquias locais deve ser proveniente de rendimentos e de impostos locais (nº 2 do artigo 215.º).

A autonomia local implica ainda, necessariamente, uma limitação dos poderes de tutela do Estado (nº1 do artigo 221.º da CRA). Esta tutela deverá estar restrita à verificação da legalidade (nº 2 do artigo 221.º da CRA), sendo de rejeitar categoricamente qualquer tutela de mérito. Em relação a tutela sancionatória, não estando constitucionalmente proibida, consideramos ser mais adequado que a mesma seja atribuída aos tribunais, ainda que, com a participação processual do Executivo. Um elemento inerente à autonomia local é o de ser reconhecido ao município um poder regulamentar, nomeadamente o poder de emitir regulamentos independentes emanados do órgão deliberativo da autarquia local (artigo 220.º da CRA).

3 - A organização administrativa territorial angolana deve ser feita a partir dos princípios estruturantes do sistema constitucional e do regime político. A este respeito, refira-se o princípio do Estado Democrático de Direito consagrado no artigo 2.º da CRA que visa dar resposta ao problema do conteúdo, extensão e modo de proceder da organização e actividade do Estado.

É de considerar desde logo que a própria organização administrativa é sempre consequência de uma divisão de poderes cuja relevância jurídico-constitucional se traduz na ordenação de funções através de uma ajustada atribuição de competências e na vinculação à forma jurídica dos poderes.

Assim sendo, a organização administrativa angolana é feita com base nos princípios de desconcentração e descentralização administrativa (artigo 8.º CRA) com base nos quais, deve existir uma repartição de competências entre os superiores hierárquicos e um ou vários órgãos subalternos na estruturação da mesma pessoa colectiva (desconcentração) ao mesmo tempo que o Estado admite e reconhece a existência de outros entes públicos com plena garantia de satisfazer as necessidades da colectividade pelo que tem de haver uma premente necessidade de descomprimir o Estado de tal forma que haja outros entes que, de igual modo, possam nos termos da Constituição e do que a lei preconiza, levar a cabo tarefas de satisfazer fins colectivos (descentralização). Esses entes são as autarquias locais.

4 – A organização das autarquias locais nos municípios de Angola conforme o nº 1 do artigo 218.º da CRA, comporta oportunidades e desafios.

Como vimos, embora a CRA tenha prestado uma elevada atenção ao poder local nomeadamente às autarquias locais, a legislação ordinária e a regulamentação ainda não estão devidamente alinhadas com os princípios constitucionais existindo um longo caminho a percorrer nomeadamente com a realização de eleições locais e institucionalização das respectivas autarquias onde o actual modelo administrativo deverá evoluir para o novo modelo de administração autárquica. Para tal constituem desafios entre outros:

1. Garantir autonomia e sustentabilidade financeira das futuras autarquias;
2. Remover barreiras à descentralização nomeadamente garantido a capacitação dos recursos humanos, os recursos financeiros e as infraestruturas para o exercício das funções e poderes autárquicos.

3. Transformar os municípios em autarquias locais ao invés de meras extensões desconcentradas da administração local do Estado na base dos princípios do gradualismo e da transitoriedade.
4. Estudar modelos alternativos de governação e organização das administrações locais autárquicas face a sua tipologia (autarquias urbanas e rurais) e dimensão, a representação, nos órgãos das autarquias, das autoridades tradicionais e outras formas de poder local previstos no nº 2 do artigo 213.º da CRA.
5. O executivo deverá elaborar um plano de reforma gradual da administração Local e autárquica, realizar ajustamentos e proceder a operacionalização gradual do plano de implementação de reforma.
6. Não menos importante é o desafio de definir o normativo legal necessário a criação de condições para os municípios e cidades funcionarem como entes autónomos de acordo com o modelo da administração autárquica.

De entre os grandes factores de oportunidade para a implementação das autarquias, destacamos:

- 1. A valorização das autarquias locais pela Constituição:** a CRA não se apresenta como um obstáculo ao desenvolvimento da governação local sendo mesmo generosa na sua definição de autonomia local, na previsão de diversas garantias nomeadamente financeiras, administrativas e organizacionais bem como generosa na admissão da criação de autarquias facultativas ao nível supra e infra municipal além da autarquia básica que é a autarquia municipal.
- 2. A dimensão dos municípios e comunas angolanas:** como refere Alexandrino (2013), o município angolano é três vezes maior

que o município português, quinze vezes maior do que o espanhol e vinte e cinco vezes maior do que o município francês, pela dimensão aproxima-se apenas ao município inglês⁹⁰. Além disso deverá se fazer uma nova divisão territorial, tendo em conta as especificidades culturais, sociais, económicas e demográficas de cada área que abrange o município.

3. Outro factor de oportunidade é o crescimento económico e a estabilidade política: Angola tem-se destacado, nos últimos anos pelo clima de estabilidade política e pelo elevado crescimento económico. Tem procurado diversificar a sua economia sendo visível um foco no reforço e aumento da eficiência das instituições.

Finalmente, a cabal concretização de todas as tarefas conducentes a institucionalização das autarquias locais em Angola requer uma complexa e exigente tarefa de acompanhamento de cada passo e cada momento desse irreversível processo. Para tal, e como forma de assegurar o envolvimento e comprometimento dos diferentes actores, será importante definir com clareza os responsáveis de cada iniciativa e os órgãos do Estado, os técnicos e outros parceiros que colaborarão nessa iniciativa. Isto facilitará e tornará transparente o processo esclarecendo desde já em quem reside a capacidade de decisão minorando falhas ou vazios de poder.

A CRA terá plena concretização quando o território angolano tiver municípios dotados de órgãos eleitos, devendo estes serem constituídos por um assembleia representativa dos cidadãos residentes no território municipal e por um órgão executivo responsável perante essa assembleia.

⁹⁰ Cfr: Alexandrino, J. M (2013), O Novo Constitucionalismo Angolano, pag 61

BIBLIOGRAFIA.

- Acosta, Eugenio Simón (1999). *Las tasas de las entidades locales : el hecho imponible. Cuadernos de Jurisprudencia Tributaria ; 12.* Pamplona : Aranzadi.
- Alexandrino, José de Melo (2013). *O Novo Constitucionalismo Angolano.* Lisboa: I C J da Univerdiade de Lisboa.
- Alexandrino, José de Melo. (2010). *Direito das Autarquias Locais – Introdução, princípios e regime comum», in Paulo Otero / Pedro Gonçalves (coords.), Tratado de Direito Administrativo Especial, vol. IV.* Coimbra: Coimbra Editora.
- Amaral, Diogo Freitas (2012). *Curso de Direito Adminitrativo Vol I.* Coimbra : Edições Almedina.
- Amaral, Diogo Freitas (2013). *Curso de Direito Administrativo vol. II 2ª Ed.* Coimbra: Almedina.
- ANGOLA. Ministério da Administração Pública, Emprego e Segurança Social. (1999). *Programa de Reforma Administrativa do Governo da República de Angola, Luanda, MAPESS,. Luanda, Angola.*
- Antin, Jancina Rigo (17 de Setembro de 2010). Princípio constitucional da participação e poder local: uma análise a partir do Ordenamento Jurídico Brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito de Universidade Agostinho Neto*, p. 10.
- Autores Vários. (2013). *Questões atuais de direito local.* Braga: AEDRL - Associação de Estudos de Direito Regional e Local,.
- Bender, Gerald (2009). *Angola Sob o Domínio Português.* Luanda: Editora Nzila.

- Bilhim, João (2004). *Governança Nas Autarquias Locais* . Porto: SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação.
- Bonifácio, Israel (2011). *O estado do Estado : O Poder Politico em Angola.* . Luanda: Edijuris.
- Braga, Alencar Santana (Dezembro de 2008). O Poder Político do Município no Brasil Colônia . *Revista Brasileira de Direito Constitucional* , p. 169.
- Caetano, Marcello (2000). *História do Direito Português.* Lisboa : Editora Verbo 4ª Edição.
- Caetano, Marcello (2010). *Manual de Direito Administrativo Vol I 10ª Edição* . Coimbra: Almedina.
- Caetano, Marcello(2010). *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo.* . Coimbra: Almedina.
- Canotilho, José Joaquim Gomes (2010). *Constituição da Republica Portuguesa Anotada Vol II.* Coimbra: Coimbra Editora.
- Canotilho, José Joaquim Gomes (2010). *Constituição da República Portuguesa Anotada Vol I.* Coimbra: Coimbra Editora.
- Capoco, Zeferino (2012). *Nacionalismo e Construção do Estado - Angola (1945-1975).* . Lobito: Escolar Editora.
- Castro, José Nilo (2006). *Direito Municipal Positivo.* Belo Horizonte - Brasil: Editora Del Rei.
- Caupers, João (2011). *O Estado Gordo.* Lisboa: Âncora Editora.
- Caupers, João (2013). *Introdução Ao Direito Administrativo.* Lisboa: Âncora Editora.

- Coma, Martin Bassols (2004). *La administración pública de las comunidades autónoma*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Correia, Adérito e outro. (1996). *Angola: História Constitucional*. Coimbra: Livraria Almedina.
- Cortez, Francisco (2010). *Manual de Direito Costumeiro dos povos de Angola*. . Luanda: Mayamba Editora.
- Couceiro, Henrique de Paiva. (1948). *Dois Anos de Governo - História e Comentário*. Lisboa : Edições Gama.
- Delgado, António Monteiro (2013). *A Configuração do Poder Local na Constituição Portuguesa de 1976. A autonomia do poder Local e o poder Regulamentar Municipal*. Lisboa, Portugal: Universidade Autónoma de Lisboa .
- Estorninho, Maria João (2013). *Curso de Direito dos Contratos Públicos Ed. Almedina 2013*. Coimbra: Almedina.
- Farinha, C. (2006). *Direito administrativo e poder local : pareceres jurídicos* . Ponta Delgada: Nova Gráfica .
- Feijó, Carlos (2001). *A tutela Administrativa sobre as autarquias Locais em Angola (Perspectivas Futuras)*. *Conferência Sobre o Poder Local em Angola*. Luanda : Universidade Católica de Angola.
- Feijó, Carlos (2001). *Problemas Actuais de Direito Público Angolano Contributos para a sua Compreensão*. Portugal: Principia .
- Feijó, Carlos (2012). *A Coexistência Normativa entre o Estado e as Autoridades Tradicionais na Ordem Jurídica Plural Angolana*. Coimbra: Almedina.
- Feijó, Carlos e outro (2008). *Direito Administrativo Vol. I Introdução e Organização Administrativa*. Lisboa: Vislis Editores.

- Feijó, Carlos e outro (2013). *Direito Administrativo*. Luanda: Mayamba Editora.
- Filho, José dos Santos (2008). *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris .
- Fonseca, Fernando Taveira (2005). *O poder local em tempo de globalização : uma história e um futuro* . Coimbra: Imprensa da Universidade : CEFA.
- Fonseca, Isabel Celeste (2013). *Direito Processual Administrativo Angolano*. Coimbra : Almedina.
- Fonseca, Isabel Celeste e Afonso, Osvaldo da Gama. (2013). *Direito Administrativo Angolano. Legislação Fundamental Vol III*. Porto, Portugal: Vida Económica.
- Fonseca, Isabel Celeste e Afonso, Osvaldo da Gama. (2013). *Direito Administrativo Angolano. Legislação Fundamental Vol II*. Porto: Vida Económica.
- Fonseca, Isabel Celeste e Afonso, Osvaldo da Gama. (2013). *Direito Administrativo Angolano. Legislação Fundamental Vol I*. Porto: Vida Económica.
- Freitas, Fátima (2009). *Legislação Laboral* . Luanda: Plural Editores.
- Gouveia, Jorge Barcelar (2006). *Novíssimos estudos de direito público*. Coimbra : Livraria Almedina.
- Guedes , Armando Marques e outros (2003). *Puralismo e Legitimação. A Edificação Jurídica Pós-Colonial de Angola*. Coimbra: Editora Amedina.
- Guedes, Armando Marques (2005). *Sociedade Civil e Estado em Angola* . Coimbra: Almedina.

- Habermas, Jurgem (2012). *Um Ensaio Sobre a Constituição da Europa*. Lisboa : Edições 70, LDA.
- Hernandez, António Maria (2003). *Derecho Municipal - Parte General*. México: Universidad Nacional Autónoma de México .
- Hilário, Esteves Carlos (2014). *A Institucionalização das Autarquias Locais em Angola: Análise dos Presupostos Constitucionais*. Luanda: Luanda.
- Hodges, Thony (2002). *Angola - do Afro-Estalinismo ao Capitalismo Selvagem* . Lisboa : Edições Principia.
- Jónatas E. Machado e outro (2011). *Direito Constitucional Angolano*. . Coimbra: Coimbra Editora.
- Leitão, Luís de Menezes (2013). *Direito do Trabalho de Angola*. Coimbra: Almedina 2ª Edição.
- Leme, Hiladio José (1992). *O Federalismo na Cosntituição de 1988. Representações políticas de recursos tributários*. Campinas: Unicamp Brasil.
- Lobo, Theresa (1990). *Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental.*, pp. 05-10.
- Lopes, Carlos M. (2011). *Centralização, Descentralização e desconcentração em Angola: Aspectos económicos in Descentralização e Desenvolvimento Local em Angola e Moçambique: Processos, Terrenos e Atores*. Coimbra : Almedina.
- Lopes, Marcy (2011). *Estudos de Direito Público*. . Coimbra: Coimbra Editora.
- Maia, João de Azevedo Carneiro (1 de 1 de 1883). *Município. Estudo Sobre Administração Local*. Obtido em 14 de 11 de 2014, de [books.google.com/books/: www.lexml.gov.br](https://books.google.com/books/:www.lexml.gov.br)

- Malva, Lúcio Maria Vaz (2008). *CCDRC e as autarquias locais : pontos de contacto!* Coimbra.
- Marques, Pedro e outro. (2010). *Manual prático de Direito do Trabalho e de Segurança Social* . Luanda: Casa das Ideias.
- Mereiles, Hely Lopes (2014). "Autarquias e Entidades Paraestatais" . *Revista de Direito Administrativo* 68, p. 17:49.
- Montalvo, António Rebordão (2002). *O processo de mudança e o novo modelo da gestão pública municipal* . Coimbra: Livraria Almedina.
- Morais, Alexandre de (2002). *Direito Constitucional*. São Paulo - Brasil: Editora Atlas SA.
- Moreira, José Manuel e outros (2008). *Estado, sociedade civil e administração pública : para um novo paradigma do serviço público*. Coimbra: Almedina.
- Moura, Paulo Viegas (2011). *Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores da Administração Pública Anotado*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Neto, Diogo de Figueiredo (2003). *Curso de Direito Administrativo* . Rio de Janeiro: Editora Forence.
- Nhambirre, Teresa Ricardo Julião (2011). *Análise da Coordenação Institucional entre Órgãos do Poder Local e Órgãos Locais do Estado: o Caso da Matola (2004-2008)*. Moçambique, Universidade Eduardo Modlane (Tese de Mestrado)
- Nico, Rosa Maria Ramos (2013). *O papel das comunidades intermunicipais na descentralização administrativa-o caso da comunidade intermunicipal do Médio Tejo*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa.
- Nunes, Elisa Rangel (2004). *Finanças Públicas Municipais em Angola: Elementos de direito comparado..* Luanda: Edição do Autor.

- Oliveira, António Cândido (2005). *A democracia local : (aspectos jurídicos)* . Coimbra: Coimbra Editora.
- Oliveira, António Cândido (1993). *Direito das Autarquias Locais* . Braga: Coimbra Editora.
- Oliveira, Fernanda Paula e Dias, José Figueiredo. (2013). *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina.
- Otero, Paulo (2012). *Manual de Direito Administrativo Vol 1*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Otero, Paulo e outro (2010). *Tratado de Direito Administrativo Especial*. Coimbra: Almedina.
- Paca, Cremildo (2008). *Direito do Contencioso Administrativo Angolano*. Coimbra: Almedina.
- Pereira, Virgílio de Fontes (1997). *O poder local: Da imprecisão conceptual à certeza da sua evolução em Angola. Contributos para a hipótese de um modelo*. Lisboa: Universidade de Lisboa.
- Pires, Miguel Lucas (2013). *Os Regimes de Vinculação e Extinção das Relações Jurídicas dos Trabalhadores da Administração Pública. Como e em que Termos são Lícitos os denominados "Despedimentos na Função Pública"*. Coimbra : Almedina.
- Poulson, Lazarino (2009). *As Autarquias Locais e as Autoridades Tradicionais no Direito Angolano – Esboço de uma teoria subjectiva do poder local*. Angola: Casa das Ideias.
- Pouson, Lazarino (2008). *Pensar Direito (Vol. Volume II)*. Luanda: Casa das Ideias.
- Pouson, Lazarino (2009). *Pensar Direito (Vol. III)*. Luanda: Casa da Ideias.
- Pouson, Lazarino (2011). *As parcerias público-privadas na arte de governar* . Luanda: Casa das Ideias.

- Pouson, Lazarino (2007). *Pensar Direito* (Vol. I). Luanda: Casa da Ideias.
- Rocha, Joaquim Freitas (2009). *Direito financeiro local : finanças locais*. Braga: CEJUR.
- Rocha, José António (2005). *Regionalização no Âmbito da Gestão Autárquica*. Coimbra: Almedina.
- Rocha, Manuel Alves (2010). *Desigualdades e Assimetrias Regionais em Angola - os Factores de Competitividade Territorial*. Luanda: UCAN.
- Sá, Luís (1989). *Regiões Administrativas: O Poder Local que Falta*. Lisboa: Editorial Caminho SA.
- Santos, António Egídio de Sousa (2012). *Esboço da História Política de Angola. Como ia silenciar-me* . Luanda: Kilombelombe.
- Santos, Onofre Martins (2012). *O Município na Constituição Angolana*. Obtido de Web Site do Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa .
- Sen, Amartya (2010). *A Ideia de Justiça* . Coimbra: Editora Almedina.
- Silva, Rosa Cruz e outros (1997). *Angola e o Seu potencial/História* . Luanda: Ministério da Cultura.
- Sousa, António Francisco (1993). *Direito Administrativo das Autarquias Locais*. Lisboa: Luso Livro.
- Sousa, António Francisco (2014). *Manual de Direito Administrativo Angolano*. Porto: Vida Económica.
- Sousa, Marcelo Rebelo (2009). *Direito Administrativo Geral - Tomo III - Actividade Administrativa*. Lisboa: Dom Quixote.
- Sousa, Nuno Vasconcelo Aburqueque (2011). *Noções de Direito Administrativo* . Coimbra: Coimbra Editora.

Teixeira, Carlos (1999). *Os contratos administrativos no direito angolano*.
Luanda : Luanda Editora.

Teixeira, Carlos (2011). *As autarquias locais e Futuros Desafios no Contexto Angolano*. *Faculdade de Direito da Universidade 11 de Novembro*. Cabinda: Universidade 11 de Novembro.

Wagner, Francico Sousa (2005). *Manual de Derecho Local*. Navarra - Espanha: Editorial Arranzadi, SA.

Jornal de Angola ano 28 N° 13456 de Sexta-Feira dia 17 de Outubro de 2014 p 2

LEGISLAÇÕES

Constituição da República de Angola de 2010

Constituição da República Portuguesa.

Constituição Federal da República Brasileira

Constituição da República de Cabo-Verde

Lei nº 1/75 de 10 de Novembro, Lei Constitucional da República de Angola.

Lei nº 1/76 de 5 de Fevereiro, Lei dos Órgãos do Poder Popular

Lei nº 17/10 de 29 de Julho, Lei da Organização e Funcionamento dos Órgãos da Administração Local do Estado.

Lei nº 17/99 de 29 de Outubro, Lei da Organização dos Governos Provinciais e Administrações Municipais e Comunsais .

Lei nº 21/88 de 31 de Dezembro, Lei Orgânica dos Comossariados Provincias e Municipais.

Lei nº 23/92 de 16 de Setembro, Lei Constitucional da República de Angola.

Lei nº 29/11 de de 1 de Setembro, Lei de Alteração da Divisão político-administrativa das Províncias de Luanda e Bengo

Lei nº 7/81 de 4 de Setembro, Lei dos Órgãos Locais do Estado