

UNIVERSIDADE
AUTÓNOMA
DE LISBOA



DEPARTAMENTO DE DIREITO

MESTRADO EM DIREITO

ESPECIALIDADE EM CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS

TÍTULO:

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ANGOLANA: A ESTRUTURA ORGANIZATIVA À
LUZ DA CONSTITUIÇÃO DE 2010**

Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Direito na especialidade em Ciências
Jurídico-Políticas

Autor: António Francisco Pereira

Orientador: Paulo Nogueira da Costa

Outubro de 2017

Lisboa

Uma nação não deve ser julgada pela forma como trata seus cidadãos mais elevados, mas como trata os mais rebaixados.

Nelson Mandela

Dedicatória

Dedico este trabalho a minha amiga, companheira e mulher, aos meus filhos, pelas horas de ausência nos convívios familiares.

Agradecimentos

Agradeço em primeiro lugar a Deus todo poderoso pela vida e saúde que me concedeu, pois sem ela esse trabalho não seria um facto.

E depois, a minha companheira Esperança Miguel e aos meus filhos: Edvânio Pereira, Mário Wagner Pereira, Áurio Pereira e Luri Pereira pelo amor e carinho e pela paciência que tiveram de terem: um companheiro e um pai ausente nos momentos que mais precisavam.

Agradeço, também, Venâncio Luís, amigo e compadre, pelo apoio, quer moral, quer material, para que o trabalho fosse realizado.

Os meus agradecimentos são extensivos a todos os meus amigos que directa ou indirectamente contribuíram com as suas ideias na realização do presente trabalho.

Finalmente, agradeço ao Professor Doutor Paulo Nogueira da Costa, pela dedicação e sabedoria emprestada na orientação da feitura do trabalho.

A todos o meu, muito obrigado.

Resumo analítico

Considerando que o sistema jurídico é dinâmico, tal que deve reflectir e acompanhar a realidade sócio-política, económica e cultura em que se enquadra. A Constituição da República de Angola aprovada em 2010 desenhou um novo paradigma do ponto de vista da organização, estrutura da Administração Pública directa e indirecta do Estado.

Este trabalho tem por objectivo principal trazer a nova composição do aparelho governativo do Estado a nível central e local e os poderes constitucionais atribuídos ao Presidente da República. Porquanto, a actual Constituição da República de Angola, acabou com o sistema de Governo então instituído o semi-presidencial e institucionaliza um modelo fora dos internacionalmente conhecidos, adoptando um do parlamentar – presidencialista.

Tendo em conta que o Direito Constitucional fixa para a organização dos poderes públicos uma directriz centralizada ou descentralizada, concentrada ou desconcentrada, o Direito Administrativo se estruturará em torno de uma ou de outras orientações.

Palavras – chave

Administração Pública

Governo parlamentar-presidencial

O hiper presidencialismo angolano

Poder local

Analytical Summary

Considering that the legal system is dynamic, such that it must reflect and follow the socio-political, economic and cultural reality in which it fits. The Constitution of the Republic of Angola approved in 2010 designed a new paradigm from the point of view of the organization, structure of the State's direct and indirect Public Administration.

This work has as main objective to bring the new composition of the state's governmental apparatus at central and local level and the constitutional powers attributed to the President of the Republic. Because the current Constitution of the Republic of Angola, ended the system of government then instituted the semi-presidential and institutionalized a model outside the internationally known, adopting a parliamentary-presidentialist.

Given that Constitutional Law establishes a centralized or decentralized, concentrated or deconcentrated guideline for the organization of public powers, Administrative Law will be structured around one or more guidelines.

Key words

Public administration

Parliamentary-presidential government

The Angolan hyper presidentialism

Local Power

Índice	página
---------------	---------------

Introdução -----	11
------------------	----

Capítulo I: A Administração Pública

1- A Administração Pública -----	15
1.1. Conceito de Administração Pública -----	17
1.2. A Administração Pública e administração privada -----	21
1.3. A função administrativa -----	22
1.4. O sistema administrativo angolano -----	23
1.4.1. Características do sistema administrativo angolano -----	24
1.5. O Direito Administrativo -----	25

Capítulo II – Princípios jurídicos fundamentais da organização

e da actividade administrativa: -----	28
2.1. Princípios Relativos a Organização Administrativa -----	28
2.1.1. Princípio da supremacia do interesse público -----	29
2.1.2. Princípio da legalidade das atribuições e competências -----	30
2.1.3. Princípio do participativo na gestão da Administração -----	31
2.1.4. Princípio da colegialidade -----	32
2.1.5. Princípio da aproximação da Administração às populações -----	33
2.1.6. Princípio da Desconcentração -----	33
2.1.7. Princípio da descentralização -----	34
2.1.8. Princípio da autonomia local -----	34
2.2. Princípios Relativos à Actividade Administrativa -----	35
2.2.1. Princípio da continuidade dos serviços públicos -----	35
2.2.2. Princípio da proporcionalidade -----	35
2.2.3. Princípio da imparcialidade -----	36
2.2.4. Princípio da igualdade -----	38
2.2.5. Princípio da boa fé -----	38
2.2.6. Princípio do controlo da Administração Pública -----	39

Capítulo III: A Administração Pública; O Estado e a sociedade civil	
Em Angola, regime colonial e pós independência -----	41
 3.1. A administração independente -----	 44
 Capítulo IV: A Organização Administrativa: -----	 46
 4.1. A Administração directa do Estado angolano -----	 49
4.1.1. O Presidente da República -----	49
4.1.2. Os Órgãos Auxiliares do Presidente da República -----	55
4.1.2.1. Os Órgãos Auxiliares do Presidente da República na qualidade de Chefe de Estado -----	55
4.1.2.2. Os Órgãos Auxiliares Colegiais de Consulta do Presidente da República, enquanto Chefe de Estado -----	57
4.1. 3. Órgãos Auxiliares do Presidente da República, enquanto Titular do Poder Executivo: -----	58
4.1.3.1. Os Departamentos Ministeriais Auxiliares do Presidente da República, e Titular do Poder Executivo -----	58
4.1.3.2. Órgãos Colegiais Auxiliares do Presidente da República, e Titular do Poder Executivo -----	65
4.1.3.2.1. O Conselho de Ministros -----	65
4.1.3.2.2. O Conselho Nacional de Concertação Social -----	70
4.1.3.4. Órgãos e Serviços Específicos Auxiliares do Presidente da República e Titular do poder Executivo -----	71
4.2. A Administração Local do Estado -----	72
4.2. 1. O Governo Provincial -----	74
4.2.2. A Administração Municipal -----	77
4.2.3. A Administração Comunal -----	78
4.3. Regime de Delimitação da Actuação da Administração Central e da Administração local do Estado -----	78
4.4. O Regime de financiamento local-----	80
 CAPÍTULO V: O Poder Local na Constituição da República de	
Angola -----	81

5.1. As autarquias locais	86
5.1.1. Os recursos financeiros da autarquia local	91
5.1.2. A tutela das autarquias locais	93
5.1.3. Os princípios estruturantes do poder local autárquico	94
5.1.4. O princípio do gradualismo	95
5.2. As instituições do poder tradicional	97
5.2.1. A hierarquização das autoridades tradicionais	100
5.3. Outras modalidades específicas de participação dos cidadãos	102
 Conclusão -	 106

Abreviaturas

AN – Assembleia Nacional

Art. – Artigo

Arts. – Artigos

CNCS – Conselho Nacional de Concertação Social

CRA – Constituição da República de Angola

D.L. – Decreto-Lei

D.L.P. – Decreto Legislativo Presidencial

D. P. – Decreto Presidencial

FNLA – Frente Nacional de Libertação de Angola

LCA – Lei Constitucional Angolana

LOTIC – Lei Orgânica do Tribunal de Contas

LOFOALE – Lei de Organização e Funcionamento dos Órgãos da Administração Local do Estado

LOOFCM – Lei Orgânica sobre a Organização de Comissões de Moradores

L.O.G.E – Lei do Orçamento Geral do Estado

MAT – Ministério da Administração do Território

MPLA – Movimento Popular de Libertação de Angola

NPAA – Normas de Procedimento e Actividade Administrativa

OFOAPR – Organização e Funcionamento dos órgãos Auxiliares do Presidente da República

OGE – Orçamento Geral do Estado

PCP – Pessoa Colectiva Pública

PR – Presidente da República

Sec. - Século

T.C. – Tribunal Constitucional

UNITA – União Nacional para Independência de Angola

VPR – Vice Presidente da República

Introdução

O Direito Constitucional está na base e é o fundamento de todo direito público de um país, mas isso ainda é mais verdadeiro, se possível em relação ao Direito Administrativo, porque é, em múltiplos aspectos, o complemento, o desenvolvimento, a execução do Direito Constitucional. Compreende-se, na verdade, que é o Direito Constitucional que estabelece num determinado país um regime ditatorial ou um regime democrático. Assim, o Direito Administrativo se desenvolverá numa ou noutra orientação e se o Direito Constitucional fixa para a organização dos poderes públicos uma directriz centralizada ou descentralizada, o Direito Administrativo se estruturará em torno de uma ou de outra dessas orientações básicas.

A Constituição inclui muitas normas que formalmente são Direito Constitucional, apenas por estarem na Constituição, mas materialmente – pela sua natureza, pelo seu conteúdo, pela sua essência – são de Direito Administrativo. É o caso das normas que a Constituição contém sobre a administração pública em geral, sobre o poder local, os sistemas de organização etc.

Dentro do âmbito do direito público a disciplina com o qual o Direito Administrativo mantém mais estreitas relações é o direito político ou constitucional.

Quando se fala em administração, tem-se presente todo um conjunto de necessidades colectivas, cuja satisfação é assumida como tarefa fundamental para a colectividade, através de serviços por esta organizados e mantidos¹.

No entanto as necessidades colectivas encontradas na esfera da administração, dão origem ao conjunto, vasto e complexo, de actividades e organismos a que se costuma chamar Administração Pública².

¹ AMARAL, Diogo Freitas do – **Curso de Direito Administrativo**, Coimbra: Almedina, 2012, I vol. P. 185 – 186.

² AMARAL, Diogo Freitas do – **Curso de Direito Administrativo**, Apud CAETANO, Marcello - **Manual de Direito Administrativo**, 2012, p. 28.

É sem dúvida o direito constitucional, compreendendo as normas que regulam a estrutura do Estado, designam as suas funções e definem as atribuições e os limites dos órgãos supremo do poder político.

Pois, não é por mero acaso, que o direito administrativo nasceu e se desenvolveu no sec. XIX em plena era constitucional, como elemento do Estado de direito³.

Em suma, é o direito constitucional, que estabelece o sistema de governo de um dado país e o direito administrativo além de regular a actividade administrativa, também regula a organização administrativa, objecto do presente trabalho de investigação.

A Lei Constitucional Angolana de 1992 apresentava as características de um sistema de governo híbrido, de base parlamentar, conhecido como sistema de governo semi presidencial, com pendor presidencial a semelhança do sistema de governo do tipo francês, porém, o poder executivo era repartido entre o Presidente da República e o Primeiro-Ministro, pois incumbia, em linhas gerais e nos termos dessa lei, ao Presidente da República a presidência do Conselho de Ministros (art. 66º al. d), definia a orientação política do país (nº 2 do art.56º) ambos da LCA e ao Primeiro-Ministro, em linhas gerais, a direcção, condução e a coordenação da acção do governo⁴, ou seja, o primeiro presidia as reuniões do Conselho de Ministros (órgão de soberania) e o segundo dirigia, conduzia e coordenava a acção dos integrantes desse órgão⁵, com excepção do PR.

Portanto, o Presidente da República detinha, a luz da supracitada constituição, poderes próprios e outros partilhados com o Primeiro-Ministro⁶.

Com a entrada em vigor da actual Constituição da República de Angola (2010) introduziu uma alteração substancial no sistema de governo que se assume atípica, na visão de vários autores, e na natureza do poder executivo.

O sistema de governo adoptado é agora de base parlamentar-presidencial e o executivo é um órgão unipessoal assente num modelo em que o Presidente da República é o Chefe de Estado, o titular do Poder Executivo e o Comandante em Chefe das Forças Armadas (nº 1

³ CAETANO, Marcello – **Manual de Direito Administrativo**, Coimbra: Almedina, 2010, p. 51.

⁴ ARAÚJO, Raul C. – **Os Sistemas de Governo de Transição Democrática nos PALOP**, Coimbra: Coimbra editora, 2000, p. 203. Ver art. 114º LCA.

⁵ Na verdade, a Lei Constitucional de 1992 deixava dúvida entre os dois órgãos conflituantes qual, afinal, era o chefe do governo. Os dois órgãos por vezes se abstinham de praticar determinados actos, alegavam falta de competência e por vezes reivindicavam o exercício da prática de certos actos, que se traduzia em conflitos negativos e positivos de competência.

⁶ A nomeação ou exoneração dos membros do governo. Ver art. 66º al. b) LCA.

do art. 108º CRA). Os Ministros de Estado e os Ministros, embora mantendo pastas e designações evocativas da anterior estrutura governamental, são agora órgãos auxiliares do Presidente da República⁷, com o exercício de competências delegadas pelo Presidente da República titular do Poder Executivo, o único órgão primário da Administração Pública, com competência dispositiva.

Desde os primórdios da independência de Angola a 11 de Novembro de 1975, embora se tinha afirmado o mono partidarismo, o governo era do ponto de vista administrativo o principal órgão da Administração do Estado, constituído pelo Primeiro-Ministro, que o presidia, Ministros e pelos Secretários de Estado⁸.

Com a entrada em vigor da Constituição da República de Angola de 2010, sem dúvida, a estrutura da organização administrativa sofreu uma profunda alteração, afastando-se do modelo tradicional do tipo português inspirador de toda ordem jurídica administrativa angolana.

Portanto, como consequência dessa alteração do sistema semi presidencial para o parlamentar-presidencial, ainda não existem escritos que nos pudessem auxiliar na feitura do nosso trabalho, mas nos propusemos apresentar o nosso contributo sobre o tema de modo que possa corresponder ao novo modelo constitucional e administrativo.

A compreensão deste modelo afigura-nos fundamental para identificar as linhas de forças a que obedecem os respectivos processos mormente o da desconcentração burocrática e institucional, constituindo um contributo relevante para a análise da profunda mudança em Angola.

Portanto, a presente dissertação tem como objecto de estudo a organização e a estrutura administrativa a luz da CRA, as formas da administração pública: directa e indirecta do

Estado, autónoma e o poder local. Porém, a nossa abordagem se limitará a organização e estrutura da administração directa (central e local) do Estado e o poder local, não será,

⁷**ACÓRDÃO n° 319/2013:** processo n° 394 – C, relator Raul Carlos Vasquez Araújo, Tribunal Constitucional Angolano, p. 5.

Também são órgãos auxiliares do Presidente da Republica com dignidade constitucional: o Vice-Presidente, o Conselho de Ministros.

⁸ ARAÚJO, Raul C. – **Os Sistemas de Governo de Transição Democrática nos PALOP**, Coimbra: Coimbra Editora, 2000, p. 198. Posição assumida por Diogo Freitas do Amaral e Marcello Caetano, p. 243 e 255.

portanto, objecto de estudo a administração indirecta do Estado e de algumas instituições que fazem parte da administração autónoma.

Entretanto, a dissertação está dividida em cinco capítulos: o primeiro refere a Administração Pública; os sentidos da sua conceptualização, a diferença existente entre a Administração Pública e privada, a função administrativa, os sistemas da administração, as características do sistema de administração angolana, bem como a relação que estabelece com o direito administrativo. O segundo capítulo ilustra os princípios constitucionais e jurídicos infra constitucionais que norteiam a organização e de toda actividade administrativa. O terceiro refere-se período evolutivo da Administração Pública no período colonial e pós independência, a relação que se estabeleceu o Estado e a sociedade civil. No quarto capítulo, aborda-se a organização administrativa angolana a luz da CRA de 2010 com destaque as competências constitucionais adstritas ao PR enquanto titular do Poder Executivo, dos seus órgãos auxiliares, bem como dos órgãos locais do Estado que o representam na respectiva circunscrição geográfica. Portanto, é o capítulo que constituir-se-á como centro nevrálgico do estudo uma vez que é nele que tentaremos proceder a uma apresentação tão fina quanto possível da evolução das estruturas da Administração Pública central entre 2010 – 2015, salientando as mudanças ocorridas em função da implementação das medidas preconizadas. Neste capítulo tentaremos, referir qual é a articulação e a transversalidade das mudanças entre os ministérios, qual é o efeito das alterações na dimensão dos ministérios e o número de organismos que a compõe e por último, quais os tipos de organismos mais frequentemente objecto de fusão, extinção e reestruturação. No quinto e último capítulo refere-se ao poder local, nas suas diversas formas de manifestação, sendo as autarquias a mais importante de modo que merecerá maior desenvolvimento em relação as outras forma de manifestação do poder local, que são as autoridades tradicionais e as outras formas de participação dos cidadãos.

1 - A Administração Pública

O termo administrar vem do latim *administrare* que, conjugando *ad e minister*, significa, servir alguma coisa ou ir numa direcção subordinado a algo⁹, ou seja é o acto de gerenciar negócios, pessoas ou recursos, com o objectivo de alcançar metas definidas. Sendo que, no latim clássico, *ministrare* significa servir uma incumbência. A palavra administrar significa não só prestar serviços, executá-lo, como também, dirigir, governar, exercer a vontade, com o objectivo de obter um resultado útil. Até no sentido vulgar, administrar quer dizer traçar um programa de acção e executá-lo.

Administrar pressupõe gerir sempre qualquer coisa: património individual ou familiar, uma casa ou empresa, um concelho ou Estado. A ideia de administrar implica manejo de recursos: dinheiro, bens ou serviços no fito de lograr certas utilidades, quer actuais ou futuras. A administração compreenderá o conjunto de decisões e operações mediante as quais, alguém procure prover a satisfação regular das necessidades humanas, obtendo e empregando racionalmente para esse efeito os recursos adequados¹⁰.

Nessa mesma linha, escreveu Afonso Queiró que, o termo administrar remonta as suas origens às expressões latinas *ad ministrare* (servir) e *ad manus trahere* (manejar). Para aquele professor, administrar seria agir ao serviço de determinados fins e com vista a realizar certos resultados. O conceito de Administração somente pode ser apreendido no contexto de um grupo humano: administrar é algo que passa por estruturar um grupo humano em função dos fins que este se propõe atingir. Ora, um grupo humano estruturado em função dos fins a atingir é uma organização. Administrar é uma actividade que se concretiza na combinação de meios humanos, materiais e financeiro levada a cabo no seio de uma organização; administrar é uma acção humana que consiste exactamente em prosseguir certos objectivos através do funcionamento de uma organização¹¹.

Na sua etimologia, a palavra administrar, segundo, o professor Paulo Otero, tem subjacentes três ideias fundamentais:

- a) Acção – administrar é sinónimo de agir, decidir,

⁹ OTERO, Paulo – **Manual de Direito Administrativo**, Coimbra: Edições Almedina, 2012, I vol. p. 19.

¹⁰ CAETANO, Marcello – **Manual de Direito Administrativo**, Coimbra: Almedina, 10ª ed., 2010, I vol. p. 1-2.

¹¹ CAUPERS, João – **Introdução à Ciência da Administração Pública**, Lisboa: Âncora Editora, 2002, p. 11-12

- b) Rumor – administrar é agir direccionado a um fim ou um propósito, pressupondo planeamento e racionalização da afectação de meios a determinados objectivos e metas,
- c) Subordinação – administrar é agir que, apesar de ter em vista um propósito, não goza de autonomia primária na definição dos meios de acção e dos fins a alcançar, pois administrar é servir interesses alheios¹².

A Administração Pública no seu vocábulo funcional enquadra-se em três conceitos centrais:

- a) Interesse público - a Administração Pública tem a sua pedra angular na prossecução do interesse público;
- b) Vinculação - revela os parâmetros normativos de conformidade orgânica, procedimental - formal, material e teleológica do agir administrativo;
- c) Responsabilidade - proporciona um controlo dos resultados ou efeitos da conduta administrativa, visando aferir o efectivo respeito pelo interesse público e pela vinculação: pelas suas acções e omissões, a Administração Pública, em outras palavras, tem sempre de prestar contas¹³.

Nos grupos sociais onde decorre necessariamente a convivência dos indivíduos e das suas famílias: povoação, a freguesia, o concelho¹⁴, o Estado, surgem necessidades colectivas, não apenas as insuficiências de carácter económico, mas, em geral, todas as relativas à normalidade e o progresso da vida social. Essas necessidades, umas são inerentes à própria vida em sociedade, as necessidades colectivas essenciais e outras, embora essencialmente individuais, são nos dias que correm, para um grande número de pessoas, satisfeitas através da organização social graças a estrutura, de cuja existência corresponde a tantas outras necessidades colectivas instrumentais, a título de exemplos das necessidades colectivas essenciais de comunicação e segurança¹⁵.

Quando se fala de administração pública, tem-se presente todo um conjunto de necessidades colectivas, cuja satisfação é assumida como tarefa fundamental pela colectividade, através de serviços por esta organizado e mantido, sendo necessários avultados meios humanos e materiais para a sua concretização, porém, organizados em

¹² OTERO, Paulo – **Manual de Direito Administrativo**, Coimbra: Almedina, 2012, I vol. p. 19-20

¹³ Idem, **Op. Cit.**, p. 63.

¹⁴ Em Angola a freguesia toma o nome de comuna e o concelho o nome de município.

¹⁵ CAETANO, Marcello – **Manual de Direito administrativo**, Coimbra: Almedina, 10ª ed., 2010, vol. I p. 2.

serviços públicos que funcionam com regularidade e eficiência, tais como: são serviços de pessoal, serviços de material, serviços financeiros e estes desdobrados em tantos outros, como para lançamento e cobrança de imposto, organização das alfândegas, gestão de tesouro etc¹⁶.

Evidentemente, onde quer que exista e se manifeste com intensidade suficiente uma necessidade colectiva surgirá sempre um serviço público destinado a satisfazê-la em nome e no interesse da colectividade. Mas, nem todos os serviços que funcionam para a satisfação das necessidades colectivas têm a mesma origem, ou a mesma natureza, pois uns são criados pelo Estado, outros são entregues a organismos autónomos que se auto sustentam financeiramente e muitos desses serviços são mantidos e administrados pelas comunidades locais autárquicas e outros, ainda, assegurados por instituições particulares habilitadas para o efeito¹⁷.

Portanto, Administração Pública significa gerir um conjunto de bens da colectividade para realização de um conjunto de interesses colectivos, implicando, para tal, uma tarefa ou actividade para prossecução desses fins, por meio de uma organização institucional a quem compete prosseguir-la¹⁸.

1.1- Conceito de Administração Pública

O conceito de Administração Pública revela-se polissémico e dotado de uma considerável complexidade, sendo possível recortar três diferentes sentidos:

- a) Administração Pública como organização (sentido orgânico ou subjectivo),
- b) Administração Pública como actividade (sentido material ou objectivo)
- c) Administração Pública como poder de autoridade¹⁹.

¹⁶ AMARAL, Diogo Freitas do – **Curso de Direito Administrativo**, Coimbra: Almedina, 2012, I vol. p. 25

¹⁷ Idem, **Op. Cit.**, p. 26.

¹⁸ OLIVEIRA, Fernanda Paula, DIAS, José Eduardo Figueiredo – **Noções fundamentais de Direito Administrativo**, Coimbra: Almedina, 2013, p. 13

¹⁹ OTERO, Paulo – **Manual de Direito Administrativo**, Coimbra: Almedina, 2013, I vol. p. 171.

Relativamente ao que toca a Administração Pública na vertente actividade e como poder de autoridade não serão objecto de desenvolvimento pormenorizado, tendo em atenção a delimitação do tema: a organização administrativa.

a) Em sentido organizatório, a Administração Pública aparece-nos como uma complexa, uma aparelhagem especializada para a realização daquele encargo, da qual fazem parte, designadamente, os órgãos centrais e locais do Estado, não sendo, portanto, uma actividade exclusiva do Estado, porquanto, ao lado do Estado há outras entidades que com ela não se confundem por possuírem personalidade jurídica própria, constituindo entidades juridicamente distinta, é o caso das entidades empresariais públicas, autarquias locais, associações públicas etc. Os limites do conceito da Administração Pública em sentido orgânico, actualmente tendem a ser mais fluidos, já que ao lado das tradicionais pessoas colectivas de direito público, existem cada vez mais, entidades privadas sujeitas a regimes especiais de criação pública ou mista, que realizam finalidades públicas (e muitas vezes dotadas de poderes de autoridades) e outras entidades privadas dotadas de poderes públicos específicos delegados pela Administração²⁰.

Nessa linha de pensamento, segundo o professor Rebelo de Sousa e André Salgado que, nos tempos mais recentes, a Administração Pública em sentido orgânico tem vindo a sofrer um processo de descaracterização, porquanto, a Administração Pública era constituída apenas por pessoas colectivas públicas submetidas integralmente a um regime de direito administrativo. Mas, actualmente, o exercício da função administrativa encontra-se distribuído, também, por outras pessoas colectivas, que embora de iniciativa de criação e controlo públicos, se revestem de forma jurídica privada (sociedades anónimas) e mesmo por pessoas colectivas puramente privadas²¹.

Ao conjunto vasto e complexo de organismos, que existem e funcionam para satisfação das necessidades colectivas, ou seja ao sistema de serviços e entidades, toma o nome de Administração Pública em sentido orgânico ou subjectivo²².

A Administração Pública em sentido orgânico é identificada com o sujeito, o autor ou o protagonista da actividade administrativa, numa aplicação sinónima, segundo o professor Paulo Otero, ao termo “administrador”, compreendendo todas as estruturas orgânicas encarregues de gerir os recursos tendentes à satisfação dos interesses públicos ou bem comum²³.

²⁰ OLIVEIRA, Fernanda Paula, DIAS, José Eduardo Figueiredo – **Noções Fundamentais de Direito Administrativo**, Coimbra: Almedina, 2013, p. 15.

²¹ SOUSA, Marcelo rebelo de, MATOS, André Salgado de – **Direito Administrativo Geral, Introdução e Princípios Fundamentais**, Alfragide: Dom Quixote, 3ª ed. 2013, Tomo I, p. 51-52.

²² AMARAL, Diogo Freitas do – **Curso de direito Administrativo**, Coimbra: Almedina, 2012, I vol. p. 29.

²³ OTERO, Paulo – **Manual de Direito Administrativo**, Coimbra: Almedina, 2013, I vol. p. 173.

O professor Marcello Caetano define a Administração Pública em sentido orgânico como sendo “um sistema de órgãos hierarquizados ou coordenados a que está atribuída a promoção e realização dos interesses colectivos por iniciativa própria, para execução de preceitos jurídicos ou por imposição do bem comum, e utilizando todas as técnicas adequadas à obtenção dos resultados visados, podendo também praticar actos jurisdicionais relacionados com a sua actividade fundamental”²⁴.

Segundo, o professor Freitas do Amaral, a Administração Pública em sentido orgânico pode ser definida como sendo, “ o sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado, bem como das demais pessoas colectivas públicas, que asseguram em nome da colectividade a satisfação regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar”²⁵.

Da noção apresentada de Administração Pública e sentido subjectivo ou orgânico é nos dias de hoje um conjunto de entidades e organismos, departamentos e serviços, agentes e funcionários, compreendendo duas realidades completamente diferentes, sendo por um lado as pessoas colectivas públicas e os serviços públicos e por outro lado os funcionários e agentes administrativos. A primeira é constituída por organizações, umas dotadas de personalidades jurídicas próprias, no caso as pessoas colectivas públicas e outras não personificadas (os serviços públicos). A segunda é formada por indivíduos, que põem a sua inteligência e a sua vontade ao serviço das organizações administrativas para os quais trabalham e que são chamados a este conjunto de indivíduos de função pública²⁶.

b)A Administração pública em sentido material ou objectivo corresponde à actividade humana que se traduz no exercício da função administrativa do Estado e de outras pessoas colectivas públicas com o propósito da satisfação das necessidades colectivas através da produção de bens e da prestação de serviços e nas actividades acessórias indispensáveis²⁷.

Esta actividade é, de uma maneira geral, exercida através dos serviços administrativos do Estado, porque o carácter permanente das necessidades colectivas exige uma assistência regular prestadas por estruturas constituídas por agentes estáveis, com tarefas definidas e dotadas de recursos materiais e de poderes jurídicos. Para, o professor Marcello Caetano

²⁴ CAETANO, Marcello – **Manual de Direito Administrativo**, Coimbra: Almedina, 2010, I vol. p. 15.

²⁵ AMARAL, Diogo Freitas do – **Curso de Direito Administrativo**, Coimbra: Almedina, 2012, I vol. p. 33 - 34.

²⁶ Idem, **Op. Cit.**, p. 34-36.

²⁷ SOUSA, Marcelo Rebelo de, MATOS, André Salgado de – **Direito Administrativo Geral, Introdução e princípios Fundamentais**, Alfragide: Publicações Dom Quixote, 2013 I Tomo, p. 44

define a Administração Pública em sentido material “o conjunto de decisões e operações mediante as quais o Estado e outras entidades públicas procuram, dentro das orientações gerais traçadas pela Política e directamente ou mediante estímulo, coordenação e orientação das actividades privadas assegurar a satisfação regular das necessidades colectivas de segurança e bem-estar dos indivíduos, obtendo e empregando racionalmente para esse efeito os recursos adequados”²⁸.

Para, o professor João Caupers a Administração Pública em sentido material ou funcional “compõe-se do conjunto de acções e operações desenvolvidas pelos órgãos, serviços e agentes do Estado e demais organizações públicas ocupadas em assegurar, em nome da colectividade, a satisfação disciplinada, regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar”²⁹.

Segundo, o professor Freitas do Amaral a Administração Pública em sentido material, pode ser definida como “a actividade típica dos serviços públicos e agentes administrativos desenvolvida no interesse geral da colectividade, com vista à satisfação regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar, obtendo para o efeito os recursos mais adequados e utilizando as formas mais convenientes”³⁰.

c)-Numa terceira linha, a Administração Pública pode ser vista em sentido formal que tem a ver com o modo próprio de agir da Administração Pública em sentido orgânico, quando exerce a Administração Pública em sentido material e usa poderes de autoridade que lhe dão supremacia sobre os cidadãos, ou seja quando usa formas típicas que individualizam a sua actuação em relação à generalidade dos operadores jurídicos, mediante prerrogativas vedadas àqueles nas relações jurídicas que estabelecem entre si³¹.

Tomando em conta os dois principais sentidos em que é vista a expressão Administração Pública, para sua diferenciação escrevê-la-emos em letra maiúscula, as iniciais, quando nos referirmos no sentido orgânico e quando recorreremos ao sentido objectivo ou material escreveremos as iniciais em letras minúsculas³².

²⁸ CAETANO, Marcello – **Manual de Direito administrativo**, Coimbra: Almedina, 2010, I vol. p.5.

²⁹ CAUPERS, João – **Introdução ao Direito Administrativo**, Lisboa: Âncora Editora, 2013, p. 29.

³⁰ AMARAL, Diogo Freitas do – **Curso de Direito Administrativo**, Coimbra: Almedina, 2012, I vol. p. 36-37.

³¹ SOUSA, Marcelo Rebelo de, Matos, André Salgado de – **Direito Administrativo Geral, Introdução e Princípios Fundamentais**, Alfragide: Dom Quixote, 3ª ed. 2013, Tomo I p. 52,53.

³² CAUPERS, João – **Introdução ao Direito Administrativo**, Lisboa: Âncora Editora, 2013, p. 29-30.

1.2- A Administração Pública e a administração privada

As empresas privadas e as associações privadas, também possuem administração. Por exemplo, uma clínica privada, ou um supermercado, porém, não se pode confundir as características das administrações: pública e privada.

Na Administração Pública, trata-se de necessidades sociais de cultura, bem – estar e segurança, que nos termos da lei, os serviços públicos realizam como tarefa própria. Na administração privada, as necessidades são individuais ou de grupos, por exemplo: o conselho de administração duma empresa privada que gere os activos e bens dessa empresa. Há necessidades sociais que são, também, satisfeitas, por exemplo, pelos clubes desportivos (a prática do desporto beneficia a saúde e bem – estar dos cidadãos), pelos grupos económicos (há empresas privadas que dão emprego a milhares de pessoas, o comércio e a produção privada fornecem alimentos frescos à população, etc)³³.

Todavia, embora tenham em comum de ambas serem administração, a Administração Pública e a administração privada distinguem-se:

- a) Pelo objecto sobre que incidem;
- b) Pelo fim que visam prosseguir; e
- c) Pelos meios que utilizam.

- **Quanto ao objecto**, a Administração Pública versa sobre as necessidades colectivas assumidas como tarefa e responsabilidade própria da colectividade, ao passo que a administração privada incide sobre necessidades individuais.

- **Quanto ao fim**, a Administração Pública tem de prosseguir sempre o interesse público, pois o interesse público é o único fim legalmente estabelecido, quer nos termos do art. 198º nº 1 CRA, quer ao preceituado no art. 4º da D.L nº 16A/95 de 15 de Dezembro, ao passo que a administração privada tem finalidade o lucro, visa prosseguir fins pessoais ou particulares, podendo ser económico, filantrópico etc.

- **Quanto aos meios**, a Administração Pública, para prosseguir o interesse público, necessariamente tem de estar provida de determinados poderes de autoridade, pelo facto de que, nem sempre o interesse público coincide com a vontade dos particulares, por isso, está investida de prerrogativas que possibilitam as organizações administrativas públicas imporem as suas decisões unilateralmente aos particulares mediante o comando unilateral

³³ SOUSA, Nuno J. Vasconcelos Albuquerque – **Noções de Direito Administrativo**, Coimbra: Editora, 2011, p. 12.

(acto administrativo e regulamento administrativo), ou ainda, por via bilateral, por meio de contrato administrativo, enquanto que a administração privada, os particulares são juridicamente iguais entre si, não podem impor uns aos outros a sua própria vontade, salvo acordo livremente celebrado. Portanto, o contrato é o instrumento jurídico típico das relações privadas³⁴.

1.3- A função administrativa

A função administrativa se pode, segundo o professor Paulo Otero, definir com base nos quatro seguintes traços:

a) Integra toda a actividade pública, que envolvendo a satisfação de necessidades colectivas, não se consubstancia em emanar actos legislativos, definir opções políticas primárias (ou soberanas), nem produzir sentenças judiciais. A função administrativa que, revestindo natureza pública, não se traduz em legislar, julgar ou fazer política soberana.

b) As necessidades colectivas cuja satisfação se insere na função administrativa encontram sempre o seu fundamento num acto jurídico – público (constituição, lei, sentença), visando a prossecução do bem comum.

c) Visando a prossecução do bem – estar da colectividade, a função administrativa envolve a realização de cinco principais tarefas:

- Ordenação da vida social (regulação económica, financeira, notarial etc);
- Garantia da ordem e segurança pública (polícia, defesa nacional);
- Realização de prestações sociais (subsídios de desemprego, pagamento de reformas, abono de família etc);
- Obtenção de recursos financeiros (liquidação e cobrança de impostos, taxas, contribuições especiais);
- Gestão de meios humanos e materiais (função pública, património imobiliário público).

d) A realização da função administrativa envolve a prática de actos jurídicos, visando conformar ou transformar a realidade num plano jurídico, ou a prática de operações materiais que incidem directamente sobre a realidade de facto, mirando um resultado prático. Portanto, administrar é sempre agir³⁵.

A função administrativa no quadro das funções do Estado pode estabelecer-se o seguinte quadro de relacionamento:

³⁴ AMARAL, Diogo Freitas do – **Curso de Direito Administrativo**, Coimbra: Almedina, 2012, p. 39-42.

³⁵ OTERO, Paulo – **Manual de Direito Administrativo**, Coimbra: Almedina, 2013, I vol. p. 184 – 185.

- a) A função administrativa é instrumental da função política;
- b) A função administrativa encontra-se subordinada a função legislativa;
- c) A função administrativa é controlada pela função jurisdicional.

De tal modo que, a função administrativa é definida por João Caupers como sendo, “aquela que, no respeito pelo quadro legal e sob direcção dos representantes da colectividade desenvolve as actividades necessárias para a satisfação das necessidades colectivas”³⁶.

1.4- O Sistema Administrativo Angolano

Por sistema administrativo entende-se “um modo jurídico típico de organização, funcionamento e controlo da administração pública”³⁷.

Por sistema administrativo, ou sistema de controlo jurisdicional da administração, segundo Hely Lopes Meirelles, entende-se “o regime adoptado pelo Estado para a correcção dos actos administrativos ilegais ou ilegítimos praticados pelo poder público em qualquer dos seus departamentos governamentais”³⁸.

A história do direito mostra que o modo de organização, funcionamento e controlo jurisdicional da administração varia em função do tempo e do espaço, ou seja não são os mesmos em todas as épocas e em todos os países.

Presentemente, existem dois sistemas bem diferenciados:

- 1- O sistema do tipo francês ou de administração executiva e;
- 2- O sistema do tipo britânico ou de administração judiciária³⁹;

- O sistema de administração executiva nasceu em França e se propagou para outros países e caracteriza-se essencialmente pelos seguintes traços:

- 1 - A sujeição da Administração Pública a regras próprias, ou seja a Administração Pública está subordinada ao direito;

³⁶ CAUPERS, João – **Introdução ao Direito Administrativo**, Lisboa: Âncora, 2013, p. 32

³⁷ Idem, **Op. Cit.**, p. 34.

³⁸ MEIRELLES, Hely Lopes – **Direito Administrativo Brasileiro**, S. Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 53.

³⁹ AMARAL, Diogo Freitas do – **Curso de Direito Administrativo**, Coimbra: Almedina, 2012, I vol. p. 103

2 - O poder conferido a Administração Pública de tomar decisões susceptíveis de se projectarem na esfera jurídica de terceiros sem prévia validação de um tribunal (privilégio de execução prévia);

3 - O controlo da Administração Pública por tribunais especiais (Tribunais Administrativos) com aplicação do direito administrativo, mas esses tribunais não estão integrados no poder judicial, como nos casos de Portugal, Alemanha, mas sim no poder administrativo.

- O Sistema de administração judiciária tem origem anglo – saxónica, tendo-se implantado nos Estados Unidos da América e nos demais países da Commonwealth, caracterizando-se essencialmente pelos seguintes traços:

1 - Sujeição da Administração Pública ao direito comum;

2 - Não reconhecimento à Administração Pública do poder de tomar decisões que afectem os cidadãos sem prévia intervenção de um tribunal;

3 - Controlo da administração pública pelos tribunais comuns⁴⁰.

1.4.1. Características do Sistema Administrativo Angolano

Tendo em conta os dois sistemas administrativos tradicionais e modelos presentemente existentes, debate-se a questão de saber qual é o modelo que é adoptado em Angola ou o que mais se aproxima entre o sistema francês ou o britânico.

Não temos dúvida que, conjugando as disposições do art. 176º CRA, com a Lei 18/88 de 31 de Dezembro, revogada pela lei 2/15 de 2 de Fevereiro, a Lei 2/94 de 14 de Janeiro e o D.L nº 4A/96 de 5 de Abril, o modelo é de jurisdição única, tal como ocorre no sistema de controlo judicial do tipo britânico, não obstante a CRA prever a institucionalização de Tribunal Administrativo. Por causa das especificidades que o sistema angolano encerra, por possuir características próprias, defende o professor Carlos Feijó como sendo um sistema *sui generis*, por congregar na sua essência características do tipo judicial e do tipo executivo⁴¹.

Mas numa primeira vista pode parecer de feição executiva, apesar de apresentar um sistema de jurisdição única por competir aos tribunais judiciais conhecer dos recursos e acções previstas na lei, resultante das relações jurídico-administrativas, não terá

⁴⁰ CAUPERS, João – **Introdução ao Direito Administrativo**, Lisboa: Âncora Editora, 2013, p. 34-36.

⁴¹ FEIJÓ, Carlos, Paca Cremildo – **Direito Administrativo**, Luanda: Mayamba Editora, 2013, p. 99

consagrado nessa vertente o sistema administrativo angolano como judiciário a semelhança do tipo britânico? Ou será que, pelo facto do tribunal estar especializado em (Câmaras e Salas do Cível e Administrativo) o caracteriza um sistema do tipo francês?

Todavia, perfilhamos a tese defendida pelos professores Carlos Feijó e Cremildo Paca que, o sistema administrativo angolano possui características próprias ou específicas, com predomínio do tipo de administração executiva⁴² pelas razões que se aduzem:

- A sujeição da administração ao controlo dos tribunais comuns (tipo britânico), mas em Câmara ou Salas especializadas⁴³, com aplicação do direito administrativo (tipo francês).
- A autotutela declarativa e executiva da administração, pois a Administração define em termos obrigatórios uma situação ou relação jurídico-administrativa concreta, sem necessitar que um tribunal, previamente, tenha definido essa situação, ao ponto da Administração executar coactivamente as suas decisões sem o recurso à via judicial⁴⁴.

1.5 - O Direito Administrativo

Na actualidade, a administração pública está subordinada à lei e também à justiça, aos tribunais. Certamente, coloca-se a questão de saber como se relacionam estes conceitos de Administração Pública e direito. Entretanto, nenhum país pode deixar de ter Administração

Pública, ou deixar de desenvolver actividade administrativa. Portanto, para haver Direito Administrativo é necessário que se verifiquem duas condições:

- a) Que a Administração Pública e a actividade administrativa sejam reguladas por normas jurídicas propriamente ditas, ou seja por normas de carácter obrigatório e,

⁴² FEIJÓ, Carlos, PACA, Cremildo – **Direito Administrativo**, Luanda: Mayamba Editora, 2013, p. 99-100.

⁴³ Este é o principal traço diferenciador entre o sistema executivo e judiciário. A Câmara do Cível e Administrativo funciona junto do Tribunal Supremo competindo julgar em segunda instância os recursos das decisões proferidas pelos Tribunais da Relação nos termos da L.2/15 de 2 de Fevereiro e da lei de processo, bem como em 1ª instância nos casos definidos por lei (actos administrativos praticados por Ministros, Governadores Provinciais) e as Salas do Cível e Administrativos funcionam junto dos Tribunais de Comarca de Competência Genérica (actualmente Tribunais Provinciais a luz da Lei 18/88 de 31 de Dezembro), cuja competência da Sala do Cível e Administrativo é a de preparar dentre várias matérias: todas as questões em matéria administrativa não confiadas a outros Tribunais; todos os processos sobre matérias do contencioso administrativo; os recursos interpostos das decisões de natureza administrativa que hajam sido proferidas em primeira instância pelo órgão competente, os recursos dos actos contenciosamente de indeferimento total ou parcial de impugnações administrativas dos actos a que se refere o ponto anterior, as acções para o reconhecimento de direitos ou interesses legalmente protegidos em matéria administrativa (artº 37º e 38º L.2/15)

⁴⁴ SOUSA, Nuno J. Vasconcelos Albuquerque – **Noções de Direito Administrativo**, Coimbra: Editora, 2011, p. 103-104.

b) Que essas normas jurídicas sejam distintas daquelas que regulam as relações privadas dos cidadãos entre si, (princípio da autonomia da vontade).

Quanto a existência do Direito Administrativo fundamenta-se na necessidade de permitir à Administração Pública que prossiga o interesse público, o qual deve ter primazia sobre os interesses privados, excepto quando estejam em causa direitos fundamentais dos particulares (art. 198º nº 2 da CRA). Tal supremacia exige que a Administração disponha de poderes de autoridade para impor aos particulares as soluções de interesse público que forem indispensáveis, por exemplo: poderes de tributar, de expropriar, de conceder ou recusar licenças, etc⁴⁵.

O Direito Administrativo como ramo do Direito o seu conceito pode variar consoante a escola e o critério adoptado pelos autores que procuram caracterizar o seu objecto.

No Brasil por exemplo, Hely Lopes Meirelles define o Direito Administrativo como sendo “conjunto harmónico de princípios jurídicos que regem os órgãos, agentes e as actividades públicas tendentes a realizar concreta, directa e imediatamente os fins desejados do Estado”⁴⁶.

Em França, Jean Rivero apresenta outro conceito: “é o conjunto das regras jurídicas distintas das do direito privado que regem a actividade administrativas das pessoas públicas”⁴⁷.

Em Portugal, Marcello Caetano define como “o sistema das normas jurídicas que regulam, a organização e o processo próprio de agir da Administração Pública e disciplinam as relações pelas quais ela prossiga interesses colectivos podendo usar de iniciativa e do privilégio da execução prévia”⁴⁸.

Para Freitas do Amaral, o Direito Administrativo é “o ramo do direito público constituído pelo sistema de normas jurídicas que regulam a organização e o funcionamento da Administração Pública, bem como as relações por ela estabelecidas com outros sujeitos de direito no exercício da actividade administrativa de gestão pública”⁴⁹.

No contexto angolano, influenciado pela doutrina portuguesa, Carlos Feijó define o Direito Administrativo como sendo “o ramo do direito formado por um conjunto de princípios e

⁴⁵ AMARAL, Diogo Freitas do – **Curso de Direito Administrativo**, Coimbra: Almedina, 2012, I vol. p. 131-134.

⁴⁶ Meirelles, Hely Lopes – **Direito Administrativo Brasileiro**, S. Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 40.

⁴⁷ RIVERO, Jean – **Direito Administrativo**, Coimbra: Almedina, 1981, p. 25.

⁴⁸ CAETANO, Marcello – **Manual de Direito Administrativo**, Coimbra: Almedina, 2010, I vol. p. 43

⁴⁹ AMARAL, Diogo Freitas do – **Curso de Direito Administrativo**, Coimbra: Almedina, 2012, I vol. p. 140.

normas jurídicas, que regulam a organização, o funcionamento, o controlo da Administração Pública e as relações que esta estabelece com outros entes jurídicos, nos actos de gestão pública”⁵⁰.

Dentre as várias definições apresentadas resultam os seguintes aspectos:

1- Que o Direito Administrativo é um ramo de direito público, pois qualquer que seja o critério adoptado para distinguir o direito público do direito privado, (critério do interesse, do sujeito ou dos poderes de autoridade).

2- Que o Direito Administrativo é constituído por um sistema de normas jurídicas de três tipos diferentes, conforme regulam a organização da Administração (normas orgânicas), o seu funcionamento (normas funcionais), as relações estabelecidas entre a Administração e outros sujeitos de direito (normas relacionais)⁵¹, ou de controlo⁵² aquelas que visam o controlo da conformação da sua actividade com o primado da lei e jurisdição. Assim teremos as normas que regulam o auto-controlo, por exemplo a reclamação, inspecções, sindicâncias, etc e, normas de cuja essência é a regulamentação do hetero-controlo, por exemplo o controlo financeiro, no domínio da tutela e superintendência, além do jurisdicional dos actos de outra natureza. Os arts. 108º e 119º do D.L. 16A/95 de 15 de Dezembro, prevê no seu nº 1 que, o recurso tutelar tem por objecto actos administrativos praticados por órgãos de pessoas colectivas públicas sujeitas a tutela e superintendência. Ainda no âmbito das normas de controlo, o art. 17º do D.L. 9/03 de 28 de Outubro, para efeitos de prestação de contas, anualmente, com referência a 31 de Dezembro de cada ano, serão submetidos aos órgãos competentes do Ministério das Finanças, com conhecimento da entidade de tutela, o relatório anual de actividades, a conta anual de gerência, instruído com o parecer do Conselho Fiscal e os balancetes mensais e trimestrais.

Portanto, em termos de actuação administrativa, as normas de controlo têm em vista a actuação em consonância ou harmonia com os princípios e fins que lhes são impostos pelas normas legais, por exemplo o controlo financeiro preventivo e sucessivo, feito através do sistema de auditoria e fiscalização da actividade das entidades públicas. Neste particular, as normas que incidem sobre os órgãos de apreciação do desempenho da Administração, os de natureza inspectiva, os de autorização prévia e de julgamento das contas públicas, dentre as várias, a que são submetidas aos órgãos afectos a jurisdição do Tribunal de

⁵⁰ FEIJÓ, Carlos, PACA, Cremildo – **Direito Administrativo**, Luanda: Mayamba Editora, 2013, p.26.

⁵¹ AMARAL, Diogo Freitas do – **Curso de Direito Administrativo**, Coimbra: Almedina, 2012, I vol. p. 140

⁵² FEIJÓ, Carlos, PACA, Cremildo – **Direito Administrativo**, Luanda: Mayamba Editora, 2013, p.30

Contas, as que exigem fiscalização preventiva dos contratos administrativos sobre determinado montante⁵³, ingressos dos candidatos ao funcionalismo público etc.

CAPÍTULO II – OS PRINCÍPIOS JURÍDICOS FUNDAMENTAIS DA ORGANIZAÇÃO E DA ACTIVIDADE ADMINISTRATIVA

2.1. Princípios relativos à Organização Administrativa

A Administração Pública encontra-se vinculada ao princípio geral da prossecução do interesse público, com respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares. Aliás, é consequência da função do Direito Administrativo a legitimação da intervenção da autoridade pública e proteger a esfera jurídica dos particulares; permitir a realização do interesse colectivo por um lado e impedir, por outro lado, o esmagamento dos interesses individuais; ou seja, organizar a autoridade do poder e defender a liberdade dos cidadãos⁵⁴. Posição, igualmente, acolhida pelo legislador constituinte no art. 198º/2 da CRA.

Entretanto, na prossecução do interesse público, a Administração Pública encontra-se sujeita a um conjunto de princípios operativos⁵⁵ elencados no nº 1 do art. 198º da CRA, tais como: princípio da igualdade, da legalidade, justiça, proporcionalidade, imparcialidade, responsabilização, probidade administrativa e o respeito pelo património público.

Acrescem a estes princípios aos princípios da boa fé, da colegialidade, da direcção individual e da responsabilidade pessoal da descentralização, da desconcentração, da autonomia local, da continuidade dos serviços públicos, da desburocratização, do dever da boa administração, da decisão, da justiça, da confiança, do equilíbrio financeiro, etc.

Dos princípios acima referidos, uns dizem respeito a organização administrativa (sentido orgânico) e outros a actividade administrativa (sentido material). Alguns estão previstos na Constituição e outros emanam de normas ordinárias, outros aferidos a partir de critérios jurídicos⁵⁶.

⁵³ FEIJÓ, Carlos, PACA, Cremildo – **Direito Administrativo**, Luanda: Mayamba Editora, 2013, p. 31-32

⁵⁴ AMARAL, Diogo Freitas do – **Curso de Direito Administrativo**, Coimbra: Almedina, 2012, I vol., p. 157.

⁵⁵ MACHADO, Jónatas, COSTA, Paulo Nogueira da, HILÁRIO, Esteves Carlos – **Direito Constitucional Angolano**, Coimbra: Editora, 2013, p. 280

⁵⁶ FEIJÓ, Carlos, PACA, Cremildo – **Direito Administrativo**, Luanda: Mayamba Editora, 2013, p. 101.

2.1.1. Princípio da supremacia do interesse público

A actividade da Administração e a sua estruturação subordinam-se ao previsto na lei, através do poder político, de maneira que a Administração Pública procura satisfazer sempre os interesses públicos da colectividade. É o interesse público que se deve ter em conta, na justa composição dos conflitos, mediante a repartição, segundo critérios variáveis, dos bens materiais e imateriais da sociedade, ou seja a Administração tem como único fim a prossecução do interesse público⁵⁷.

Em sentido mais restrito, pode caracterizar-se o interesse público como sendo o que representa a esfera das necessidades a que a iniciativa privada não pode responder e que são vitais para a comunidade na sua totalidade e para cada um dos seus membros⁵⁸.

Segundo Rogério Soares, citado por Freitas do Amaral, pode distinguir-se o interesse público primário dos interesses públicos secundários: o interesse público primário é aquele cuja definição e satisfação compete aos órgãos governativos do Estado, no desempenho das funções política e legislativas: é o bem nacional e, os interesses públicos secundários são aqueles cuja definição é feita pelo legislador, mas cuja satisfação cabe à Administração pública no desempenho da função administrativa a exemplo da segurança pública, a educação, a saúde, a cultura, os transportes colectivos etc. Porém, a noção de interesse público é uma, de conteúdo variável, pois o que ontem foi considerado conforme ao interesse público pode hoje ser-lhe considerado contrário e que, hoje é tido por inconveniente, pode amanhã ser considerado vantajoso. Logo, não é possível definir o interesse público, de uma forma rígida e inflexível⁵⁹.

O princípio da prossecução do interesse público, significa que a Administração só pode prosseguir o interesse público, estando consequentemente proibida de prosseguir, ainda que acessoriamente, interesses privados. Ocorre, que uma decisão administrativa pode representar vantagens para interesses particulares, mas elas não podem ser a mera actuação administrativa: uma licença de construção representa uma vantagem para o seu destinatário, mas quando a emite o órgão competente não visa atingir esse objectivo e sim prosseguir o fim de interesse público traduzido na conformidade do projecto de construção com as normas jurídicas aplicáveis, bem como, a oportunidade e conveniência. O princípio

⁵⁷ Idem, **Op. Cit.**, p. 102.

⁵⁸ AMARAL, Diogo Freitas do – **Curso de Direito Administrativo**, Coimbra: Almedina, 2ª ed. 2013, II vol. p. 44.

⁵⁹ Idem, **Op. Cit.**, p. 44-45.

da prossecução do interesse público não permite definir qual é, em cada caso concreto, a melhor forma de prosseguir o interesse público. O conceito de interesse público reveste-se de um determinado grau de indeterminação, pelo que, a administração goza de uma ampla margem de livre decisão quanto ao *modus faciendi* da sua prossecução⁶⁰.

2.1.2. Princípio da legalidade das atribuições e competências

Como vimos, a Administração pública existe para prosseguir o interesse público; o interesse público é o seu norte, o seu guia, o seu fim. Todavia, a Administração não pode prosseguir de qualquer maneira o interesse público, muito menos de maneira arbitrária, tem de fazê-lo com observância de um certo número de princípios e regras jurídicas, é o que se chama o princípio da legalidade⁶¹

Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à lei e devem actuar com justiça e imparcialidade no exercício das funções, artigo 1º nº2 L.17/90 de 20 de Outubro (Sobre os Princípios a Observar pela Administração pública).

A subordinação da Administração à lei deve ser entendida como obediência a todo conjunto global da ordem jurídica angolana, desde a Constituição, as demais normas ordinárias. Contudo, a lei não funciona somente como um mero limite externo (regra da compatibilidade), mas, também, é necessário que a organização e actividade administrativa sejam conforme a lei (regra da conformidade). Nesse sentido, o estudo da organização administrativa, partir-se-á dos conceitos operatórios, por um lado, de atribuições de cada órgão e por outro lado, das suas competências. As atribuições e competências jurídicas de direito público das pessoas e dos órgãos da Administração Pública resultam, da lei ou do acto normativo nele baseado, ou seja, é sempre a lei que fixa a competência dos órgãos da Administração Pública, decorrendo daí a irrenunciabilidade e indisponibilidade, por ser de ordem pública⁶², segundo o disposto no artigo 11º do D.L 16A/95 de 15 de Dezembro. (NPAA)

A submissão da Administração ao direito, resume-se na vontade de proteger os indivíduos contra o arbítrio a que se estaria exposto se a Administração não estivesse vinculada por

⁶⁰ SOUSA, Marcelo Rebelo de, MATOS, André Salgado de – **Direito Administrativo Geral, Introdução e Princípios Fundamentais**, Alfragide: Dom Quixote, 2013, p. 208 – 209.

⁶¹ AMARAL, Diogo Freitas – **Curso de Direito Administrativo**, Coimbra: Almedina, 2ª ed., 2013, II vol. p. 49

⁶² FEIJÓ, Carlos, PACA, Cremildo – **Direito Administrativo**, Luanda: Mayamba Editora, 2013, p. 103 - 104

nenhuma norma jurídica pré estabelecida. Mas, simultaneamente, serve a coerência da actividade administrativa que seria ameaçada se os agentes públicos fossem deixados à sua inspiração pessoal. Entretanto, na norma jurídica, a actividade administrativa encontra ao mesmo tempo o seu motor e o seu limite: o seu motor, porquanto, a norma jurídica, ao distribuir as competências, dá a cada agente o título que o habilita a agir, indica-lhe os fins a atingir e confere-lhe os poderes necessários; o seu limite, pois, a actividade administrativa nada pode empreender contra a norma de direito⁶³.

Portanto, este princípio significa que o administrador público está, em toda sua actividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar acto inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal conforme o caso⁶⁴.

Um subprincípio do princípio da legalidade da Administração diz respeito ao princípio da reserva da lei, entendido como princípio da repartição das funções legislativas pelos órgãos dotados de competências legislativas (Assembleia Nacional) e do Presidente da República Titular do Poder Executivo. Este princípio, obriga a que se considere a existência de uma reserva de competência exclusiva da Assembleia Nacional, fundamentada na teoria da essencialidade, que pode ser reserva absoluta ou reserva relativa. A primeira encontra-se consagrada no art. 164º da CRA e impede a intromissão legislativa do Executivo. A segunda, encontra-se consagrada no art. 165º da CRA e admite a aprovação de uma lei de autorização ao Executivo que, assim pode legislar por via de Decreto Legislativo Presidencial autorizado dentro do objecto, do sentido, da extensão e da duração da autorização (art.170º CRA)⁶⁵.

2.1.3-Princípio do participativo na gestão da Administração

Segundo, os professores Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos este princípio abarca dois subprincípios que aparecem frequentemente autonomizados: o princípio da colaboração da administração pública com os particulares e o princípio da participação dos particulares na formação das decisões que lhes digam respeito⁶⁶.

⁶³ RIVERO, Jean – **Direito Administrativo**, Coimbra: Almedina, 1981, p. 57

⁶⁴ MEIRELLES, Hely Lopes – **Direito Administrativo Brasileiro**, S. Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 90.

⁶⁵ MACHADO, Jónatas, COSTA, Paulo Nogueira da, HILÁRIO, Esteves Carlos – **Direito Constitucional Angolano, Coimbra**: Coimbra Editora, 2013, p. 93.

⁶⁶ SOUSA, Marcelo Rebelo de, MATOS, André Salgado de – **Direito Administrativo Geral, Introdução e Princípios Fundamentais**, Alfragide: Dom Quixote, 3ª ed., Tomo I, 2013, p. 153.

Este princípio, manifesta-se através do poder reconhecido aos particulares de participarem, de diversas maneiras, no exercício da actividade administrativa (arts. 199º/2 da CRA, 8º, 27º e 52º D.L. 16A/95 de 15 de Dezembro). A importante expressão deste princípio assenta no direito dos interessados à sua audiência prévia previsto no art. 33º D.L. 16A/95, NPAA. Significa que, os cidadãos não devem participar na vida administrativa, apenas na eleição dos respectivos órgãos, mas também, devem fazê-lo, intervindo, no funcionamento quotidiano da Administração.

Funcionalmente, este princípio decorre da necessidade de regular em lei o direito de audiência de particulares relativamente às decisões administrativas que lhes digam respeito. Por isso, no diploma sobre as Normas do Procedimento e da Actividade Administrativas encontramos consagrados: a colaboração com os particulares (prestar informações e esclarecimentos, receber sugestões e informações), da participação, a audiência dos interessados, o direito à informação sobre o andamento dos processos em que sejam directamente interessados⁶⁷ (arts. 7º, 8º, 33º, 52º e 34º respectivamente todos do D.L. 16A/95 de 15 de Dezembro).

2.1.4.Princípio da colegialidade

É outro princípio com dignidade constitucional, nos termos do artigo 134º e 136º da CRA. Este princípio traduz a ideia que na tipologia de órgãos administrativos poderão figurar órgãos colegiais, isto é, aquele que é constituído por mais de um membro, dada a elevada complexidade de determinadas matérias e que pela sua especialidade obedecem um regime próprio de tomadas de deliberações, cuja regulamentação não é genérica a aplicação plena a todos órgãos colegiais. Porém, encontramos disposições em cada diploma regulador do estatuto de um órgão colegial a exemplo do DP. nº 216/12 de 15 de Outubro (Regimento do Conselho de Ministros).

A partir dos diplomas reguladores de alguns órgãos administrativos colegiais podem sintetizar-se as mais relevantes regras gerais a que obedece o nosso direito, influenciado pela doutrina portuguesa, na constituição e funcionamento dos órgãos colegiais: a composição e constituição, marcação e convocação de reuniões, sessões de membros, funcionamento, deliberação e votação, quórum, modos de votação, a maioria, decisão etc⁶⁸.

⁶⁷ FEIJÓ, Carlos, PACA, Cremildo – **Direito Administrativo**, Luanda: Mayamba Editora, 2013, p 107 – 108.

⁶⁸ FEIJÓ, Carlos, PACA, Cremildo – **Direito Administrativo**, Luanda: Mayamba Editora, 2013, p. 109 – 110.

2.1.5. Princípio da aproximação da administração às populações

O princípio da aproximação dos serviços administrativos às populações está contido no art. 199º/1 da CRA. A aproximação da Administração Pública das populações assenta no pressuposto de que as necessidades colectivas são melhor satisfeitas através de pessoas colectivas, órgãos e serviços administrativos próximos daqueles que as experimentam.

Proximidade significa a existência de entidades administrativas mais próximas dos particulares e, de órgãos e serviços, dentro de cada entidade administrativa, com mais fácil conhecimento das necessidades concretas que lhes cabe satisfazer e, implica ainda, a possibilidade de participação dos particulares na formação das decisões que lhes dizem respeito. Este princípio desdobra-se nos princípios da descentralização, da desconcentração e da participação dos particulares na gestão da administração pública⁶⁹.

2.1.6. Princípio da desconcentração

A desconcentração é o modelo em que, por razões de descongestionamento, ou outros motivos, se permite que determinadas entidades, por via originária ou derivada, exerçam determinadas funções ou poderes. A desconcentração ocorre na mesma pessoa colectiva em que há uma repartição em os vários órgãos as competências entre superiores hierárquicos e subalternos. A Administração é desconcentrada quando aos órgãos inferiores são atribuídos poderes decisórios⁷⁰.

A desconcentração pode ser:

- a) Funcional ou burocrática (do ministro para as direcções nacionais, destas para as repartições,
- b) Territorial para a administração periférica interna⁷¹ (Governo Provincial, Administração Municipal e Comunal).

Uma estrutura administrativa desconcentrada implica, uma maior eficiência da acção administrativa, uma maior rapidez de resposta, permitindo, em função disso, uma maior

⁶⁹ SOUSA, Marcelo Rebelo de, MATOS, André Salgado de – **Direito Administrativo Geral, Introdução e Princípios Fundamentais**, Alfragide: Dom Quixote, 3ª ed. Tomo I, 2013, p. 144.

⁷⁰ FEIJÓ, Carlos, PACA, Cremildo – **Direito Administrativo**, Luanda: Mayamba Editora, 3ª ed., 2012, p. 111.

⁷¹ OLIVEIRA, Fernanda Paula, DIAS, José Eduardo Figueiredo – **Noções Fundamentais de Direito Administrativo**, Coimbra: Edições Almedina, 2013, p. 95.

qualidade de serviço, pese embora, tem a desvantagens de implicar múltiplos centros decisórios, o que pode inviabilizar a tomada de decisões harmoniosas⁷².

No ordenamento jurídico angolano o princípio da desconcentração é constitucionalmente consagrado no art. 199º/1 da CRA e cujo regime jurídico ordinário tem priorizado a desconcentração derivada em detrimento da originária, porquanto na generalidade dos casos a fórmula que se utiliza é a de que “tal titular ou tal órgão poderá delegar”⁷³.

2.1.7. Princípio da descentralização

O princípio da descentralização administrativa decorre do art. 199º/1 e 213º/1 da CRA. Este princípio exige que, o exercício da função administrativa não seja cometida apenas ao Estado-Administração, mas, também, a outras pessoas colectivas.

O Estado admite e reconhece a existência de outros entes públicos com plena eficácia de satisfazer as necessidades da colectividade. A descentralização, corresponde a qualquer transferência de atribuições da organização administrativa do Estado, para outros organismos administrativos, sendo um simples instrumento de desoneração do Estado e da repartição e especialização de tarefas entre a sua administração directa e uma variedade de entes administrativos por ele criados encarregues da realização de actividades administrativas⁷⁴.

O princípio da descentralização administrativa, não pode ser entendido num sentido meramente formal, ou seja, não basta que, para além do Estado, outras pessoas colectivas exerçam a função administrativa, é necessário que, essas pessoas colectivas e os seus órgãos sejam investidos pela lei de atribuições e competências, que permitam efectivamente a aproximação às populações e que lhes sejam afectados os recursos humanos e financeiros necessários, para que possam prosseguir aquelas atribuições e exercer aquelas competências⁷⁵.

2.1.8. Princípio de autonomia local

⁷² Idem, **Op. Cit.**, p. 95.

⁷³ FEIJO, Carlos, PACA, Cremildo – **Direito Administrativo**, Luanda: Mayamba Editora, 2013, p.111.

⁷⁴ OLIVEIRA, Fernanda Paula, DIAS, José Eduardo Figueiredo – **Noções Fundamentais de Direito Administrativo**, Coimbra: Edições Almedina, 2013, p. 95.

⁷⁵ SOUSA, Marcelo Rebelo de, MATOS, André Salgado de – **Direito Administrativo Geral, Introdução e Princípios Fundamentais**, Alfragide: Dom Quixote, 2013, 3ª ed., Tomo I, p. 145 – 146.

Consagrado no art. 213º da CRA, em que o enunciado constitucional aponta para a conexão da administração autónoma como princípio democrático da organização do Estado e da existência das formas organizativas do poder local que, compreendem as autarquias locais, as instituições do poder tradicional e outras modalidades específicas de participação dos cidadãos.

Na realidade angolana, segundo interpretação do art. 213º da CRA, a autonomia local não se resume, apenas, na autonomia das autarquias locais, mas num sentido amplo que corresponde para além das autarquias locais⁷⁶, o reconhecimento das autoridades tradicionais (poder tradicional)⁷⁷ e outras modalidades específicas de participação dos cidadãos (comissões de moradores)

2.2 Os princípios respeitantes à actividade administrativa

2.2.1. Princípio da continuidade dos serviços públicos

Os serviços públicos como modo de desempenho de funções administrativas necessárias à colectividade, a sua lógica assenta na constância dos anseios da colectividade de tal maneira que, o seu funcionamento deve ser regular e contínuo, ou seja a continuidade dos serviços públicos deve ser mantida, sejam quais forem as circunstâncias, mesmo em caso de greve, estado de sítio ou de emergência, guerra etc⁷⁸.

2.2.2. Princípio da proporcionalidade

O princípio da proporcionalidade segundo o professor Freitas do Amaral “é o princípio segundo o qual a limitação de bens ou interesses privados por actos dos poderes públicos deve ser adequada e necessária aos fins concretos que tais actos prosseguem, bem como tolerável quando confrontada com aqueles fins”⁷⁹, ou seja, este princípio impele a Administração, com as suas decisões, a provocar a menor lesão de interesses privados compatível com a prossecução do interesse público, ou seja no exercício da actividade administrativa impõe-se uma limitação ao poder discricionário da Administração Pública, segundo o disposto no art. 5º do D.L. 16A/95 de 15 de Dezembro (NPAA), este princípio

⁷⁶ Importa realçar que as autarquias locais foram constitucionalmente previstas no art. 145º da L. 23/92 de 16 de Setembro, Lei de Revisão Constitucional e acolhidas pelo art. 217º CRA, porém, a sua implementação em Angola constitui, ainda, uma miragem.

⁷⁷ Em Angola as autoridades tradicionais são anteriores ao Estado, ou seja são uma realidade pré existente daí a necessidade do Estado apenas limitar-se a fazer o seu reconhecimento declarativo.

⁷⁸ FEIJÓ, Carlos, PACA, Cremildo – **Direito Administrativo**, Luanda: Mayamba Editora, 2013,p.114.

⁷⁹ AMARAL, Diogo Freitas do - **Curso de Direito Administrativo**, Coimbra: Almedina, 2012, vol. II, p. 141-142.

assume três dimensões: a razoabilidade, necessidade (proibição dos excessos) e a adequação.

a) A razoabilidade (equilíbrio) como forma de ponderação dos interesses públicos e dos direitos e interesses legítimos dos particulares em confronto⁸⁰, ou seja a razoabilidade proíbe que os custos da actuação administrativa escolhida como meio de prosseguir um determinado fim sejam manifestamente superiores aos benefícios que sejam de esperar da sua utilização⁸¹.

b) Necessidade (ou proibição de excessos) impõe, a administração no seu relacionamento com os particulares, a adopção de conduta moderada possível, na prossecução de um fim público, sempre que tiver ao seu dispor diversos meios, igualmente adequados, seja escolhido o menos lesivo para os interesses públicos e, ou privados envolvidos⁸²

c) A adequação implica que, a tomada de medidas por parte da administração sejam idóneas ou aptas à obtenção da finalidade eleita⁸³.

A preterição de qualquer uma das três dimensões significa a preterição global do princípio da proporcionalidade: assim, para que a actuação administrativa não seja desproporcional, ela não pode ser; nem inadequada, nem desnecessária, nem desrazoável. Perante a preterição de uma delas, não vale sequer analisar as demais⁸⁴.

O princípio da proporcionalidade é uma importante conquista dos cidadãos no sentido da melhoria da eficácia da fiscalização do exercício dos poderes discricionários, na medida em que permite um controlo objectivo destes, bem mais operativo do que o controlo subjectivo, restrito à busca dos motivos determinantes da decisão, no quadro da investigação do desvio do poder⁸⁵.

2.2.3. Princípio da imparcialidade

O princípio da imparcialidade encontra-se consagrado no n° 1 do art. 198° da CRA e no art. 6° do D.L. 16A/95 de 15 de Dezembro (NPAA).

⁸⁰ FEIJÓ, Carlos, PACA, Cremildo – **Direito Administrativo**, Luanda: Mayamba Editora, 2013, p. 115.

⁸¹ SOUSA, Marcelo Rebelo de, MATOS, André salgado de – **Direito Administrativo Geral, Introdução e Princípios Fundamentais**, Alfragide: Dom Quixote, 3ª ed., Tomo I, 2013, p. 214.

⁸² Idem, **Op. Cit.**, p.214.

⁸³ OLIVEIRA, Fernanda Paula, DIAS, José Eduardo Figueiredo – **Noções Fundamentais de Direito Administrativo**, Coimbra: Almedina, 2013, p. 117.

⁸⁴ SOUSA, Marcelo Rebelo de, MATOS, André Salgado de – **Direito Administrativo Geral, Introdução e Princípios Fundamentais**, Alfragide: Dom Quixote, 2013, p. 215.

⁸⁵ CAUPERS, João – **Introdução ao Direito Administrativo**, Lisboa: Âncora Editora, 2013, p. 103.

O princípio da imparcialidade impõe “que os órgãos e agentes administrativos ajam de forma isenta e equidistante relativamente aos interesses em jogo nas situações que devem decidir ou sobre as quais se pronunciem sem carácter decisório”⁸⁶.

Este princípio inscreve-se, também, no relacionamento da Administração Pública com os cidadãos, procura assegurar que a tomada da decisão administrativa leve em consideração todos os interesses, públicos e privados relevantes e evitar a prossecução de um interesse público que se confunda com quaisquer interesses privados com que a actividade administrativa possa contender ou possa se envolver. O princípio da imparcialidade implica que a administração pública não pode tomar partido, ou seja deve favorecer em prejudicar especialmente nenhum interesse privado; para reduzir os riscos de tal tratamento privilegiado, (positivo ou negativo), impõe o afastamento dos titulares dos órgãos e agentes da Administração Pública da resolução de assuntos susceptíveis de afectarem seus interesses privados enquanto cidadãos⁸⁷.

A projecção prática deste princípio é assegurada pelas disposições combinadas dos art. 19º a 26º do D.L. 16A/95 de 15 de Dezembro (NPAA) que se concretiza nos impedimentos e nas escusas ou suspeições.

Os impedimentos consubstanciam situações de proibição de intervenção, pois nos termos do art. 19º do diploma legal acima referido, é vedado ao titular ou funcionário da Administração Pública intervir em procedimento administrativo ou em actos de contrato da Administração Pública, quando por exemplo este tenha interesse, por si ou como representante de outra pessoa, ou ainda, quando por si ou como representante de outra pessoa, nele tenha interesse o seu cônjuge, algum parente ou afim em linha recta ou até ao 2º grau de linha colateral, bem como qualquer pessoa com quem viva em comunhão de mesa e habitação.

As escusas ou suspeições são situações em que não existe proibição absoluta de intervenção do órgão ou agente administrativo, somente existe a faculdade das partes envolvidas no procedimento, fundadas as suspeitas de isenção ou rectidão da conduta do órgão ou funcionário da administração, pedir dispensa ou recusar que este intervenha no procedimento, por exemplo a existência de uma inimizade grave ou grande intimidade

⁸⁶ AMARAL, Diogo Freitas do – **Curso de Direito Administrativo**, Coimbra: Almedina, 2012, II vol., p. 153.

⁸⁷ Idem, **Op. Cit.** p. 104.

entre o titular do órgão ou agente e a pessoa com interesse directo no procedimento, acto ou contrato.

Em suma, os impedimentos constituem incapacidade de exercício do titular do órgão ou do agente da administração, ao passo que, a escusa ou a suspeição o titular do órgão ou o agente administrativo possui capacidade de exercício, mas este tem a faculdade de pedir a dispensa ou, ainda, o particular recusar que o mesmo decida sobre o assunto em causa.

2.2.4.Princípio da igualdade

O princípio da igualdade está consagrado no art. 23º e no nº 1 do art. 198º ambos da CRA. Este princípio determina a necessidade de a Administração tratar igualmente os cidadãos que se encontrem em situações objectivas iguais e desigualmente os que se encontrem em situações objectivas distintas, assumindo duas dimensões distintas, mas complementares (dimensão igualitária e dimensão diferenciadora)⁸⁸. Não impedindo o mesmo que a Administração introduza desigualdades entre os destinatários da sua actuação, pois muitas vezes, a prossecução do interesse público obriga a este tratamento desigual, por exemplo, para a satisfação da necessidade de todos na existência de um equipamento público, um ou vários particulares podem ser privados da sua propriedade por via da expropriação, dele decorre que a diferença de tratamento radiquem em critérios objectivos que apresentem uma conexão bastante com os fins a prosseguir com a regulação jurídica e nela tenham uma justificação específica (princípio do livre arbítrio). Do mesmo princípio decorre, ainda, a necessidade de se garantir equidade na repartição dos encargos e benefícios decorrentes das medidas administrativas e a necessidade do estabelecimento de medidas de compensação de sacrifícios, quando a Administração, por razões de interesse público, impõe a um administrado sacrifícios especiais violadores do princípio da igualdade perante encargos públicos (no caso das expropriações, a reposição da igualdade é efectivamente por via do pagamento da indemnização)⁸⁹. Em suma, o princípio da igualdade pode e deve considerar-se um princípio de justiça social⁹⁰

2.2.5.Princípio da boa fé

⁸⁸ GOUVEIA, Jorge Bacelar – **Direito Constitucional de Angola**, Lisboa: IDILP, 2014, p. 236.

⁸⁹ OLIVEIRA, Fernanda Paula, DIAS, José Eduardo Figueiredo, **Noções Fundamentais de Direito Administrativo**, Coimbra: Almedina, 2013, p. 116 - 117

⁹⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes – **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, Coimbra: Almedina, 7ª ed., 2003, p. 430

O princípio da boa fé é originário do direito privado (art. 227º C.C) e exprime hoje um vector geral de todo o ordenamento jurídico. No exercício da actividade administrativa e de todas as suas formas e fases, a Administração Pública e os particulares devem agir e relacionar-se segundo as regras de boa fé⁹¹.

O princípio da boa fé, a administração pública não deve atraiçoar a confiança que os particulares interessados puseram num comportamento seu, abarcando o princípio da protecção da confiança e o princípio da segurança jurídica⁹², a que o professor João Caupers, chama de limites negativos, tal que, a Administração Pública, também não deve iniciar o procedimento legalmente previsto para alcançar um certo objectivo com o propósito de atingir um objectivo diverso, ainda que, de interesse, não deve, por exemplo, desencadear o procedimento de classificação de um imóvel, não pode proteger este, de eventuais agressões, mas para ganhar tempo, até se encontrar em condições de proceder à respectiva expropriação por utilidade pública⁹³.

2.2.6.Princípio do Controlo da Administração Pública

Apesar da Administração Pública estar subordinada à juridicidade e a todo um conjunto de vinculações, em caso de efectiva ou presumível violação, existem mecanismos de fiscalização, que são os princípios de controlo da Administração Pública:

a)Princípio do controlo administrativo – a garantia de fiscalização ou controlo da actuação administrativa pode encontrar-se, dentro da própria Administração Pública.

A Administração Pública é (ou deve ser) a primeira instância de controlo da sua conduta, assumindo uma postura garantística da juridicidade e das posições jurídicas dos cidadãos por meio de duas vias:

1 - Princípio do auto controlo administrativo – cada órgão administrativo tem o dever de fiscalizar a legalidade e o mérito da sua conduta e caso se verifique anomalia deve promover a sua resolução.

2 - Princípio de heterocontrolo administrativo – existe entre os órgãos administrativos que, detendo uma posição de supremacia, exercem poderes intra-administrativos de controlo ou

⁹¹ AMARAL, Diogo Freitas do – **Curso de Direito Administrativo**, Coimbra: Almedina, 2012, II vol., p. 147.

⁹² OLIVEIRA, Fernanda Paula, DIAS, José Eduardo Figueiredo – **Noções Fundamentais de Direito Administrativo**, Coimbra: Almedina, 2013, p. 117

⁹³ CAUPERS, João – **Introdução ao Direito Administrativo**, Lisboa: Âncora Editora, 2013, p. 105-106

de fiscalização sobre a actuação de outros órgãos a exemplo da supervisão hierárquica, superintendência e a tutela⁹⁴.

Não menos importante é o controlo administrativo juridicionalizado efectuado por um órgão não administrativo, mas por um órgão judicial, o Tribunal de Contas⁹⁵, órgão supremo da legalidade das finanças públicas e de julgamento das contas que a lei sujeite à sua jurisdição. Dentre as várias competências atribuídas ao Tribunal de Contas nos termos do art. 6º da L. 13/10, se destacam a fiscalização, preventiva, da legalidade dos actos e dos contratos geradores de despesas ou que representem responsabilidade financeira das entidades que se encontrem sob a sua jurisdição.

O Tribunal de Contas é a Instituição Superior de Controlo (ISC) de Angola (art. 182º, nº 1, da CRA), atribuída a importante missão de fiscalização orçamental e que pela sua natureza, está incumbido do controlo externo técnico (objectivo, realizado de acordo com critérios de legalidade, incluindo os critérios de boa gestão), devendo contribuir para a transparência e para a boa governação⁹⁶.

O Tribunal de Contas de Angola é um verdadeiro tribunal, o que significa que exerce funções materialmente jurisdicionais, traduzidas no julgamento dos responsáveis por infracções financeiras. Os responsáveis pela gestão podem, no quadro da responsabilidade financeira, ser condenados pelo Tribunal de Contas à reintegração dos montantes desviados da sua afectação legal ou utilizados irregularmente⁹⁷.

Ainda, no âmbito da fiscalização preventiva realizada pelo Tribunal de Contas tem por fim, em primeira linha, aferir se os actos e os contratos a ela sujeitos estão conforme com as leis vigentes e se os encargos deles decorrentes têm cabimentação orçamental.

Esta fiscalização é exercida através de visto, da sua recusa ou da declaração de conformidade.

Devem, ainda, ser submetidos para o controlo preventivo do Tribunal de Contas:

a) Os contratos de qualquer natureza, de igual valor ao fixado na L.O.G.E, quando celebrados por entidades sujeitas a sua jurisdição, salvo as excepções previstas nessa lei;

⁹⁴ OTERO, Paulo – **Manual de Direito Administrativo**, Coimbra: Almedina, 2013, p. 396 – 400.

⁹⁵ Lei 13/10 de 9 de Julho – **Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas**.

⁹⁶ MACHADO, Jónatas, COSTA, Paulo Nogueira da, HILÁRIO, Esteves Carlos – **Direito Constitucional Angolano**, 2ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2013, p. 266. Ver, também, artigo 104º nº 4, da CRA.

⁹⁷ Idem, **Op. Cit.**, p. 269.

- b) Os instrumentos da dívida pública fundada e os contratos, ou outros instrumentos de que resulte o aumento da dívida pública a entidades sujeitas a jurisdição do Tribunal de Contas;
- c) Os contratos de arrendamentos, cujo valor exceda o equivalente em kwanzas a USD 500 000,00 (Quinhentos Mil Dólares Americanos) ao ano;
- d) A Admissão de pessoal não vinculado à função pública e as admissões em categorias de ingresso na administração central e local do Estado e nas Autarquias Locais, no que toca a quota atribuída aos diversos sectores, anualmente, em função do quadro orgânico (art. 8º L. 13/10 de 9 de Julho, LOTC). Contudo, os actos e contratos sujeitos ao controlo preventivo devem ser submetidos ao Tribunal de Contas 60 dias após a sua prática ou celebração.

Quanto a controlo sucessivo a entidades a ela sujeita, cuja finalidade é de apreciar a legalidade e a regularidade da arrecadação das receitas e da realização das despesas, bem como tratando-se de contratos, verificar, ainda, se as suas condições foram as mais vantajosas no momento da sua celebração. Igualmente, verificar se, em relação aos actos e contratos sujeitos à fiscalização preventiva, as despesas correspondentes foram realizadas com base no visto prévio do Tribunal de Contas (art. 9º nº 1 e 2 da L.13/10, LOTC).

Capítulo III: A Administração Pública; o Estado e a sociedade civil em Angola: regime colonial e pós independência.

Ao longo dos séculos, os povos bantu deram origem a vários grupos étnicos, alguns dos quais, ainda, existentes. Foi no sec. XIII que surge a primeira entidade política conhecida na história de Angola como o reino do Congo que se estendia desde o Gabão ao norte, até ao rio kwanza, ao sul e do atlântico a oeste, ao rio Cuango a leste. O poder estava nas mãos dos mani, aristocratas que ocupavam posições chave no reino e que respondiam hierarquicamente perante o poderoso rei do Congo. Em 1482 chegaram ao Congo (foz do rio Zaire) as caravelas portuguesas comandadas por Diogo Cão. Seguiram-se outras expedições que levaram ao estabelecimento de relações entre os dois Estados. Os portugueses traziam armas de fogo e uma religião (católica), em troca, o rei do Congo oferecia-lhes escravos, marfim e minerais. Pouco tempo depois o rei do Congo se convertia ao cristianismo e adoptara uma estrutura política semelhante à dos europeus ao ponto de tornar-se uma figura muito popular na Europa, recebendo correspondência do papa⁹⁸.

Angola, enquanto colónia portuguesa, era de facto, também colónia do Brasil. Este, por sua vez, também era colónia portuguesa. A influência brasileira exercia-se a nível da educação

⁹⁸ http://www.angola.org.uk/facts_history_angola.

e ao nível religioso através dos jesuítas e, gradualmente a filosofia da guerra deu origem a filosofia do comércio⁹⁹.

A conferência de Berlim forçou Portugal a ocupar rapidamente as suas colónias.

Pelo tratado do protectorado de Simulambuco entre a Coroa portuguesa e os príncipes de Cabinda em 1885, Portugal recebeu, ainda, o território de Cabinda a norte do rio Zaire. Depois de um complicado processo de implementação da república, o fim do sec. XIX viu-se a estabilização da administração colonial baseada no governo do território e do povo. A sociedade angolana nessa época caracterizava-se por uma pequena elite de famílias crioulas de língua portuguesa, alguns negros, outros mestiços, alguns católicos, outros protestantes, alguns descendentes de velhas gerações há muito ali estabelecidas, outros cosmopolitas¹⁰⁰.

Enquanto colónia ultramarina, a organização e o funcionamento da administração em Angola era definida pela metrópole, assim o que sucedia em Portugal, em termos de mudanças políticas, tinha efeitos diretos sobre Angola e outras províncias do ultramar da colónia. Ao longo de quase quatro séculos, a administração portuguesa procurou em primeira linha fixar-se no vasto território, levando consigo a medida que avançava na conquista de novos espaços, os serviços sociais básicos da administração, a igreja e a polícia, vivendo-se durante aquela extensão de tempo o período de ocupação, marcado pelo volume de construções de infra estruturas, incluindo aquelas para acolher os serviços do Estado.

Entretanto, só em finais do sec. XIX que, administrativamente o território estava dividido em Distritos, Conselhos, Circunscrições Administrativas, Postos Administrativos e Institucionalizados, Câmaras Municipais, Comissões Municipais e Juntas de Freguesias. Sendo que, até 1975 a divisão político-administrativa compreendia 16 Distritos, 120 Conselhos, 37 Circunscrições Administrativas, 423 Postos Administrativos e Institucionalizados, 72 Câmaras Municipais e 34 Juntas de Freguesias.

Angola era governada por um Governador Geral nomeado pelo Chefe do Governo Português. O Governador tinha, grosso modo, a incumbência de assegurar o bom funcionamento dos Distritos e os escalões inferiores, resolver em primeira instância os

⁹⁹ LUCIANO, Benvindo – **Descentralização e Desconcentração na Administração Pública em Angola**, Lobito: Escolar Editora, 2012, p.22-23

¹⁰⁰ Idem, **Op. Cit.**, p. 23.

quesitos sob sua jurisdição, bem como reportar anualmente a sua actividade a entidade com competência para o nomear. Por sua vez os Distritos, que tinham a competência de aprovar e executar os seus planos urbano, recensear e registar a população, reportavam ao Governador Geral que, era a entidade que procedia a sua nomeação e exoneração. Os Conselhos e as Câmaras Municipais ficavam reservados as actividades como a distribuição e comercialização de água e luz, construção de moradias sociais e infraestruturas de apoio tais como; hospitais, escolas, estrada e jardins. Para além da multiplicidade de órgãos administrativos verificava-se nesta época uma tendência descentralizadora destes serviços, quer pela autonomia (administrativa, patrimonial e financeira) na prestação dos seus serviços, quer no facto de que em muitos domínios se regiam por diplomas, distinto daqueles que vigoravam na metrópole. A Administração estratificou a sociedade em três classes e por força disto existiam no território dois grandes blocos de normas, o primeiro constituído por aquelas que regulavam os direitos, deveres e garantias dos cidadãos portugueses e os assimilados e o segundo que regulavam a situação jurídica dos indígenas¹⁰¹.

Entretanto, havia apenas uma lei que regulava o regime jurídico dos funcionários públicos quer na metrópole como nas províncias ultramarinas. No caso de Angola regulava, ainda, indistintamente o serviço prestado na função pública como aqueles prestados nas empresas ou outros serviços fora do Estado na sua acepção restrita¹⁰².

Na década de 50 do sec. XX os movimentos políticos nacionalistas começam a reclamar os seus direitos, iniciando campanhas diplomáticas pelo mundo fora na sua luta para a independência. O poder colonial recusou ceder aos pedidos nacionalistas, provocando assim um conflito armado que se arrastou até à independência de Angola a 11 de Novembro de 1975¹⁰³.

A visibilidade de Angola como um Estado-nação ficou a dever-se à assinatura do Tratado de Alvor a 15 de Janeiro de 1975, estabelecendo o dia 11 de Novembro de 1975 como a data da independência do país, como MPLA de Agostinho Neto, a UNITA de Jonas Savimbi e a FNLA de Holden Roberto. O governo de transição iniciou conversações com os três grupos independentistas (MPLA, UNITA, FNLA), assinando um acordo de paz com cada um dos protagonistas. Com Portugal de fora de cena, os movimentos

¹⁰¹Estudo disponível: www.angola.org.uk/facts history angola. Consulta realizada a 20 de Agosto 2015

¹⁰²Idem.

¹⁰³ Idem, Ibidem,

nacionalistas entraram em conflito, lutando pelo controlo de Luanda e pelo reconhecimento internacional.

3.1. A Administração independente

No dia 11 de Novembro de 1975, Angola tornava-se numa nação independente. A proclamação e o reconhecimento da independência dão ao país a qualidade de Estado soberano. Como consequência lógica, a primeira grande alteração que o país registou foi a aprovação de uma Lei Constitucional, a instituição do Hino Nacional e do símbolo da República.

Do ponto de vista da administração, as mudanças não se fizeram esperar, embora a manutenção de muitas leis e regulamentos, sobretudo no domínio dos registos, notários, alfândegas e diamantes. A Lei Constitucional de 1975, estabeleceu a divisão administrativa em Províncias, Conselhos, Comunas, Circuito, Bairros e Povações. Em 1976 os Circuitos que eram dirigidos por delegados nomeados deixaram de constituir unidade administrativa. Com a aprovação da Lei nº 7/81 de 4 de Janeiro, a Administração Pública passou a estar formalmente institucionalizada apenas nos escalões provinciais, municipais e comunais e remeteu a regulamentação especial a organização do Estado a nível dos bairros e povoações. Ainda nesta, a comuna deixa de formalmente integrar a Administração Local em 1989, tendo sido recuperada mais tarde com a aprovação da Lei 17/99 de 29 de Outubro¹⁰⁴.

No período a seguir a independência de Angola, foi instaurado um regime político de partido único (fase monolítica). Esta fase iniciou em 1975 e terminou formalmente em 1991, com a aprovação da Lei de Revisão Constitucional nº 16/92 de 16 de Setembro. Nesse período o modelo de organização administrativa tinha um pendor fortemente centralizador. A maioria das decisões importantes eram tomadas a nível central, quer em questões políticas, económicas e financeiras. Também, nesse período, aos funcionários daquilo que devia ser o sector público administrativo era aplicado o mesmo regime jurídico dos trabalhadores do sector privado. Havia, entretanto, uma ruptura com o sistema de carreira implementado pela administração colonial¹⁰⁵. Na origem estavam as opções políticas, vivia-se num regime de Estado – Partido, em que era o partido no poder, no caso

¹⁰⁴ LUCIANO, Cláudio, in **História e Tendência**, v. 11 nº 1, Janeiro - Junho 2011, p. 47-64, publicado 1º semestre 2012

¹⁰⁵ Idem, **Op. Cit.**

MPLA, quem dirigia a Administração Pública e o Estado. Portanto, os programas da administração eram simultaneamente os do partido e vice-versa.

A organização administrativa, contava com 18 Ministérios e 6 Secretarias de Estado, isto a nível central, sendo que a nível local a organização do Estado repartia-se em 18 províncias, municípios e comunas. Este número foi se alterando progressivamente com as constantes mudanças da lei orgânica dos serviços centrais e locais do Estado. Em 1991 existiam já 19 Ministérios e 8 Secretarias de Estado.

Foi criado pela primeira vez na história da nossa Administração Pública, a figura de Ministro de Estado, na sequência da Lei de Revisão Constitucional nº 1/86 de 1 de Fevereiro. Incumbia ao Ministro de Estado, coordenar e dirigir a actividade governativa dos diversos órgãos da Administração Central do Estado que se encontram inseridos nas respectivas esferas de acção e prestar contas regularmente ao Chefe do Governo.

As áreas de governação foram delimitadas por esferas e existia quatro, designadamente: a esfera de defesa e segurança, a esfera económica e social, a esfera produtiva e a esfera de inspecção e controlo estatal. Disto resulta que, em regra, cada Ministro ou Secretaria de Estado respondia em primeira linha perante o Ministro de Estado responsável pela esfera governativa em que se integrava o respectivo ministério e este por sua vez respondia perante o Chefe do Governo. Apenas os Ministérios das Relações Exteriores e da Justiça dependiam directamente do Chefe do Governo.

Outra questão, foi a opção do Estado pela via socialista do desenvolvimento, marcada pela criação do Saneamento Económico-Financeiro em 1988. O Saneamento Económico e Financeiro, porém, não conseguiu atingir os objectivos preconizados. No terceiro ano de implementação viu-se forçosamente interrompido pela nova mudança no sistema político angolano. Em 1991 acaba-se com o sistema de partido único e incrementa-se o multipartidarismo com a aprovação em Março da lei 12/91 LCA, seguida da L. 23/92 de 16 de Setembro (Lei de Revisão Constitucional), o Estado angolano entra para a era de Estado democrático e de direito, portanto, alteram-se os principais blocos legislativos económicos e sociais, incluindo a Lei Constitucional de 1975.

A lei 23/92 de 16 de Setembro destinava-se, principalmente, à criação das premissas constitucionais necessárias à implantação da democracia pluripartidária, à ampliação do

reconhecimento de garantias dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, assim como a consagração dos princípios basilares da economia de mercado.

CAPÍTULO IV – A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

O estudo da Administração Pública, em geral, compreendendo a sua estrutura e as suas actividades, deve partir do conceito de Estado, sobre o qual repousa toda a concepção moderna de organização e funcionamento dos serviços públicos a serem prestados aos administrados.

A organização do Estado é matéria constitucional no que à divisão política do território nacional, a estruturação dos poderes, à forma de Governo, ao modo de investidura dos governantes, aos direitos e garantias dos governados¹⁰⁶.

A organização administrativa deve pautar-se de acordo com os elementos de natureza política, económica, jurídica, filosófica e cultural de uma determinada sociedade. A Administração Pública tem de actuar segundo a orientação política, contornos jurídicos, interesses económicos e o estágio de desenvolvimento de um dado país¹⁰⁷.

A organização administrativa, também, é considerada como primeiro momento da Administração Pública, o seu momento estático e de feição institucional (permanência, constância, regularidade). É neste domínio, onde se projectam as normas orgânicas (regulamentos administrativos) que fazem parte do conteúdo do Direito Administrativo, pois que é através deste tipo de normas jurídico-administrativas que regula a Organização da Administração Pública, estabelecendo, com efeito, as entidades públicas que dela fazem parte, definindo a sua estrutura interna, as atribuições e competências das pessoas colectivas públicas e dos órgãos, respectivamente. Entram em liça figuras e conceitos:

- a)** As pessoas colectivas públicas, órgãos administrativos e serviços públicos (elementos de organização administrativa);
- b)** Concentração e desconcentração, centralização e descentralização, e integração e devolução de poderes (sistemas de organização administrativa e;
- c)** Os princípios fundamentais da organização administrativas que, dependerá em grande medida da consagração constitucional que destes se fizer no respectivo diploma fundamental, mas têm em comum a adopção dos princípios da legalidade, da participação

¹⁰⁶ MEIRELLES, Hely Lopes – **Direito Administrativo Brasileiro**, S. Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 63.

¹⁰⁷ FEIJO, Carlos, PACA, Cremildo – **Direito Administrativo**, Luanda: Maiamba Editora, 2013, p. 121.

dos administrados na preparação e execução das decisões da Administração Pública, da igualdade dos cidadãos perante a Administração Pública, da desconcentração e descentralização administrativa¹⁰⁸.

A organização administrativa é o conjunto estruturado de unidades organizatórias, que desempenham, a título principal, a função administrativa, tem como elementos as pessoas colectivas de direito público, que se manifestam através de órgãos administrativos e os serviços públicos, que pertencem a cada ente público e que actuam na dependência dos respectivos órgãos¹⁰⁹.

Face ao direito positivo angolano, as espécies das pessoas colectivas públicas são:

- 1- Estado;
- 2- Autarquias locais¹¹⁰;
- 3- Institutos públicos;
- 4- Empresas públicas;
- 5- Associações públicas;
- 6- Autoridades tradicionais¹¹¹.

Todavia, neste capítulo, interessa-nos aqui abordar, a organização administrativa dos entes públicos, em especial o Estado enquanto pessoa colectiva pública que, no seio da comunidade, desempenha sob direcção do PR, Titular do Poder Executivo, a actividade administrativa.

O estudo da organização administrativa angolana deve ser feito a partir dos princípios estruturantes do sistema constitucional e do regime político. A este respeito, refira-se o princípio do Estado de direito e democrático, consagrado no art. 2º da CRA e, sendo um princípio constitutivo, material, procedimental e formal, visa dar resposta ao problema de

¹⁰⁸ NETO, António Pitra – **Apontamento sobre Matérias de Direito Administrativo**, Luanda: Mayamba Editora, 2011, p. 25-26. Ver também, arts. 198º e 199º da CRA.

¹⁰⁹ OLIVEIRA, Fernanda Paula, DIAS, José Eduardo Figueiredo – **Noções Fundamentais de Direito**, Coimbra: Almedina, 2013, p. 51.

¹¹⁰ Embora previstas nos arts. 145º e 146º da L. 23/92 de 16 de Setembro (Lei de Revisão Constitucional) e artº 217º da CRA de 2010, as Autarquias locais continuam a ser um sonho para os angolanos, pois, ainda, não foram implementadas em nenhum dos cerca de 163 municípios que compõem o país, ou ainda tendo em conta as especificidades culturais, históricas e o grau de desenvolvimento em uma das 18 províncias que compõem o país.

¹¹¹ FEIJO, Carlos, PACA, Cremildo – **Direito Administrativo**, Luanda: Maiamba Editora, 2013, p. 124. Porém, quanto a nós as autoridades tradicionais não é uma espécie de pessoa colectiva pública, porquanto: elas não são criadas por lei, o seu modo de provimento é por meio de linhagem hereditária, são regidas pelo direito consuetudinário e não pelo direito positivo, não estão dotadas de poderes e deveres públicos e, mais, as autoridades tradicionais são anteriores a própria existência do Estado angolano, daí decorre o princípio do reconhecimento por parte do Estado previsto no art. 223º da CRA.

conteúdo, extensão e modo de proceder da organização e actividade do Estado, subsaindo neste princípio da separação de poderes e a gestão participada da administração, bem como outros: descentralização; desconcentração; da autonomia local; da colegialidade; da desburocratização e da aproximação dos serviços as populações etc.¹¹²

O conceito de organização pública integra quatro elementos essenciais:

- a) Um grupo humano;
- b) Uma estrutura, isto é, um modo peculiar de relacionamento dos vários elementos de organização entre si e com o meio social que ela insere;
- c) O papel determinante dos representantes da colectividade no modo como estrutura a organização;
- d) Uma finalidade, a satisfação de necessidades colectivas predeterminadas.

Portanto, segundo o disposto no nº 1 do art. 105º da CRA, são órgãos de soberania do Estado angolano os seguintes: **Presidente da República, Assembleia Nacional e os Tribunais**¹¹³.

A Administração Pública pode ser estadual e não estadual. Na Administração estadual teremos o Estado, directa e imediatamente através dos seus órgãos e serviços encabeçados pelo respectivo Governo, a assegurar a realização do interesse público. É a Administração estadual directa em que irá reflectir o nosso estudo e, portanto, nessa forma de administração poderemos encontrar as figuras da hierarquia administrativa, do poder de direcção, o dever de obediência, a centralização, a concentração e desconcentração administrativas, dos órgãos administrativos centrais e locais.

O Estado é a principal entidade pública, com características próprias, distintas das demais entidades públicas, consideradas, menores, tendo como órgão superior o Presidente da República enquanto titular do Poder Executivo, segundo o disposto no art. 108º da CRA, sendo reservadas aos entes menores do tipo institucional ou associativo a prossecução de fins singulares e que dependem, em regra, embora de grau diverso o órgão principal do Estado: o Presidente da República que exerce nos termos da Constituição e da Lei os poderes de Superintendência e tutela administrativa.

¹¹² Idem, **Op. Cit.**, p.175- 177.

¹¹³ A luz do art. 53º da Lei nº 23/92 de 16 de Setembro Lei de Revisão Constitucional, os órgãos de soberania da Republica de Angola eram: o Presidente da República, Assembleia Nacional, Governo e os Tribunais. Portanto a luz da Constituição vigente foi amputado o número de órgãos de soberania, ou seja o governo deixou de o ser.

Ao tratarmos da organização administrativa, no quadro dos órgãos de soberania, vem a propósito a necessidade de aludir que entre os órgãos do Estado existe uma repartição horizontal e uma vertical que delimita as competências segundo critérios fundamentalmente territorial. É a partir da repartição territorial de funções que surgem a administração central, local (directa e indirecta) e autónoma,

4.1. A Administração Directa do Estado

Incluem-se na administração directa do Estado os serviços centrais e periféricos que estão sujeitos ao poder de direcção do respectivo membro do Governo (Executivo), designadamente os serviços que envolvem o exercício de poderes de soberania, autoridade e representação política do Estado ou o estudo e concepção, coordenação, apoio e controlo ou fiscalização de outros serviços administrativos.

Algumas das funções da Administração directa do Estado podem ser objecto de concessão ou delegação a entidades privadas, por prazo fixo¹¹⁴.

4.1.1. O Presidente da República

O Presidente da República enquanto Titular do Poder Executivo é, do ponto de vista administrativo, o órgão principal da administração central do Estado, incumbido do Poder Executivo. Todavia, o Presidente da República é simultaneamente órgão político e órgão administrativo, porém no nosso estudo incidirá, apenas, enquanto órgão administrativo.

Principais funções do Presidente da República

Do ponto de vista da competência constitucional, o PR está investida de competências na qualidade de Chefe de Estado, titular do Poder Executivo, nas relações internacionais, como Comandante em Chefe das Forças Armadas e em matérias ligadas à Segurança Nacional, perfazendo um total de 54 competências que ao nosso ver são muitas para uma só individualidade.

¹¹⁴ SOUSA, Nuno J. Vasconcelos Albuquerque – **Noções de Direito Administrativo**, Coimbra: Coimbra Editora, 1ª ed. 2011, p. 264

Todavia, as competências que nos interessam são aquelas que dizem respeito ao Presidente da República enquanto titular do Poder Executivo, previstas no art. 120º CRA em que se destacam:

- a) A definição da orientação política do país, nos termos da Constituição;
- b) A direcção da política geral de governação do país e da Administração Pública;
- c) A submissão à Assembleia Nacional a proposta do OGE;
- d) A direcção dos serviços e a actividade da administração directa do Estado, civil ou militar, superintendência da administração indirecta e o exercício da tutela sobre a administração autónoma;
- e) A definição da orgânica e estabelecer a composição do Poder Executivo;
- f) O estabelecimento do número e a designação dos Ministros de Estado, Ministros, Secretários de Estado e Vice-Ministros;
- g) A definição da orgânica dos Ministérios e aprovar o regimento do Conselho de Ministros;
- h) A solicitação à Assembleia Nacional autorização legislativa, nos termos da Constituição;
- i) O exercício da iniciativa legislativa, mediante propostas de lei apresentadas à Assembleia Nacional;
- j) A convocação e a presidência das reuniões do Conselho de Ministros e fixação da sua agenda de trabalhos;
- k) A direcção e orientação da acção do Vice-Presidente, dos Ministros de Estado, Ministros e Governadores;
- l) A elaboração de regulamentos necessários à boa execução das leis.

Diante desse paradigma constitucional o Presidente de República exerce o poder administrativo de forma unipessoal, ou seja é o único órgão da administração do Estado angolano¹¹⁵,¹¹⁶ que no desempenho da função administrativa exerce competências próprias, enquanto os demais órgãos as suas competências advêm de forma derivada por meio de acto de delegação de competências.

A Presidência da República é o supremo e independente representante do Poder Executivo, enfeixando todas as actividades administrativas superiores de âmbito nacional, de política,

¹¹⁵ **Acórdão nº 319/2013**: processo nº 394 – C, relator Raul Carlos Vasquez Araújo, Tribunal Constitucional Angolano, p. 5

¹¹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes – **Direito Administrativo Brasileiro**, S. Paulo: Malheiros Editora, 4ª ed. 2014, p. 850.

planeamento, coordenação e controle do desenvolvimento socioeconómico do país e da segurança nacional¹¹⁷

Portanto, o PR é um órgão de soberania, o Chefe de Estado, o Titular do Poder Executivo e Comandante-em-Chefe das Forças Armadas Angolanas. É o PR a mais alta autoridade política da Nação e da Administração do Estado, representa a Nação a nível interno e internacional, garante a unidade do Estado, a independência do país, a integração nacional, assegura o cumprimento da Constituição e das leis, promove e garante o regular funcionamento dos órgãos do Estado, define e dirige a política geral de governação do país e da Administração Pública e conduz o sistema de segurança nacional¹¹⁸.

O sistema de governo angolano, acolhido na CRA, resultou do proposto pelo Projecto “C” da Comissão Constitucional, o qual caracterizava expressamente o sistema de governo proposto como presidencialista-parlamentar. Apesar desta designação, trata-se de um sistema presidencial, o qual, na realidade, se traduz num regime hiperpresidencialista, atentos os amplos poderes que são conferidos pela CRA ao PR¹¹⁹.

Segundo, o professor Gomes Canotilho alguns autores consideram redutora a alusão acrítica ao sistema presidencialista. Pois, não há regime ou sistema presidencialista. A matriz originária (a matriz presidencialista americana) sofre tantos desvios que o melhor será falar de “presidencialismo”. O presidencialismo latino-americano é o exemplo mais elucidativo. Embora com especificidades nos vários estados latino-americanos, o sistema presidencialista destes estados acentua disfunções político-organizativas; 1 – os amplos poderes do Presidente, ordinários e extraordinários derivados do facto de o Presidente ser, ao mesmo tempo, Chefe de Estado e Chefe do Governo, alicerçam uma confusão e concentração de poderes executivos e legislativos (cita como ex.: as medidas provisórias no sistema presidencialista brasileiro; 2- esta confusão e concentração perturba o sistema de cheks and balances, o que conduz a insuficiência notória de controlos institucionais (por parte por ex.: do parlamento ou do poder judiciário sobre os actos presidenciais. Daí a designação de presidencialismo¹²⁰, ou melhor hiperpresidencialista como atrás referimos.

¹¹⁷ Idem, **Op. Cit.**, p. 850.

¹¹⁸ Art. 1º nº 2 do Decreto Legislativo Presidencial nº 5/12 de 15 de Outubro.

¹¹⁹ MACHADO, Jónatas, COSTA, Paulo Nogueira, HILÁRIO, Esteves Carlos – **Direito Constitucional Angolano**, Coimbra: Coimbra Editora, 2ª ed., 2013, p. 242.

¹²⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes – **Direito Constitucional e Teoria da constituição**, Coimbra: Almedina, 7ª ed., 2003, p. 588.

Na qualidade de Titular do Poder Executivo, tendo em conta o sistema de governo atípico¹²¹, agora, adoptado é de base parlamentar e o executivo é um órgão unipessoal assente num modelo em que o Presidente da República é o Chefe de Estado, titular do Poder Executivo, e o Comandante em Chefe das Forças Armadas (nº 1 do art. 108º da CRA).

Os Ministros de Estado e os Ministros, embora mantendo pastas e designações evocativas e outras novas, da anterior estrutura governamental, são agora órgãos auxiliares do Presidente da República, com competências delegadas pelo PR, enquanto Chefe de Estado por um lado, e Titular do Poder executivo, por outro lado, como único órgão primário da Administração central do Estado com competências dispositivas.

Uma posição bastante crítica é assumida pelo professor Jorge Miranda, que chega a qualificar o sistema de governo adoptado pela CRA fora do quadro dos sistemas de governo democráticos. Alude o professor que o sistema angolano aproxima-se ao sistema de governo representativo simples, a que configuravam e nos reconduziriam a do tipo da monarquia cesarista francesa de Bonaparte, a república corporativa de Salazar segundo a constituição de 1933, a do governo militar brasileiro segundo a Constituição de 1967 – 1969.¹²²

Porém, não é esta a opinião manifesta pelo professor Bacelar Gouveia que insere a realidade político-constitucional angolana dos regimes democráticos pelas seguintes razões:

- a) A legitimação dos órgãos políticos é democrática, sendo aferida por eleições pluripartidárias com sufrágio directo e universal;
- b) Controlo parlamentar e jurisdicional sobre o poder executivo;
- c) As liberdades públicas de natureza política são reconhecidas, incluindo a liberdade de imprensa e a liberdade de criação de partidos políticos¹²³.

Quanto a nós perfilhamos a posição adoptada pelo ilustre professor Bacelar Gouveia, pela terceira razão, discordamos, contudo, a primeira e a segunda, pois o PR não é eleito como um verdadeiro candidato a PR, pois não apresenta a sua candidatura como PR, mas sim como candidato a deputado à Assembleia Nacional na posição número um da lista do

¹²¹ GOUVEIA, Jorge Bacelar – **Direito Constitucional de Angola**, Apud, Israel Bonifácio, Lisboa: IDILP, 2014, p. 398.

¹²² Gouveia, Jorge Bacelar, **Direito constitucional de Angola**, Apud, MIRANDA, Jorge – **A Constituição de Angola de 2010**, Lisboa: IDILP, 2014, p.400.

¹²³ **Op. Cit.** p. 400

partido ou de coligação de partidos. No tribunal constitucional dão entrada, apenas, listas de candidatos a deputados à AN, sendo os números um e dois da lista do partido ou coligação vencedora catapultados, automaticamente, aos cargos de PR e VPR respectivamente. Quer dizer que, quer o PR, quer o VPR não recolhem quaisquer assinaturas para concorrerem aos respectivos cargos, que quanto a nós sendo eleitos como deputados, inicialmente deviam tomar posse as funções de deputados à AN e só depois tomariam posse aos cargos de PR e de VPR. Quanto a segunda razão, nos termos do art. 162º da CRA estabelece entre as várias formas de controlo e fiscalização pela AN:

- a) - Velar pela aplicação da Constituição e pela boa execução das leis;
- b) - Receber e analisar a Conta Geral do Estado e de outras instituições públicas que a lei obrigar, podendo as mesmas ser acompanhadas do parecer do Tribunal de Contas, assim como de todos os elementos que se reputem necessários à sua análise, nos termos da lei.

Porém, por acórdão nº 319/2013 do TC, sustentou que não competia a AN no exercício de controlo e fiscalização fazer interpelações e inquéritos ao Executivo, nem convocar, fazer perguntas ou audições aos Ministros (situação normal em Estados democráticos e de direito) uma vez que em Angola os Ministros de Estado, Ministros e Governadores desempenham funções delegadas pelo Titular do Poder Executivo que é o PR (arts. nºs 135º e 139º da CRA), declarando inconstitucionais os artigos do Regimento da AN que estabeleciam, que a fiscalização da AN incide, essencialmente, sobre a actividade do Executivo, da Administração Pública, central, local, indirecta, autárquica e sobre todos os entes que utilizam recursos financeiros e patrimoniais públicos, competindo à AN no âmbito do controlo entre outra a análise da Conta Geral do Estado, que no nosso entender pouco eficaz dado o período longo que as mesmas são submetidas a aprovação (exercício económico de 2013 a conta apresentada à AN em 2017) e muitos casos muitas entidades públicas furtam-se a apresentar relatórios ao Tribunal de Contas sem quaisquer consequências.

Por outra, o Presidente da República no exercício das suas funções e competências constitucionais é auxiliado pelo Vice-Presidente e por outros órgãos que compõem a administração central e local do Estado.

Entretanto, já nos referimos que, o PR é um órgão que em termos constitucionais exerce competências políticas e administrativas. É o Chefe de Estado e também o Titular do Poder Executivo.

O PR enquanto Chefe de Estado compete, essencialmente, nos termos do art. 119º da CRA o seguinte:

- a) Convocar as eleições gerais e as eleições autárquicas;
- b) Nomear e exonerar os Ministros de Estado, os Ministros, os Secretários de Estados e os Vice-Ministros;
- c) Nomear os Juizes dos tribunais superiores da República de Angola (TC, TS, Tribunal de Contas, Supremo Tribunal Militar);
- d) Nomear e exonerar o Procurador-Geral da República, os Vice-Procuradores Gerais da República e os Adjuntos do Procurador-Geral da República, bem como os Procuradores Militares junto do Supremo Tribunal Militar;
- e) Nomear e exonerar o Governador e Vice-Governadores do Banco Nacional de Angola;
- f) Nomear e exonerar os Governadores Provinciais e os Vice-Governadores Provinciais;
- g) Presidir o Conselho da República;
- h) Exercer o poder de veto político e de veto jurídico...

Igualmente nos termos da CRA, o PR exerce as suas funções e competências auxiliado pelo Vice-Presidente. É eleito Vice-Presidente da República o candidato número dois da lista, pelo círculo nacional, do partido político ou da coligação de partidos políticos mais votados no quadro das eleições gerais, conforme dispõe o nº 2 do art. 131º da CRA.

Ainda, nos termos da CRA, o Vice-Presidente da República, tem duas funções distintas: funções de coadjuvação administrativa e funções de substituição¹²⁴.

O VPR é um órgão, nos termos da CRA, auxiliar do PR, substituindo-o nas suas ausências e impedimentos temporários, cabendo-lhe assumir a gestão corrente da função executiva.

Por meio do Despacho Presidencial nº 3/10 de 24 de Fevereiro, é delegado no VP da República a coordenação da área social do Executivo e o conjunto de poderes necessários à prossecução e execução das tarefas constantes dos planos e programas executivos aprovados para a respectiva área.

¹²⁴ GOUVEIA, Jorge Bacelar – **Direito Constitucional de Angola**, Lisboa: IDILP, 2014, p. 413.

Entretanto, a coordenação da área social abrange a faculdade de formular, orientar, decidir e acompanhar a execução de tarefas e acções de natureza social do Executivo, definidas pelo PR, incluindo o poder de revogar e suspender os actos administrativos dos titulares dos departamentos ministeriais.

4.1.2. Os Órgãos Auxiliares do PR

Segundo o disposto no nº 2 do art. 6º do DLP nº 5/12 se 15 de Outubro o PR na qualidade de Chefe de Estado o PR é auxiliado pelos seguintes órgãos:

Órgãos Auxiliares do PR e Chefe de Estado;

Órgãos Colegiais Auxiliares do PR e Chefe de Estado.

4.1.2.1. Os Órgãos Auxiliares do PR na qualidade de Chefe de Estado são os seguintes:

- a) Casa Civil do Presidente da República;
- b) Casa de Segurança do Presidente da República;
- c) Secretaria Geral do Presidente da República.

A Casa Civil do PR é o órgão com a função de prestar assistência, assessoria e apoio técnico-directo e imediato ao PR e Chefe de Estado no desempenho das suas funções e competências, especialmente em assuntos político-administrativo e na constitucionalidade dos actos do PR. Este órgão está estruturado por Secretarias dirigidas por Secretários de Estado que exercem as funções de Secretários. Integram, ainda, órgãos de assistência dirigido por Director com categoria de Secretário do Estado com excepção o Gabinete de Quadro que é dirigido por um Director com categoria de Ministro, bem como consultores do Presidente da República.

A Casa Civil do presidente da República é dirigida por um Ministro de Estado e Chefe da Casa Civil.

No Brasil, segundo o professor Hely Lopes Meirelles, compete a Casa Civil da Presidência da República, essencialmente: na coordenação e na integração da acção do Governo, na verificação prévia da constitucionalidade e legalidade dos actos presidenciais, na análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas, inclusive das matérias em tramitação no Congresso Nacional, com directrizes governamentais, bem assim na

avaliação e monitoramento da acção governamental e da gestão dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, bem como promover a publicação e preservação dos actos oficiais¹²⁵

A Casa de Segurança do Presidente da República, também conhecida por Casa Militar, a semelhança da Casa Civil, é um órgão auxiliar do Presidente da República na qualidade de Chefe de Estado, de cuja finalidade é a de prestar assistência, assessoria e apoio técnico directo e imediato ao Presidente da República e Chefe de Estado no desempenho das suas funções, especialmente em assuntos de segurança nacional e na garantia de segurança e defesa presidencial, por estrutura é formada por Secretarias dirigidas por Secretários, integrando, ainda, órgãos de assistência e apoio; Gabinetes, Serviços de saúde, Centro de Direcção e Unidades. A Casa de Segurança do Presidente da República é dirigida pelo Ministro de Estado e Chefe da Casa de Segurança.

No Brasil, onde também o poder administrativo é unipessoal, o Gabinete de Segurança Institucional, segundo Hely Meirelles, compete: “na prevenção de ocorrência e articulação de gerenciamento de crises, em caso de grave e eminente ameaça à estabilidade institucional, realizar o assessoramento pessoal em assuntos militares e de segurança, coordenar as actividades de inteligência federal e de segurança da informação, zelar, assegurado o exercício do poder de polícia, pela segurança pessoal do Chefe de Estado, do Vice-Presidente da República, e respectivos familiares, dos titulares dos órgãos essenciais da Presidência da República, e de outras autoridades ou personalidades quando determinado pelo Presidente da República, bem assim pela segurança dos palácios presidenciais, e das residências do Presidente e Vice-Presidente da República”¹²⁶.

Secretaria Geral do Presidente da República é, nos termos do art. 18º do DLP, o órgão de apoio técnico ao Presidente da República, incumbido de organizar, coordenar e controlar toda a actividade administrativa, financeira, logística e de assistência técnica necessária ao funcionamento do Presidente da República e de os órgãos sob sua coordenação.

A Secretaria Geral do PR é estruturada por três Direcções dirigidas por directores: Direcção de Administração e Finanças, de Manutenção e Obras e de Transportes e

¹²⁵ MEIRELLES, Hely Lopes – **Direito Administrativo Brasileiro**, S. Paulo: Malheiros Editora, 40ª ed., 2014, p. 851.

¹²⁶ Idem, **Op. Cit.**, p. 852.

comporta, ainda dois órgãos de apoio técnico ao PR: Centro de Documentação e Informação e Chancelaria de Ordens e Condecorações.

A Secretaria Geral do Presidente da República é dirigida por um Ministro, que exerce as funções de Secretário Geral.

No Brasil a Secretaria Geral da Presidência da República compete intervir no relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil e na criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo, na elaboração da agenda futura do PR; na preparação e formulação de subsídios para os pronunciamentos do PR, na promoção de análises de políticas e temas de interesse do PR, na realização de estudos de natureza político-institucional, na formulação, supervisão, coordenação, integração e articulação de políticas públicas para a juventude, na articulação, promoção e execução de programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados a implementação de políticas de juventude¹²⁷.

4.1.2.2. Órgãos Colegiais de Consulta do PR enquanto Chefe de Estado

Compõem os Órgãos Colegiais de Consulta do PR enquanto chefe de Estado os seguintes:

1 - O Conselho da República que incumbe:

- a) - Pronunciar-se sobre a Declaração de Guerra e da feitura da paz;
- b) - Pronunciar-se sobre o estado do sítio, de emergência e o seu retorno a normalidade;
- c) - Aconselhar o PR no exercício das suas e competências sempre que este lhe solicitar;

O Conselho da República é apoiado técnica e administrativamente por um secretariado dirigido pelo Ministro de Estado e Chefe da Casa Civil.

2 - Conselho de Segurança Nacional é o órgão de consulta do PR para os assuntos relativos à condução da política e estratégia da segurança nacional, bem como a organização, funcionamento e disciplina das Forças Armadas, da Polícia Nacional e

¹²⁷ MEIRELLES, Hely Lopes – **Direito Administrativo Brasileiro**, S. Paulo: Malheiros Editora, 40ª ed., 2014, p. 851.

demais órgãos da Protecção Interior e dos Órgãos de Inteligência e de Segurança do Estado.

São órgãos do Conselho de Segurança Nacional:

- a) A Comissão Técnica do Conselho de Segurança Nacional e,
- b) Secretariado do Conselho de Segurança Nacional que é dirigido, pelo Ministro de Estado e Chefe da Casa de Segurança do PR, que exerce as funções de Secretário.

4.1.3. Órgãos auxiliares do Presidente da República enquanto Titular do Poder Executivo

Os órgãos auxiliares do PR na qualidade de Titular do Poder Executivo são:

- Departamentos Ministeriais;
- Órgãos Colegiais;
- Órgãos e Serviços Específicos.

4.1.3.1. Departamentos Ministeriais

Os Departamentos Ministeriais são órgãos Auxiliares do Presidente da República e Titular do Poder Executivo nas funções de governação e de administração dos seus respectivos sectores, aos quais correspondem áreas específicas de actividade de acordo com os poderes delegados segundo o previsto no D.L.P. nº 1/10 de 5 de Março. Os Departamentos Ministeriais são dirigidos por Ministros de Estados ou Ministros, que são titulares dos órgãos da administração directa e central do Estado, sendo coadjuvados por Secretários de Estado ou Vice Ministros se houver.

Os Ministros, segundo Marcello Caetano, em sentido restrito, são órgãos do Governo que participam do Conselho de Ministros geral e exercem as funções política, legislativa e administrativa e têm a seu cargo um departamento denominado Ministério que agrupa em razão do objecto uma série de serviços e subdepartamentos incumbidos de uma função determinada ou um núcleo de funções afins¹²⁸.

Ao contrário do sistema de governo que vigorou desde a aprovação de Lei Constitucional de 1991, revista em 1992, o sistema que vigou em Angola até a aprovação da Constituição de 2010, era o de semi-presidencialista, onde o Governo era um órgão de soberania, era, entretanto um órgão político, administrativo e legislava o Conselho de Ministros por meio

¹²⁸ CAETANO, Marcello – **Manual de Direito Administrativo**, Coimbra: Almedina, 10ª ed. I vol. p. 257.

de D. L. matérias de competência relativa da A.N e por Decreto as matérias de competência do Governo.

Com a entrada em vigor da CRA de 2010, os Ministros de Estado e os Ministros não dispõem de competências próprias, ou seja, atento a classificação dos órgãos administrativos são órgãos secundários que actuam apenas por meio de um acto de delegação de competência.

Delegação de competência é o acto pelo qual um órgão da administração, normalmente competente em determinada matéria, permite de acordo com a lei, que outro órgão ou agente pratiquem actos sobre a mesma matéria^{129, 130}.

No Brasil, os Ministérios são órgãos autónomos da cúpula da Administração Federal, situados logo abaixo da Presidência da República. Neles integram-se os serviços da administração directa e a eles se vinculam a administração indirecta cujas actividades se enquadrem nas respectivas áreas de competências. Cada Ministério é chefiado por um Ministro de Estado. Os Ministros de Estado são, por força do mandamento constitucional, a semelhança de Angola, os auxiliares imediatos do PR, cabendo-lhes, entre outras atribuições estabelecidas na Constituição e nas leis, a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da Administração federal/central, compreendidas nas áreas de competência de seus Ministérios, a referenda de actos e decretos presidenciais; a expedição de instruções para a execução de leis, decretos, regulamentos; a elaboração de relatório anual sobre a actividade das suas pastas; a prática de actos pertinentes às atribuições outorgadas ou delegadas pelo Chefe do Governo/Titular do Poder Executivo¹³¹.

O Presidente da República como Titular do Poder Executivo, compete nos termos constitucionais:

- a) Definir a orgânica e estabelecer a composição do Poder Executivo;
- b) Definir a sua orgânica e aprovar o regimento do Conselho de Ministros;
- c) Estabelecer o número e a designação dos Ministros de Estado, Ministros, Secretários de Estado e Vice-Ministros.

¹²⁹ AMARAL, Diogo Freitas do, **Curso de Direito Administrativo**, Coimbra: Almedina, 3ª ed. I vol. p. 839.

¹³⁰ Art. 12º D.L 16A/95 de 15 de Dezembro (NPAA).

¹³¹ MEIRELLES, Hely Lopes – **Direito Administrativo Brasileiro**, S. Paulo: Malheiro editora, 40ª ed. 2013, p. 856.

Segundo, o professor Freitas do Amaral, “os Ministérios são departamentos da administração central do Estado dirigidos pelos Ministros respectivos”. Os Ministérios podem ter várias classificações: a primeira a que classifica os ministérios em quatro categorias: ministérios de soberania, económicos, sociais e técnicos, a segunda a que classifica de ministérios políticos e técnicos¹³².

Actualmente o Executivo angolano é, e luz do DLP 5/12 de 15 de Outubro, constituído pelos seguintes Departamentos Ministeriais:

- 1 – Casa Civil do Presidente da República;
- 2 – Casa de Segurança do Presidente da República;
- 3 – Ministério da Defesa Nacional;
- 4 – Ministério do Interior;
- 5 – Ministério das Relações Exteriores;
- 6 – Ministério da Economia;
- 7 – Ministério das Finanças;
- 8 – Ministério do Planeamento e do Desenvolvimento Territorial,
- 9 – Ministério da Administração do Território;
- 10 – Ministério da Administração Pública, Trabalho e Segurança Social;
- 11 – Ministério da Justiça e dos Direitos Humanos;
- 12 – Ministério dos Antigos Combatentes e Veteranos da Pátria;
- 13 – Ministério da Agricultura;
- 14 – Ministério das Pescas;
- 15 – Ministério da Indústria;
- 16 – Ministério dos Petróleos;
- 17 – Ministério da Geologia e Minas;
- 18 – Ministério do Comércio;
- 19 – Ministério da Hotelaria e Turismo;
- 20 – Ministério da Construção;
- 21 – Ministério do Urbanismo e Habitação;
- 22 – Ministério da Energia e Águas;
- 23 – Ministério dos Transportes;
- 24 – Ministério do Ambiente;
- 25 – Ministério das Telecomunicações e das Tecnologias de Informação;
- 26 – Ministério da Ciência e Tecnologia;

¹³² AMARAL, Diogo Freitas do – **Curso de Direito Administrativo**, Coimbra: Almedina, 3ª ed. 2012, vol. I p. 278 – 280.

- 27- Ministério da Comunicação Social;
- 28 – Ministério da Saúde;
- 29 – Ministério da Educação;
- 30 – Ministério do Ensino Superior;
- 31 – Ministério da Cultura;
- 32 – Ministério da Assistência e Reinserção Social;
- 33 – Ministério da Família e Promoção da Mulher;
- 34 – Ministério da Juventude e Desportos;
- 35 – Ministério dos Assuntos Parlamentares;
- 36 – Secretariado do Conselho de Ministros.

Independentemente do estatuto orgânico de cada Ministério, integram as estruturas básicas, órgãos comuns nomeadamente:

- a)** Órgãos centrais de direcção superior:
 - i- Ministros de Estado
 - ii- Ministros;
 - iii- Secretários de Estado.
- b)** Órgãos consultivos:
 - i) Conselho consultivo;
 - ii) Conselho Directivo;
 - iii) Conselho Técnico;
 - iv) Outros órgãos colegiais específicos.
- c)** Serviços Executivos Centrais:
 - i) Direcções;
 - ii) Gabinetes;
 - iii) Serviços Periférico.
- d)** Serviços de Apoio Técnico:
 - i) Secretaria Geral;
 - ii) Gabinete Jurídico;
 - iii) Gabinete de Estudos, Planeamento e Estatística;
 - iv) Gabinete de Inspecção;
 - v) Gabinete de Intercâmbio;
 - vi) Centro de Documentação e Informação;
- e)** Órgãos de Apoio instrumental:
 - i) Gabinete do Ministro do Estado ou do Ministro;
 - ii) Gabinete do Secretário de Estado ou Vice-Ministro;
- f)** Órgãos sob superintendência ou tutelados:

- i) Institutos Públicos;
- ii) Empresas Públicas;
- iii) Outras instituições.

A Casa Civil do PR, a Casa da Segurança do PR, o Ministério da Defesa Nacional, o Ministério do Interior e o Ministério das Relações Exteriores possuem estruturas específicas.

A seguir daremos, a luz do D.L.P. 1/10 de 5 de Março, sem prejuízo a cada um dos estatutos orgânicos, as atribuições de alguns dos Departamentos Ministeriais citados:

1 – **Ministério da Economia** – por delegação de poderes, propõe a formulação, coordena, executa, avalia e dá a conhecer a política do Executivo relativa às medidas de estímulo e fomento da actividade empresarial pública e privada, em particular medidas de fomento, bem como as garantias dos agentes económicos, medidas de estímulo e concorrência, políticas de superintendência e controlo da gestão que contribuam para que as empresas do sector empresarial público criem valor acrescentado em condições de máxima eficiência.

2 – **Ministério da Defesa Nacional** – tem por missão propor a formulação, coordenar, executar e avaliar a política do Executivo relativa à defesa nacional, bem como assegurar a inspecção e fiscalização da actuação e desenvolvimento da administração das Forças Armadas Angolanas, visando garantir a soberania e independência nacionais e a integridade territorial do País nos termos da CRA e da lei.

3 – **Ministério do Interior** – tem por missão propor a formulação, coordenar, executar e avaliar a política do Executivo relativa à protecção interior, assim como assegurar a inspecção e fiscalização da actuação e desenvolvimento da administração da Polícia Nacional, do Serviço de Migração e Estrangeiros, dos Serviços Penitenciários e do Serviço de Protecção Civil e Bombeiros, com vista a garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas.

4 – **Ministério das Relações Exteriores** – tem por missão propor a formulação, planificar, coordenar, executar, avaliar e dar a conhecer a política externa e de cooperação internacional da República de Angola, para a afirmação do País dos interesses nacionais no contexto internacional.

5 – **Ministério das Finanças** – tem por missão propor a formulação, conduzir, executar e avaliar a política financeira do Estado, promovendo a gestão racional dos recursos financeiros públicos e o equilíbrio interno e externo das contas públicas, bem como a inspecção geral, fiscalização das finanças públicas.

6 – **Ministério do Planeamento e do Desenvolvimento Territorial** – tem por missão propor a formulação, acompanhar e avaliar a execução do planeamento do desenvolvimento nacional e da política de investimentos públicos centrais e locais.

7 – **Ministério da Administração do Território** – tem por missão propor a formulação, coordenar, executar e avaliar a política do Executivo relativa à administração local do Estado, administração autárquica, autoridades tradicionais, bem como assegurar as condições técnicas para realização de eleições gerais e locais¹³³.

8 – **Ministério da Administração Pública, Trabalho e Segurança Social** – tem por missão propor a formulação, conduzir, executar e avaliar as políticas do Executivo relativas à administração pública, ao reforço institucional do Estado, modernização e simplificação dos serviços públicos, ao trabalho e formação profissional, as relações laborais e condições de trabalho e à segurança social.

9 – **Ministério da Justiça e dos Direitos Humanos** – tem como missão propor a formulação, conduzir, executar e avaliar as políticas de justiça, bem como a do Estado angolano relacionada a promoção e protecção dos direitos humanos nos termos da CRA, da lei e das convenções internacionais de que Angola faça parte e, ainda, assegurar as relações do Executivo com a administração da justiça, sem prejuízo das competências dos órgãos judiciais.

10 – **Ministério dos Antigos Combatentes e Veteranos da Pátria** – tem como missão propor a formulação, conduzir, executar e avaliar a política do Executivo relativa aos antigos combatentes e veteranos da pátria, a perspectiva de promoção da sua integração social e dignificação.

¹³³ Os processos eleitorais em Angola são organizados por órgãos de administração eleitoral independentes, isto é pela Comissão Nacional Eleitoral (CNE), cuja estrutura, funcionamento, composição e competências são definidas por lei, conforme dispõe o art. 107º CRA)

11– **Ministério do Ambiente** – tem por missão propor a formulação, conduzir, executar e controlar a política do Executivo relativa ao ambiente, numa perspectiva de protecção da qualidade ambiental, controlo da poluição, conservação e valorização do património natural, bem como a preservação e uso racional dos recursos naturais renováveis.

12 – **Ministério dos Transportes** – tem por missão propor a formulação, conduzir, executar e controlar a política do Executivo relativa aos transportes, orientada para a necessária acessibilidade, mobilidade e coesão territorial e integração externa do País.

13 – **Ministério dos Petróleos** – tem por missão propor a formulação, conduzir, executar e controlar a política do Executivo relativa ao sector petrolífero e aos biocombustíveis, nomeadamente pesquisa de hidrocarbonetos, produção, refinação e comercialização do petróleo bruto e gás natural, armazenagem, transporte e distribuição de seus derivados, bem como produção e comercialização de etanol e biodiesel, mas em conformidade com a protecção do ambiente.

14 – **Ministério da Energia e Águas** - tem por missão propor a formulação, conduzir, executar e controlar a política do Executivo nos domínios da energia e das águas.

15 – **Ministério da Saúde** – tem por missão propor a formulação, conduzir, executar e controlar a política do Executivo relativa à saúde e ao exercício das correspondentes funções normativas, visando a cobertura de saúde do País e a contribuição do desenvolvimento social e humano.

16 – **Ministério da Educação** – tem por missão propor a formulação, conduzir, executar e controlar a política do Executivo relativa à educação, nomeadamente a iniciação escolar, o ensino básico e secundário e a educação extra-escolar, assim como articular a política educativa com a política de formação profissional e colaborar com o Ministério da Assistência e Reinserção Social na educação pré-escolar.

17 – **Ministério da Assistência e Reinserção Social** - tem por missão propor a formulação, conduzir, executar e controlar a política do Executivo nos domínios da educação pré-escolar, da assistência e reinserção social, numa perspectiva de desenvolvimento social e humano e de promoção da inclusão e reintegração social

18 – **Ministério da Juventude e Desportos** – tem por missão propor a formulação, conduzir, executar e avaliar a política do Executivo no domínio juvenil e desporto

19 – **Ministério da Família e Promoção da Mulher** – tem por missão propor a formulação, conduzir, executar e controlar a política do Executivo no domínio da família e promoção da mulher, com vista a promover o desenvolvimento da família como núcleo fundamental da sociedade, bem como afirmar o género como garantia dos seus direitos e inserção na família e na sociedade em geral.

20 - **Ministério dos Assuntos Parlamentares** – tem por missão propor a formulação, preparar e articular as relações institucionais do Chefe do Executivo com a Assembleia Nacional e os grupos parlamentares.

Com excepção as pastas de Ministro de Estado e Chefe da Casa Civil do PR e o Ministro de Estado e Chefe da Casa de Segurança do Presidente da República, os demais Titulares dos Departamentos Ministeriais são coadjuvados por um ou dois Secretários de Estado.

4.1.3.2.Órgãos Colegiais Auxiliares do Presidente da República e Titular do Poder Executivo

São Órgãos Colegiais Auxiliares do PR e Titular do Poder Executivo

O Conselho de Ministros e

O Conselho Nacional de Concertação Social

4.1.3.2.1. O Conselho de Ministros

O Conselho de Ministros é o órgão colegial auxiliar do PR na formulação, execução e condução da política geral do País e da Administração Pública, nos termos do art. 134º nº 5 da CRA, a quem compete pronunciar-se sobre:

- a) A política de governação, bem como a sua execução;
- b) Propostas de lei a submeter à aprovação da Assembleia Nacional;
- c) Instrumentos de planeamento Nacional;
- d) Regulamentos do PR necessários à boa execução das leis;
- e) Acordos internacionais, cuja aprovação seja da competência do PR;
- f) Adopção de medidas gerais de execução do programa de governação do PR;
- g) Demais assuntos que sejam submetidos à apreciação do PR.

O Conselho de Ministros reúne-se em sessões ordinárias na última quarta-feira de cada mês e em sessões extraordinárias têm lugar sempre que convocadas pelo PR.

O Conselho de Ministros é presidido pelo Presidente da República e Titular do Poder Executivo, porém nas ausências e impedimentos temporários o PR delega no Vice-Presidente da República a faculdade de presidir as reuniões do Conselho de Ministros e é integrado pelos seguintes membros:

- 1- Vice-Presidente da República;
- 2- Ministros de Estado;
- 3- Ministros¹³⁴.

Podem, ainda, ser convidados a participar nas reuniões do Conselho de Ministros os Secretários de Estado e Vice-Ministros. Cabe, igualmente ao PR aprovar através de Decreto Presidencial, o Regimento do Conselho de Ministros (art.134º nº 5 da CRA)

O âmbito do seu funcionamento o Conselho de Ministros é assegurado por órgãos técnicos de apoio directo denominadas de comissões especializadas:

- 1- Comissão Económica;
- 2- Comissão para Economia Real;
- 3- Comissão para Política Social.

A Comissão Económica do Conselho de Ministros é o órgão técnico de apoio ao Titular do Poder Executivo e de assistência directa ao funcionamento do Conselho de Ministros, o qual incumbe tratar da agenda macro-económica do Executiva em harmonia com os objectivos e as prioridades económicas do Programa de Governação do PR.

A Comissão Económica do Conselho de Ministro é presidida pelo Titular do Poder Executivo, coadjuvado pelo VP da República e as seguintes entidades:

- a) Ministro do Planeamento e Desenvolvimento Territorial;
- b) Ministro das Finanças;
- c) Ministro da Economia;
- d) Ministro da Administração Pública, Trabalho e Segurança Social;
- e) Ministro do Comércio;
- f) Governador do Banco Nacional de Angola;
- g) Assessor para os Assuntos Económicos e Empresariais do VP da República;
- h) Outras entidades convidadas para prestar apoio técnico na apreciação dos assuntos da agenda de trabalhos da Comissão Económica.

¹³⁴ Ministérios enumerados na p. 61.

A Comissão económica reúne-se quinzenalmente e tem as seguintes atribuições:

- a) Analisar periodicamente a evolução da dívida pública interna e externa, propondo medidas que garantam a sua sustentabilidade;
- b) Apreciar e aprovar os Planos Gerais de Caixas;
- c) Acompanhar as instituições e processos de regulação e supervisão dos mercados de bens e de activos financeiros;
- d) Acompanhar a reforma fiscal;
- e) Formular e propor políticas de superintendência e controlo da gestão que contribuam para que as empresas do sector empresarial público criem valor acrescentado, em condições de máxima eficiência.

A Comissão para Economia Real do Conselho de Ministros é o órgão técnico de apoio ao Titular do Poder Executivo na formulação, execução e condução da política de fomento do sector produtivo e das empresas com competitividade e inovação de atracção de investimento nacional e estrangeiro, que assegura a gestão do fomento de produção e das empresas, de harmonia com os objectivos e as prioridades do sector produtivo, constantes do Programa de Governação do PR.

São atribuições da Comissão para a Economia Real do Conselho de Ministros:

- a) Formular, promover a execução e avaliar políticas de fomento do crescimento da economia real, para estimular o rápido aumento da produção, a elevação dos níveis de emprego dos factores e da competitividade das empresas;
- b) Propor medidas de adequação e articulação entre os objectivos e os instrumentos da política macroeconómica, com vista a assegurar os ajustamentos e os equilíbrios macroeconómicos com impacto na actividade dos agentes económicos;
- c) Monitorar o desempenho da economia real por eixos estruturantes estratégicos, detectando fragilidades e desequilíbrios decorrentes das assimetrias regionais e incentivar a diversificação da produção nacional, bem como o preenchimento dos circuitos das fileiras de produção;
- d) Monitorar periodicamente o comportamento dos indicadores de emprego;
- e) Proceder ao acompanhamento do comportamento dos principais produtos de importação e o ambiente de produção nacional dos produtos similares, substitutos e complementares, com vista a assegurar o correcto doseamento das medidas de protecção e incentivos necessários ao alargamento das capacidades de produção;
- f) Promover o empreendedorismo e a inovação através da elaboração de legislação sobre patentes e de apoio financeiro directo à Investigação e

Desenvolvimento (I.D), por meio de subsídios ou benefícios fiscais e de encomendas de bens e serviços que incorporem inovação;

g) Fomentar o uso das tecnologias e técnicas de produção que melhor se adequam a realidade nacional, mediante acções de articulação entre os organismos do sector real da economia e os sectores da educação, do ensino superior e da formação técnico-profissional;

h) Fomentar a internacionalização das empresas angolanas.

A Comissão para a Economia Real do Conselho de Ministro reúne quinzenalmente e é coordenada pelo VPR, coadjuvado pelo Ministro da Economia e integram, ainda, as seguintes entidades:

- a) Ministro do Planeamento e Desenvolvimento Territorial;
- b) Ministro das Finanças;
- c) Ministro da Economia
- d) Ministro dos Petróleos;
- e) Ministro da Energia e Água;
- f) Ministro da Agricultura;
- g) Ministro das Pescas;
- h) Ministro do Comércio;
- i) Ministro da Geologia e Minas;
- j) Ministro da Indústria;
- k) Ministro dos Transportes;
- l) Ministro da Construção;
- m) Ministro do Urbanismo e Habitação;
- n) Ministro das Telecomunicações e Tecnologias de informação;
- o) Secretário do PR para os assuntos Económicos;
- p) Assessor para os Assuntos Económicos e Empresariais do VP da República

Comissão para Política Social é um órgão de apoio ao Conselho de Ministros e tem por objecto acompanhar e preparar as decisões do Conselho de Ministros, nos seguintes domínios:

- a) Melhorias na qualidade de ensino e das aprendizagens;
- b) Reforço institucional do sector com a utilização de novas tecnologias de informação;
- c) Acção social educativa e promoção da saúde escolar;

- d) Funcionamento da reestruturação do Sistema Nacional de Saúde, visando melhor o acesso de toda população aos cuidados primários de saúde;
- e) Redução da mortalidade materna, infantil e infanto-juvenil, bem como a morbilidade e mortalidade por doenças prioritárias do quadro nosológico nacional;
- f) Protecção social das pessoas vulneráveis, em particular dos direitos das crianças, do idoso e do portador de deficiência;
- g) Reforço da articulação institucional entre órgãos e instituições encarregues da política social;
- h) Promoção e apoio a projectos e acções que visem a educação moral, cívica, patriótica e para a cidadania no seio da família e da juventude;
- i) Acção cultural e desportiva;
- j) Apoio ao desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação;
- k) Apoio às estratégias do ensino superior;
- l) Promoção e preservação do legado histórico do antigo combatente e veteranos da pátria.

São atribuições da Comissão para Política Social do Conselho de Ministros:

- a) Acompanhar e assegurar a implementação das políticas e programas do Executivo da área social;
- b) Propor ao Conselho de Ministros a adopção de medidas com vista à realização integral dos objectivos sociais;
- c) Supervisionar a execução dos programas especiais, que concorram para a reconciliação nacional, o reassentamento das populações, o repatriamento dos refugiados, a reintegração social dos ex-militares, dos portadores de deficiência de guerra e das crianças abandonadas;
- d) Supervisionar a execução do programa de recuperação das infra estruturas sociais;
- e) Propor e pronunciar-se sobre os projectos de diplomas da área social do Executivo;

A Comissão para Política Social do Conselho de Ministro é presidida pelo Vice-Presidente da República coadjuvado pelo Ministro de Estado e Chefe da Casa Civil do PR e integra as seguintes entidades:

- a) Ministro dos Antigos Combatentes e Veteranos da Pátria;
- b) Ministro da Saúde;
- c) Ministro da Educação;

- d) Ministro do Ensino Superior;
- e) Ministro da Cultura;
- f) Ministro da Assistência e Reinserção Social;
- g) Ministério da Família e Promoção da Mulher;
- h) Ministério da Juventude e Desporto;
- i) Ministério da Ciência e Tecnologia;
- j) Secretário para os assuntos Judiciais e Jurídicos do PR;
- k) Secretário para os Assuntos Sociais do PR;
- l) Assessor para os Assuntos Jurídicos do VPR;
- m) Assessor para os Assuntos Sociais do VPR.

A semelhança do Conselho de Ministros, a Comissão para Política Social do Conselho de Ministros reúne-se em secções ordinárias e extraordinárias.

As secções ordinárias são mensais, realizando-se as quartas-feiras da última semana de cada mês, no intervalo das secções do Conselho de Ministros, enquanto as secções extraordinárias têm lugar sempre que necessárias e por iniciativa do VPR.

4.1.3.2.2. O Conselho Nacional de Concertação Social

O Conselho Nacional de Concertação Social é um órgão de consulta e consenso que permite uma negociação eficaz com os parceiros sociais, ou seja o CNCS é um órgão especializado de auscultação e concertação do Titular do Poder Executivo.

O CNCS é presidido pelo VPR e integra as seguintes entidades:

- a) Ministro das Finanças;
- b) Ministro da Administração Pública, Trabalho e Segurança Social;
- c) Ministro da Agricultura;
- d) Ministro da Indústria;
- e) Ministro da Geologia e Minas;
- f) Ministro do Comércio;
- g) Ministro da Construção;
- h) Ministro do Urbanismo e Habitação;
- i) Ministro da Energia e Água;
- j) Ministro do Ambiente;
- k) Ministro da Saúde;
- l) Ministro da Educação;

- m) Dois representantes da União Nacional dos Trabalhadores Angolanos/Confederação Sindical;
- n) Dois representantes da Confederação Geral dos Sindicatos Independentes e Livres de Angola;
- o) Dois representantes da Associação industrial de Angola;
- p) Dois representantes da Câmara de Comércio e Indústria de Angola.

O CNCS tem a função de:

- Garantir a colaboração das diferentes categorias profissionais entre si e a sua participação na elaboração dos programas e da política socioeconómica do Executivo;
- Ponderar e divulgar as medidas de política económica e social a tomar pelo Executivo;
- Promover o diálogo e a concertação tripartida entre o Executivo e os parceiros sociais.

E mais, compete o CNCS: - participar na apreciação de medidas de política económica e social do Executivo;

- Pronunciar-se previamente sobre as grandes opções de política económica e social do Executivo;
- Analisar a evolução da situação económica e social do País;
- Prestar assistência metodológica aos Conselhos Provinciais de Auscultação e Concertação Social;

O Plenário do CNCS reúne-se ordinariamente de seis em seis meses e extraordinariamente por iniciativa do seu Presidente, ou de 2/3 dos seus membros.

4.1.3.3 – Órgãos e Serviços Específicos Auxiliares do PR e Titular do Poder Executivo

Compõem os Órgãos e Serviços Específicos Auxiliares do PR e Titular do Poder Executivo os seguintes:

- Órgãos de Inteligência e de segurança do Estado;
- Serviço de Inteligência e de Segurança do Estado;
- Serviço de Inteligência Externa;
- Serviço de Inteligência e de Segurança Militar;
- Órgãos de Inspeção do Estado;
- Inspeção Geral da Administração do Estado;

-Serviços de Inspeção Geral ou sectorial e de fiscalização integrados nos Departamentos Ministeriais ou em instituições públicas com autonomia administrativa, técnica e financeira.

4.2. Administração local do Estado.

Importa-nos aqui referir que num sentido amplo descortinamos a expressão Administração periférica, aquela em que é constituída para além dos órgãos e serviços locais do Estado, incorporam, também, os órgãos e serviços externos do Estado, órgãos e serviços locais de institutos públicos e associações públicas, bem como órgãos e serviços externos de institutos públicos e associações públicas, cujas competências são limitadas numa área territorial restrita, e funcionam sob direcção dos correspondentes órgãos centrais¹³⁵.

Porém, cingir-se-á a nossa abordagem naquilo que consideramos a Administração Periférica em sentido restrito, a que também ousamos chamar de Administração Local do Estado, aquela que é composta, apenas, por órgãos e serviços locais internos do Estado que dispõem de competência restrita a uma determinada circunscrição territorial e funcionam sob dependência dos órgãos centrais do Estado.

A administração local do Estado assenta em três elementos fundamentais:

- a) A divisão do território;
- b) Os órgãos locais do Estado;
- c) Os serviços locais do Estado.

A divisão do território leva ao fraccionamento do território nacional em zonas ou áreas. Essas áreas ou zonas resultantes da divisão do território, chamam-se circunscrições administrativas. Os órgãos locais do Estado, ou os órgãos da administração local do Estado são centros de decisão dispersos pelo território nacional, habilitados por lei a resolverem assuntos administrativos em nome do Estado o que tomam o nome de desconcentração territorial.

Entretanto, existem vários tipos de divisão do território como organização jurídica, mas interessa-nos a divisão administrativa territorial que compreende a divisão militar e a civil. Dentro da divisão administrativa há ainda a distinguir a administrativa para efeitos da administração local e para efeitos de administração local autárquica. As circunscrições administrativas diferem das autarquias locais no seguinte: as circunscrições administrativas

¹³⁵ AMARAL, Diogo Freitas do – **Curso de Direito Administrativo**, Coimbra: Almedina, 3ª Ed., 2013, I vol., p. 313 – 314.

são órgãos desconcentrados do Estado de que dependem hierarquicamente o Titular do Poder Executivo (Governo), prosseguindo interesses colectivos, os seus funcionários, o património, as finanças são do Estado, ao passo que as autarquias locais são pessoas colectivas públicas de população e território, prosseguem fins próprios ou seja interesses locais específicos, têm património próprio, os seus órgãos não são do Estado¹³⁶.

A Administração e a Governação Local em Angola são temáticas que estão na ordem do dia, não só pelo facto de, entre nós, merecer consagração constitucional, mas também porque, no quadro da edificação do Estado democrático de direito, o poder local constituir uma das formas de participação dos cidadãos na vida pública¹³⁷.

A República de Angola, segundo o disposto no nº 3 do art. 5º da CRA¹³⁸, organiza-se territorialmente, para fins político-administrativo em Províncias e estas em Municípios, podendo ainda estruturar-se em Comunas e em entes territoriais equivalentes, nos termos da Constituição.

O legislador constituinte não foi preciso no estabelecimento das entidades territoriais equivalentes, atribuindo ao legislador ordinário a competência legislar sobre as mesmas, definindo a sua natureza jurídica (PCP ou órgão desconcentrado do Município/Comuna), organização, estrutura e funcionamento. Por isso, a nossa abordagem em relação a essa temática deverá reflectir sobre os órgãos: Governo Provincial, Administração Municipal e Comunal.

Os órgãos locais do Estado são órgãos da pessoa colectiva pública (Estado), que na dependência hierárquica do Governo/Executivo, exercem uma competência limitada a uma certa circunscrição administrativa¹³⁹.

A administração local do Estado surge no quadro da desconcentração administrativa. A CRA estabelece, que a Administração local do Estado seja exercida por órgãos desconcentrados da Administração central, visando assegurar, a nível local, a realização das atribuições e dos interesses específicos da Administração do Estado na respectiva circunscrição administrativa, sem prejuízo da autonomia local, conforme o disposto no art. 201º nº 1, da CRA. Trata-se, no fundo, do princípio constitucional de aproximação da Administração central das populações, na prossecução das respectivas atribuições, sem que tal colida com a missão constitucionalmente reconhecida ao poder local.

¹³⁶ FEIJÓ, Carlos, PACA, Cremildo – **Direito Administrativo**, Luanda: Mayamba Editora, 3ª ed., p. 203 – 204.

¹³⁷ TEIXEIRA, Carlos – **Manual de Direito Administrativo**, Luanda: Mayamba Editora, 1ª ed., 2015, p. 65.

¹³⁸ Ver também o art. 8º da L.17/10 de 29 de Julho, **Lei da Organização e Funcionamento dos Órgãos de Administração Local do Estado**.

¹³⁹ AMARAL, Diogo Freitas do – **Curso de Direito Administrativo**, Coimbra: Almedina, 3ª ed., 2012, I vol. p. 326.

A administração local do Estado que aqui se refere tem a natureza de uma administração, como dissemos atrás, periférica do Estado, organizada segundo o princípio da desconcentração administrativa. Neste caso, trata-se de uma administração periférica de índole territorial, uma vez que a distribuição dos poderes, serviços e órgãos assenta num critério de delimitação territorial na definição da respectiva actividade.

A LOFOALE, parametriza o sentido fundamental da actividade da administração local do Estado:

- Representação – os órgãos da administração local do Estado têm a competência de representar a administração central do Estado a nível local, de exercer a direcção e a coordenação sobre a generalidade dos serviços que a compõem a administração local e de contribuir para a unidade nacional.
- Garantia – os órgãos da administração local do Estado asseguram no respectivo território, a realização de tarefas e programas económicos, sociais e culturais de interesse local e nacional com a observância da Constituição, das deliberações da Assembleia Nacional e das decisões do titular do Poder Executivo. Contudo, há outros tipos de Administração periférica como as que se relacionam com a delimitação sectorial das actividades envolvidas, avultando um critério do tipo de matérias, e não tanto um critério de área geográfica da sua intervenção. O próprio texto constitucional abre porta para à definição de outras estruturas de administração periférica do Estado em razão de critérios não territoriais¹⁴⁰, segundo o disposto no nº 4 do art. 5º da CRA.

O território nacional está constituído por:

18 Províncias;

163 Municípios;

618 Comunas.

4.2.1. O Governo Provincial

Nos termos do art. 10º da L. 17/10 o Governo Provincial tem a natureza de órgão desconcentrado da Administração central do Estado que visa assegurar a realização das funções do Poder Executivo na Província. Na execução das suas competências, o Governador Provincial responde perante o PR, pela sua actividade perante o PR, cabendo ao órgão da Administração central que superintende a Administração Local do Estado coordenar os esforços dos departamentos ministeriais afins, por forma a estimular e avaliar

¹⁴⁰ GOUVEIA, Jorge Bacelar – **Direito Constitucional de Angola**, Lisboa: IDILP, 2014, p. 533 – 535.

a execução da política do Poder Executivo relativa aos referidos domínios, devendo o Governo Provincial enviar, para o efeito, relatórios periódicos sobre o desenvolvimento político, administrativo, económico, social e cultural da Província.

O Governador Provincial é, segundo o postulado no art. 201º nº 3 da CRA, o representante da Administração central na respectiva Província, incumbindo-lhe, em geral, conduzir a governação da Província e assegurar o normal funcionamento da Administração local do Estado¹⁴¹.

Portanto, o Governador Provincial é duplamente responsável pela sua actuação, perante o PR e perante o titular do departamento ministerial (Ministério da Administração do Território) que superintende, por delegação de poderes, a actividade da Administração Local do Estado.

No âmbito das atribuições previstas no art. 11º da L. 17/10 (LOFOALE), cabe ao Governo Provincial promover e orientar o desenvolvimento sócio-económico, com base nos princípios e opções estratégicos definidos pelo Titular do Poder Executivo e no Plano Nacional, bem como assegurar a prestação dos serviços públicos da respectiva área geográfica.

Com base no art. 12º da L. 17/10 (LOFOALE), são várias as competências conferidas ao Governo Provincial com vista a prossecução das atribuições acima referidas, destacando-se:

- 1 – No domínio do planeamento e do orçamento;
- 2 – No domínio do desenvolvimento urbano e do ordenamento do território;
- 3 – No domínio do desenvolvimento económico local;
- 4 – No domínio do desenvolvimento social e cultural;
- 5 – No domínio da segurança pública e da polícia;
- 6 – No domínio do ambiente;
- 7 – No domínio da coordenação institucional;

O Governo Provincial é, nos termos da LOFOALE, um órgão colegial presidido pelo Governador Provincial, coadjuvado no exercício das suas funções, com excepção a Província de Luanda com 4, o sector da organização administrativa, todas as demais por três Vice-Governadores, que respondem pelos seguintes sectores: a) económico, b) político e social, c) serviços técnicos e infra-estruturas. Integram ainda o Governo Provincial os

¹⁴¹ MACHADO, Jónatas, COSTA, Paulo Nogueira da, HILÁRIO, Esteves Carlos – **Direito Constitucional Angolano**, Coimbra: Editora, S.A, 2ª ed., 2013, p. 283.

Delegados Provinciais que são serviços desconcentrados da Administração central *que*, na Província, executa as suas competências e os Directores Provinciais, serviços desconcentrados do Governo Provincial.

Também, faz parte a estrutura orgânica da Província o Conselho Provincial de Auscultação e Concertação Social, órgão de apoio consultivo que tem por objectivo apoiar o Governo Provincial na apreciação e na tomada de medidas de política económica e social no território da respectiva Província.

O Governador Provincial é nomeado pelo PR, sendo aquele equiparado a Ministro, para efeitos protocolares, remuneratórios e imunidades.

Os órgãos locais com poderes funcionais denominam-se magistrados administrativos. Mas por força da realidade histórica e ideológica política, essa designação tem sido diversa; inicialmente chamou-se Comissários Provinciais, Municipais e Comunaes e actualmente chamam-se Governadores Provinciais a nível da Província e Administradores a nível dos Municípios e Comunas¹⁴².

Segundo o Professor Carlos Feijó, os Governadores e Administradores exercem verdadeiros poderes efectivos, não obstante estarem sujeitos aos poderes de direcção, de supervisão, de inspecção e disciplinar do Governo central.

Quanto a nós discordamos com a posição assumida pelo professor Carlos Feijó, pois o Governo, reunida em Conselho de Ministros, era o principal e o mais importante órgão do ponto de vista administrativo, mas com a entrada em vigor da CRA em 2010, o Poder Executivo é unipessoal exercido pelo PR, relegando os demais órgãos da Administração Pública à uma posição secundária, exercendo as suas competências por meio de delegação de competência.

4.2.2. A Administração Municipal

Em termos constitucionais, como já nos referimos, a República de Angola, organiza-se territorialmente, em Províncias e estas em Municípios, podendo ainda estruturar-se em comunas e em entes territoriais equivalentes.

¹⁴² FEIJÓ, Carlos, PACA, Cremildo – **Direito Administrativo**, Luanda: Mayamba Editora, 3ª ed., 2013, p. 205.

Segundo o professor Freitas do Amaral, “Município é a autarquia local que visa a prossecução de interesses próprios da população residente na circunscrição concelhia, mediante órgãos representativos por ela eleito”¹⁴³.

Quanto a nós, em Angola, a nível do Município, a Administração Municipal é o órgão desconcentrado da Administração do Estado na Província, que visa assegurar a realização de funções executivas do Estado no Município.

Cabe à Administração Municipal do Estado promover e orientar o desenvolvimento económico e social, bem como assegurar a prestação de serviços públicos das respectivas áreas geográficas de jurisdição (art. 44º da L. 17/10 (LOFOALE)).

Para que a Administração Municipal possa prosseguir essas atribuições está dotada de competências em vários domínios a semelhança do Governo Provincial.

Assim, nos termos do art. 45º da LOFOALE tem competência à Administração Municipal nos seguintes domínios:

- 1 - Do planeamento e orçamento;**
- 2- Do desenvolvimento urbano e ordenamento do território;**
- 3-Da agricultura e do desenvolvimento rural;**
- 4-Da ordem interna e da polícia;**
- 5– Do saneamento e do equipamento rural e urbano;**
- 6-Da coordenação institucional.**

A Administração Municipal é presidida por um Administrador Municipal nomeado pelo Governador Provincial e é coadjuvado por um Administrador Municipal Adjunto.

Integram, ainda a estrutura orgânica da Administração Municipal:

- a) Órgão de apoio consultivo:
 - Conselho Municipal de Auscultação e Concertação Social.
- b) Serviços de apoio técnico:
 - Secretaria da administração;
 - Repartição de estudos e Planeamento;
 - Repartição Jurídica e do Contencioso Administrativo.
- c) Serviços de Apoio Instrumental:

¹⁴³ AMARAL, Diogo Freitas do – **Curso de Direito Administrativo**, Coimbra: Almedina, 3ª ed., 2012, I vol. p. 526.

- Gabinete do Administrador Municipal;
- Gabinete do Administrador Municipal Adjunto.
- d) Os serviços desconcentrados da Administração Municipal:
 - As Repartições Municipais.

4.2.3. A Administração Comunal

Entretanto, completa, em termos da CRA o leque de órgãos locais do Estado a Administração Comunal.

A Administração Comunal é o órgão desconcentrado da Administração do Estado no Município que visa assegurar a realização das funções do Estado na Comuna, ou entes territoriais equivalentes, de cujas atribuições que lhe cabem prosseguir; orientar o desenvolvimento económico e social e assegurar a prestação de serviços públicos da respectiva área geográfica.

Para o prosseguimento das suas atribuições, à Administração Comunal está dotada de competências nos domínios seguintes:

- 1 – No domínio do planeamento económico;
- 2 – No domínio do saneamento e do equipamento rural e urbano;
- 3 – No domínio do desenvolvimento social e cultural;
- 4 – No domínio da coordenação institucional.

A Administração Comunal é presidida pelo Administrador comunal, auxiliado pelo Administrador Comunal Adjunto e cuja estrutura orgânica é completada pelos órgãos e serviços de apoio consultivo, executivo e instrumental.

4.2.4.Regime de Delimitação e Coordenação de Actuação da Administração Central e da Administração local do Estado

Como já nos referimos atrás que a CRA prevê a divisão política e administrativa em Províncias e estas em Municípios e Comunas, materializando por um lado a Administração Central e por outro a Administração Local do Estado. A administração local do Estado concretiza o princípio constitucional da prossecução do interesse público e da aproximação dos serviços públicos às populações.

Como forma de melhorar e tornar mais eficiente a prossecução dos interesses públicos, o Titular do Poder Executivo, estabeleceu por via de DLP nº 6/10 de 17 de Agosto, o regime

de delimitação e coordenação da actuação entre a Administração Central e a Administração Local do Estado¹⁴⁴.

Este diploma restabelece os procedimentos, as matérias de intervenção, âmbito e modos de intervenção e de coordenação e das responsabilidades no domínio dos investimentos públicos. Estabelece, também, a diferença dos municípios em urbanos e rurais, nos termos do nº 2 do art. 5º do DLP 6/10 de 17 de Agosto, em que confere competências no que toca ao investimento público que vão do planeamento até a execução em vários domínios¹⁴⁵.

Segundo, o professor Carlos Teixeira o que nós concordamos apenas em parte no que diz ao quadro de um exercício de desconcentração territorial e não no exercício de descentralização administrativas em que ficam **19** domínios sob responsabilidade directa de actuação dos municípios urbanos designadamente:

- a) Zonas verdes;
- b) Ruas e arruamentos;
- c) Cemitérios municipais;
- d) Instalação de serviços públicos dos municípios;
- e) Mercados municipais;
- f) Energia;
- g) Transportes e comunicação;
- h) Educação e ensino;
- i) Património, ciência e cultura;
- j) Tempos livres e desportos;
- k) Saúde;
- l) Acção social;
- m) Habitação;
- n) Protecção civil;
- o) Ambiente, água e saneamento básico;
- p) Defesa do consumidor;
- q) Promoção do desenvolvimento;
- r) Ordenamento do território e urbanização;
- s) Polícia e,

14 Domínios ficarão a responsabilidade dos municípios rurais:

- a) Zonas verdes;
- b) Ruas e arruamentos;

¹⁴⁴ TEIXEIRA, Carlos – **Manual de Direito Administrativo**, Luanda: Mayamba Editora, 1ª ed., 2015, p. 90.

¹⁴⁵ Idem, **Op. Cit.**, p. 91.

- c) Cemitérios municipais;
- d) Instalações dos serviços públicos municipais;
- e) Mercados municipais;
- f) Fontes para a actividade agrícola;
- g) Feiras agrícolas;
- h) Escoamento da produção agro-pecuária;
- i) Energia;
- j) Educação, ensino, património, cultura, tempos livres e desporto;
- k) Saúde, acção social, protecção civil, ambiente, água e saneamento básico;
- l) Polícia;
- m) Planeamento e ordenamento de infra-estruturas e equipamento;
- n) Coordenação institucional.

Perante este quadro, coloca-se a questão: estão eles preparados para a assumpção das responsabilidades que do ponto de vista legal lhe cabem?

Entretanto, pode colocar-se a questão: qual é a preparação necessária? A preparação a que nos referimos é no domínio da geografia humana, porquanto o homem sobre quem devem incidir o investimento, é o elemento chave para a mudança.

Sendo o município uma associação natural dos vizinhos, um grupo de intermediação entre os indivíduos e o Estado, com a função de realizar o bem comum, é, também, no nosso ver, nesta circunscrição que se deve concentrar o melhor das capacidades humanas e gestionárias para a prossecução do interesse público e a realização do bem comum¹⁴⁶, tal que o legislador ordinário estabeleceu como requisitos formação superior em qualquer área de especialidade, ou outra específica adquirida no Instituto Formação da Administração Local ou instituição similar, para ocupar o cargo de Administrador Municipal (art. 50º/3 LOFOALE) e a formação média ou específica do Instituto de Formação da Administração Local ou instituição similar para ocupar o cargo de Administrador Comunal (art. 74º/4 da LOFOALE).

4.3.O Regime Financeiro Local

A Lei nº 17/10 de 29 de Julho, LOFOALE, estabelece os princípios e as normas de organização e de funcionamento dos órgãos locais do Estado e consagra regras especiais de regime financeiro. Assim, no que toca à programação, à gestão, a execução e ao controlo

¹⁴⁶ TEIXEIRA, Carlos – **Manual de Direito Administrativo**, Luanda: Mayamba Editora, 1ª ed., 2015, p. 92-93.

interno o orçamento do Estado, nos termos da Lei do Orçamento Geral do Estado, do sistema Integrado da Gestão Financeira do Estado, do Decreto Presidencial sobre as Regras de Execução do OGE e regulamentação pertinente, existem disposições especiais a propósito do regime financeiro local¹⁴⁷.

É essencial que haja um sistema de tributação local, de emolumentos e de descentralização de fundos que seja adequado, para que a autodeterminação dos municípios, em termos das suas prioridades para que o desenvolvimento seja uma realidade. Sem essa capacidade financeira, há riscos de se criar muita frustração e desmotivação, quer na Administração Municipal, quer nas próprias populações. Porém, tem havido um aumento gradual nos orçamentos atribuídos ao nível municipal desde que os municípios se tornaram unidades orçamentais com base na D. L. 2/07 de 3 de Janeiro, mas muitos dos fundos, ainda, são oriundos de programas desenhados ao nível central, a exemplo do Programa Água para Todos¹⁴⁸.

Portanto, para prossecução das atribuições e competências para os órgãos locais do Estado, previstas na L. nº 17/10 de 29 de Julho, no DLP nº 6/10 de 17 de Agosto, o Decreto Presidencial nº 30/10 de 9 de Abril (Regime de Financiamento da Administração Local) que, considerando a nova dinâmica que se pretende para o processo de desconcentração e descentralização do poder local, à luz da CRA, regula o regime de financiamento das acções dos Governos Provinciais e das Administrações Municipais no domínio do planeamento e orçamentação (arts. 3º, 4º, e 15º), fontes de financiamento, regime de receitas (arts. 6º, 7º, 8º, 9º, 10º).

Nestes termos, constituem fontes de receitas locais o OGE, as taxas municipais, os recursos do OGE provenientes de impostos e taxas a si consignados com base na arrecadação feita nas respectivas circunscrições, afectações da Administração Central, bem como os donativos eventualmente recebidos directamente.

Os recursos do OGE, bem como os impostos e taxas que, através do OGE, devam ser afectados aos municípios, são repassados por via dos Governos Provinciais.

Capítulo V: O Poder Local na CRA

¹⁴⁷ ¹⁴⁷ TEIXEIRA, Carlos – **Manual de Direito Administrativo**, Luanda: Mayamba Editora, 1ª ed., 2015, p. 94.

¹⁴⁸ SANTOS, Belisário dos, LOPES, Carlos M. – **Angola, Dez Anos de Desconcentração e Descentralização Administrativas**, p. 63.

A expressão “poder” significa ter a faculdade ou a possibilidade de ter o direito de influência ou força; facto de dispor de meios que possibilitam uma acção, capacidade legal de fazer algo, autoridade. E “local” porque respeita um determinado lugar, espaço determinado ou limitado. Para Lazarino Poulson, poder local pode ser definido como “o poder administrativo e tradicional, originário ou derivado exercido nos termos da lei e da tradição, ao nível das comunidades locais e das circunscrições administrativas definidas por lei, mediante entidades autónomas que visam a prossecução de interesses colectivos específicos”¹⁴⁹.

O poder local corresponde o conceito de forma de Estado, que se relaciona directamente com a unicidade ou pluralidade de estruturas estaduais e dos seus elementos constitutivos, pelo que se afigura fazer uma contraposição entre: Estados simples e Estados compostos¹⁵⁰.

Os Estados simples são os esquemas mais elementares e simplificados de organização estadual, em que se regista uma unidade dos elementos constitutivos, com:

- a) um só povo, b) uma só nação e c) um só território.

A despeito da unidade existente nos Estados simples, apesar disso, se depara com os modos peculiares de distribuição do poder público, que nem sempre se concentra ao nível da estadual, havendo assim a possibilidade da dispersão do poder que lhe é, originariamente, atribuído. Esse é um movimento, de tipo centrífugo, de descentralização do poder público, segundo o qual suas parcelas são atribuídas a outras entidades infra-estaduais, de menor natureza, que recebem poder público delegado do Estado¹⁵¹, surgindo desde logo, o princípio constitucional da descentralização administrativa.

Em Angola, o poder local começa a ser desenhado nos art. 2º nº 1 da CRA que estabelece A República de Angola como sendo um Estado democrático de direito que tem como fundamento a soberania popular, o primado da Constituição e da lei, a Separação de poderes e interdependência de funções, a unidade nacional, o pluralismo de expressão e de organização política e a democracia representativa e participativa.

¹⁴⁹ POULSON, Lazarino – **As Autarquias Locais e as Autoridades Tradicionais no Direito Angolano: Esboço de uma Teoria Subjectiva do Poder Local**, Luanda: Casa das Ideias, 2009, p. 39.

¹⁵⁰ GOUVEIA, Jorge Bacelar – **Direito Constitucional Angolano**, Lisboa: Idilp, 2014, p. 561

¹⁵¹ Idem – **Op. Cit.**, p. 562

O art. 8º CRA prevê a República de Angola um Estado unitário que respeita, na sua organização, os princípios da autonomia dos órgãos do poder local e da desconcentração e descentralização administrativas, nos termos da Constituição e da lei.

Igualmente, o art. 199º nº1 CRA, consagra que, a Administração Pública é estruturada com base nos princípios da simplificação administrativa, da aproximação dos serviços às populações e da desconcentração e da descentralização administrativas.

O art. 120º al. d), igualmente da CRA, compete ao PR, enquanto titular do Poder executivo: dirigir os serviços e a actividade da administração directa do Estado, civil e militar, superintender a administração indirecta e exercer a tutela sobre a administração autónoma, resultando daí o princípio da descentralização administrativa.

A descentralização administrativa pode ser institucional ou territorial. Aliás, como já abordámos atrás, o princípio da descentralização administrativa pressupõe a distribuição de competências para entidades externas ao Estado – Administração para a prossecução da actividade administrativa, quer de forma indirecta, quer de forma autónoma, sendo esta última a conhecida administração autónoma, aquela que, segundo o professor João Caupers, corresponde a um “conjunto de entidades públicas cuja actividade consiste na prossecução de interesses próprios, definindo o sentido e conteúdo das suas actividades sem sujeição ao poder de direcção e superintendência do Governo” (Executivo)¹⁵².

Desde logo, a administração autónoma prossegue interesses públicos próprios das pessoas que a constituem, em consequência disso, a administração autónoma dirige-se a si mesma, apresentando-se como um fenómeno de auto-administração, em que são os seus próprios órgãos que definem com independência a orientação das suas actividades sem estarem sujeitos a ordens ou instruções, nem directivas ou orientações do Governo¹⁵³, ressaltando à luz do art. 214º da CRA, que o princípio da autonomia local compreende o direito e a capacidade efectiva das 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.

A descentralização administrativa é resultado da autonomia local e pode ser analisada num sentido político e num sentido jurídico, consoante as autarquias locais com personalidade jurídica própria sejam nomeados pelo poder central ou eleitos pelos cidadãos. A existência

¹⁵² CAUPERS, João – **Introdução ao Direito Administrativo**, LISBOA: Âncora Editora, 2013, p. 130

¹⁵³ AMARAL, Diogo Freitas do – **Curso de Direito Administrativo**, Coimbra: Almedina, 2012, I vol., p. 420..

constitucional de autarquias locais e o reconhecimento da sua autonomia face ao poder central, fazem parte da essência da democracia e traduzem-se no conceito jurídico – político de descentralização.

Existe um leque de garantias constitucionais de protecção do princípio da autonomia local:

1 - Um núcleo estável e irreversível; conforme o disposto na al. k) art. 236º que estabelece a autonomia local como limite material de revisão constitucional, ou seja o estabelecimento das autarquias locais em Angola.

2 - Direito de existência – quer dizer fica vedada a possibilidade de o legislador eliminar a autonomia das autarquias locais, o que fica em aberto é a forma de organização e funcionamento: competindo ao Estado criar as autarquias em harmonia com o princípio da descentralização administrativa,

3 - Organização própria e o direito às competências próprias – mediante órgãos próprios representativos das respectivas populações, (princípio de eleições democráticas), dispondo de poder regulamentar próprio¹⁵⁴.

Os pressupostos constitucionais sobre a matéria ligada ao poder local vem prevista no Título IV, divididos em três capítulos: Princípios Gerais; Autarquias Locais e Instituições do Poder Tradicional.

Todavia, há de se ter atenção que a expressão poder local não é sinónima de autarquias locais. Portanto, pode haver autarquias locais e não haver poder local, ou seja, pode o conjunto das autarquias locais não constituir um poder face ao poder do Estado. Se elas não beneficiarem de descentralização política, isto é, se não forem livremente os membros dos seus órgãos representativos. Defende e bem Freitas do Amaral que, só há verdadeiro poder local, quando as autarquias locais são verdadeiramente autónomas e têm um amplo grau de autonomia administrativa e financeira, quer dizer, quando forem suficientemente largas as suas atribuições e competências, quando forem dotadas dos meios humanos e técnicos necessários, bem como os recursos materiais bastantes, para as prosseguir e exercer e, ainda, quando não forem exageradamente controladas pela tutela administrativa e financeira do poder local¹⁵⁵.

Para o caso específico de Portugal, segundo Freitas do Amaral, não existe com toda certeza um poder local, pois as competências das autarquias locais são restritas, os meios humanos

¹⁵⁴ MARTINS, Evandra Luisa de Jesus – **Autarquias Locais em Angola, Um Olhar constitucional**, Coimbra: Almedina, 2016, p. 139 - 140

¹⁵⁵ AMARAL; Diogo Freitas do – **Curso de Direito Administrativo**, Coimbra: Almedina, 3ª ed., 2012, p. 487-488

e técnicos disponíveis escassos, os recursos financeiros claramente insuficientes e a tutela do Estado sobre as autarquias recrudescer fortemente nos últimos anos através de vários diplomas governamentais de duvidosa constitucionalidade¹⁵⁶.

No caso concreto de Angola, também, alinhamos a posição do professor Freitas do Amaral, pois, não existe com certeza um verdadeiro poder local, embora existam várias formas da sua manifestação: autarquias locais, o poder tradicional e outras modalidades específicas de participação dos cidadãos, (art. 213º CRA)¹⁵⁷.

Aliás, o poder local vinha expresso no Capítulo VII da LCA de 1992 (art.145º) em que previa a organização do Estado a nível local que compreenderia a existência de autarquias locais e de órgãos administrativos locais.

Entretanto, com essas duas formas de manifestação do poder local seria utópico pensar que em verdadeiro poder local, pois à luz da LCA no seu art. 147º, seriam desde já, órgãos administrativos locais as unidades administrativas locais desconcentradas do poder central que visam a nível local a realização das atribuições específicas da administração estatal, orientar o desenvolvimento económico e social e assegurar a prestação dos serviços comunitários da respectiva área geográfica.

Ora, como se pode observar, tratar-se-ia de órgãos desconcentrados do poder central, que ao invés de prosseguir interesses próprios, visavam assegurar a nível local as atribuições específicas da administração do Estado. E mais, esses órgãos estariam na dependência directa do Governo da Província que por sinal, quer os órgãos administrativos locais, quer o Governo da Província pertencem a administração directa do Estado e não a administração autónoma.

A Constituição de 2010 vem, contudo, conferir maiores garantias aos órgãos que formam o poder local em Angola, mas para a sua materialização deverá ser aprovados uma série de diplomas legais sobre essa matéria.

Em conclusão, para que haja poder local são necessários três elementos essenciais:

- I- Auto-administração (descentralização em sentido político e jurídico);

¹⁵⁶ Idem – **Op. cit.**, p. 488.

¹⁵⁷ As autarquias locais em Angola, ainda não estão implementadas por inexistência de lei, igualmente espera-se que se venha aprovar leis reguladoras o poder tradicional.

- II- Autonomia administrativa;
- III- Autonomia financeira.

Tendo em conta o previsto no art. 213º da CRA, 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, aos quais se manifestam pelas:

- 1 - Autarquias locais,
- 2 - As instituições do poder tradicional e
- 3 - Outras modalidades específicas de participação dos cidadãos.

5.1. AUTARQUIAS LOCAIS

O legislador angolano consagrou no art. 217º nº1 da CRA, As autarquias locais como 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 próprios representativos das populações.

Como se pode ler, o nº 1 do art. 217º da CRA, o legislador definiu:

1 - As autarquias locais como sendo pessoas colectivas, omitindo um detalhe de suma importância, pois se sugere a seguinte questão. As autarquias locais são pessoas colectivas são públicas ou privadas?

As autarquias locais prosseguem interesses públicos da comunidade no qual se encontram inseridas e dotadas de poder de autoridade, quanto mais são regidas pelo direito público, embora, também, possam praticar actos regulados pelo direito privado.

Portanto, tendo em conta o fim pelo qual elas são instituídas, as autarquias são pessoas colectivas públicas.

2 – As autarquias locais são pessoas colectivas territoriais, pois assentam sobre um determinado espaço do território nacional.

3– As autarquias locais visam assegurar a prossecução de interesses próprios de um determinado agregado familiar, justamente aqueles que residam na respectiva parcela do território.

4– As autarquias locais têm órgãos próprios representativos das populações, pois é através de eleição livre que são escolhidos os representantes das populações locais para exercerem a função dos órgãos das autarquias locais e a si mesma administrarem-se.

Tendo em conta os elementos acima descritos, perfilhamos a posição adoptada pelo professor Freitas do Amaral que define as autarquias locais “são pessoas colectivas públicas de população e território, correspondentes aos agregados de residentes em diversas circunscrições do território nacional, e que asseguram a prossecução dos interesses comuns resultantes da vizinhança mediante órgãos próprios, representativos dos respectivos habitantes”¹⁵⁸.

Na mesma linha de pensamento perfilha o professor João Caupers, definindo as autarquias locais como “pessoas colectivas públicas de base territorial correspondentes aos agregados de residentes em diversas circunscrições do território nacional, que asseguram a prossecução de interesses comuns resultantes da proximidade geográfica, mediante a actividade de órgãos próprios representativos das populações”¹⁵⁹.

Importa salientar que, quer um, quer outro conceito, as autarquias locais são todas elas, ou de modo individual, pessoas colectivas públicas distintas do Estado. As autarquias locais não fazem parte do Estado, não são o Estado, não pertencem ao Estado. São entidades independentes e completamente distintas do Estado, embora possam ser por ele fiscalizadas, controladas ou subsidiadas. O professor Freitas do Amaral vai mais longe, afirmando que as autarquias locais não são instrumentos da acção do Estado, nem tão pouco são da administração indirecta do Estado, mas são formas autónomas de organização das populações locais residentes nas respectivas áreas, e se constituem de baixo para cima, desenvolvendo actividade administrativa própria, por isso pertencem à administração autónoma¹⁶⁰.

Este princípio da autonomia decorre do conceito constitucional que a norma em questão protege um conjunto variado de elementos ou princípios, nomeadamente: a autonomia administrativa que corresponde a gestão de assuntos públicos locais; a autonomia normativa que corresponde a regulamentação dos assuntos públicos locais; a autonomia de orientação ou autonomia política, isto é, gerir e regulamentar, sob a sua responsabilidade própria e no interesse das respectivas populações; autonomia de meios, designadamente

¹⁵⁸ AMARAL, Diogo Freitas do – Curso de Direito Administrativo, Coimbra: Almedina, 3ª ed. 2012, I vol., p.480-481

¹⁵⁹ CAUPERS, João – **introdução ao Direito Administrativo**, Lisboa: Âncora Editora, 11ª ed., 2013, p. 131

¹⁶⁰ AMARAL, Diogo Freitas do – **Curso de Direito Administrativo**, Coimbra: Almedina, 3ª ed., 2012, I VOL., p. 481.

financeiros (capacidade efectiva de gerir e regulamentar)¹⁶¹. Em suma, o princípio da autonomia local deve conter elementos mínimos do conceito, tais como: o reconhecimento de uma esfera de poderes normativos próprios, a margem de livre orientação e decisão com formas de prestação de contas na esfera do próprio ente, delimitação do controlo objectivo de mera legalidade, bem como a disponibilidade ou suficiência de meios financeiros¹⁶².

A autonomia local das autarquias é um princípio estruturante da organização política e da organização territorial do Estado, caracterizada pelo poder local.

Segundo o professor Gomes Canotilho, a autonomia local, constitucionalmente garantida, inclui:

- 1 - Um núcleo estável e irreversível, conforme dispõe o art. 236º al. k) da CRA, onde se estabelece a autonomia das autarquias locais como limite material das leis de revisão constitucional;
- 2 – Ao direito de existência, não podendo o legislador eliminá-las, embora caiba na sua liberdade de conformação, criação e extinção das autarquias, porém não poderá fazer em relação o poder tradicional, pois o Estado tem, apenas o dever de reconhecer o seu estatuto, o papel e as respectivas funções constituídas de acordo com o consuetudinário, desde que não contrariem a CRA e a lei;
- 3 – O direito à organização própria e o direito às competências próprias, para, através dos órgãos representativos das respectivas populações, livremente eleitos democraticamente, de forma a assegurar a prossecução de interesses próprios das populações, quer de forma autónoma, quer por cooperação¹⁶³.

Para o professor Freitas do Amaral, o princípio da autonomia local pressupõe e exige, pelo menos, os seguintes direitos:

- a) O direito e a capacidade efectiva das autarquias regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob a sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos (é o seu domínio reservado);
- b) O direito de participarem na definição das políticas públicas nacionais, que afectem os interesses próprios das respectivas populações;

¹⁶¹ MARTINS, Evandra Luisa de Jesus – **Autarquias Locais em Angola: Um Olhar Constitucional**, Coimbra: Almedina, 2016, p. 139.

¹⁶² MARTINS, Evandra Luisa de Jesus – **Autarquias Locais em Angola: Um Olhar Constitucional**, Apud ALEXANDRINO, José Melo – **Tratado de Direito Administrativo Especial**, Vol. IV, 2010

¹⁶³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes – **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, Coimbra: Almedina, 7ª ed., p. 361 – 362.

c) O direito de partilharem com o Estado ou região as decisões sobre matérias de interesse comum, pelas formas mais adequadas (audiência prévia, parecer vinculativo, co-decisão, direito de veto etc.);

d) O Direito de regulamentarem a aplicação das normas ou planos nacionais por forma a adaptá-los convenientemente às realidades locais, a título de exemplo, o direito de elaborar os seus próprios planos urbanísticos, dentro dos parâmetros fixados pelos planos nacionais e regionais de ordenamento do território¹⁶⁴.

- Órgãos das autarquias locais: eleição, mandato, e regime de funções

Um dos postulados da democracia, assenta no princípio de representação, caracterizado pela autorização que é dada pelos cidadãos, a um órgão soberano para agir em seu nome e em seu benefício.

A CRA prevê no art. 218º a categoria das autarquias locais, sendo que as mesmas, em primeira linha, se organizam nos municípios. Mas tendo em conta as especificidades culturais, históricas e o grau de desenvolvimento, poderem ser instituídas por entidades infra e supra municipais, ou seja em comunas, distritos ou províncias.

Em nosso entender, as autarquias infra municipais são de extrema importância, pois, estas, tratando-se de comunas ou distritos, estarem mais próximos dos cidadãos permitem a celeridade na resposta nos problemas da comunidade e maior eficácia nos resultados.

Nesta linha de pensamento, Elisa Rangel avançou a hipótese de que, por razões de território e dimensão demográfica, o município e a comuna pudessem constituir-se autarquias locais. Posição perfilhada por Evandra Martins por entender que a história das autarquias em Angola, embora traçadas sobre os moldes das autarquias portuguesas, que compreendia o concelho e freguesias e, onde a institucionalização do concelho não fosse possível, este era substituído por circunscrições administrativas¹⁶⁵.

Se a finalidade de implementação das autarquias locais em Angola é de assegurar a prossecução de interesses específicos resultantes da vizinhança, através de órgãos livremente eleitos por esta comunidade autárquica, quanto mais próxima for a relação destes órgãos com a comunidade, conhecendo de perto quais são os problemas e

¹⁶⁴ AMARAL, Diogo Freitas do – **Curso de Direito Administrativo**, Coimbra: Almedina, 2ª ed., 2006, p. 427-428.

¹⁶⁵ MARTINS, Evandra Luisa de Jesus – **Autarquias Locais em Angola: Um Olhar constitucional**, Apud NUNES, Elisa Rangel – **Elementos de Direito Comparado para o Estudo das Finanças Municipais em Angola**, p. 148

inquietações da autarquia, associada a uma boa equipa de técnicos e meios que permitam a execução dos trabalhos maiores e melhores serão os resultados, portanto, não se compreende como os órgãos autárquicos poderão assegurar os interesses dos munícipes, se estiverem deles distanciados, como no caso de autarquia supra municipal (província)¹⁶⁶.

As autarquias locais a semelhança do Estado são pessoas colectivas públicas de população e território, que prosseguem fins múltiplos, ou seja, nos domínios: educação, saúde, energias, águas, equipamento rural e urbano, património, cultura e ciência, transportes e comunicações, tempos livres e desportos, habitação, acção social, protecção civil, ambiente e saneamento básico, defesa do consumidor, promoção do desenvolvimento económico e social, ordenamento do território, polícia municipal, cooperação descentralizada e geminação, conforme o disposto no art. 219º da CRA.

A organização das autarquias locais compreende, segundo o disposto no art. 220º da CRA, os seguintes órgãos:

- a) Assembleia deliberativa;
- b) Órgão executivo colegial;
- c) Presidente da autarquia.

A assembleia é composta por representantes locais, eleitos por sufrágio universal, igual, livre, directo, secreto e periódico dos cidadãos eleitores na área da respectiva autarquia, segundo o sistema de representação proporcional.

O órgão executivo colegial é constituído:

- a) Pelo presidente que é o cabeça de lista do partido ou de coligação de partido, ou de grupo de cidadãos mais votada e
- b) Por secretários nomeados pelo presidente, todos responsáveis perante a assembleia da autarquia.

Importa aqui reter que, o legislador constituinte não estabeleceu o período de vigência, nem os limites ao número de mandatos dos órgãos autárquicos, abrindo a porta ao legislador ordinário total liberdade na sua conformação.

A assembleia deliberativa é um órgão de extrema importância cujos poderes de organização e funcionamento se recomenda uma atenção cuidada na elaboração da legislação ordinária (art. 217º/2 CRA).

¹⁶⁶ IDEM, op. cit. p. 148

Segundo o professor António Cândido de Oliveira, o funcionamento das assembleias municipais pode ser abordado tendo em conta duas perspectivas: 1) o que devia ser a luz da lei e dos princípios jurídicos e, 2) o que efectivamente. Entretanto, considera-se prematuro enquadrar uma perspectiva do que se espera do funcionamento de uma assembleia. Na verdade, o que está formalmente previsto deverá coincidir com o que é possível executar, através das competências que são conferidas a assembleia municipal em que se destacam: acompanhar e fiscalizar a actividade da Câmara (órgão executivo perante ela responsável) e aprovar as mais importantes deliberações do município¹⁶⁷.

O autarca, com a sua personalidade, representa e exerce um poder político, tendo por referência o programa eleitoral da lista na qual foi eleito, a sua matriz ideológica, os valores que defende e a estratégia de acção para dar resposta aos problemas do quotidiano e expectativas das comunidades locais, observando a sua identidade, os seus costumes e bem-estar. No exercício das suas competências os autarcas constituem um grupo de trabalho que, em equipa, dentro dos órgãos colegiais, defendem, protegem e executam interesses específicos da comunidade autárquica¹⁶⁸.

Segundo o professor Bacelar Gouveia, a CRA apresenta uma orientação mínima quanto à estrutura orgânica das autarquias que não permite concluir a opção de um sistema clássico, assemelhando-se muito àquele que vigora em Portugal para as freguesias, nas quais o cabeça de lista mais votada para o órgão parlamentar, a “assembleia de freguesia” é automaticamente considerado o presidente do órgão executivo, a “ junta de freguesia”, porém, no que toca o sistema português, os membros eleitos para a junta de freguesia não sejam politicamente responsáveis perante a assembleia da freguesia, contrariamente o sistema autárquico angolano que prevê esse laço de responsabilidade política, podendo até no limite, o órgão executivo, incluindo o seu presidente, ser destituído pelo órgão parlamentar, uma vez que aqueles são responsáveis perante a assembleia da autarquia¹⁶⁹.

5.1.1. Os recursos financeiros da autarquia local

Segundo o professor Casalta Nabais, diz que os organismos ou entes públicos gozarão de autonomia financeira, no seu sentido mais amplo, quando disponham de alguma liberdade no que respeita às suas receitas ou à realização das suas despesas. Para o professor,

¹⁶⁷ MARTINS, Evandra Luisa de Jesus – **Autarquias Locais em Angola: Um Olhar constitucional**, Coimbra: Almedina, 2016, p. 151

¹⁶⁸ IDEM, Op. Cit., p. 155

¹⁶⁹ GOUVEIA, Jorge Bacelar – **Direito Constitucional de Angola**, Lisboa: Idilp, 2014, p.571.

autonomia financeira traduz, a medida de liberdade na obtenção de receitas ou de realização de despesas dos entes públicos, abarcando uma diversidade de situações e uma pluralidade de graduações¹⁷⁰.

Autonomia financeira para Elisa Rangel é um atributo essencial da capacidade de as autarquias desenvolverem, sob responsabilidade própria, actividades dirigidas à satisfação dos interesses das colectividades locais, traduzida na faculdade de obtenção, acesso, disposição e gestão de recursos financeiros¹⁷¹.

Entretanto, o princípio da autonomia financeira faz parte integrante do conceito de autonomia local previsto no art. 215º da CRA, ao consagrar:

1 - Os recursos financeiros das autarquias locais devem ser proporcionais às atribuições previstas na Constituição ou por lei, bem como aos programas de desenvolvimento aprovados.

2 - A lei estabelece que uma parte dos recursos financeiros das autarquias locais deve ser provenientes de rendimentos e de impostos locais.

Quer dizer que, a outra parte de recursos financeiros das autarquias locais deverá merecer a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias, a necessária correcção de desigualdades entre as autarquias e a consagração da arrecadação de receitas e dos limites de realização de despesas determinados por lei (art. 217º/3 CRA).

Como se pode observar, os órgãos do poder local, mormente as autarquias locais, de acordo com o disposto no art. 215º, confere a Constituição poder tributário, capacidade tributária activa e competência tributária, situações a serem ser definidas por lei.

Os impostos locais que há-de caber aos órgãos do poder local serão estabelecidos por lei que há-de definir quais os que hão-de ser gerados e geridos nas comunidades tradicionais, sendo certo que, neste último caso, o costume mais do que o direito positivo será a fonte dessa consagração¹⁷².

No entanto, nada obsta a que a lei pelo menos defina os contornos e limites da criação e da competência da arrecadação do tipo de impostos que às autarquias caibam, visando que sejam observados e respeitados os impostos, numa base costumeira. Necessário será que

¹⁷⁰ MARTINS, Evandra Luisa de Jesus – **As Autarquias Locais em Angola**, apud, NABAIS, José Casalta 2010, p. 148.

¹⁷¹ IDEM – ob. Cit. p. 163.

¹⁷² ARAÚJO, Raul Carlos Vasquez, NUNES, Elisa Rangel – **Constituição da República de Angola Anotada**, Tomo I, 2014, p. 524

sejam estudados com profundidade tais hábitos e costumes, para que não se legisle às cegas, evitando-se, assim, choques entre órgãos de modalidades diferentes de poder local. A CRA, estabelece no seu art. 102º nº 3 que a criação de impostos de que sejam sujeitos activos os órgãos do poder local, bem como a competência para a sua arrecadação são determinados por lei.

Na lei de finanças locais haverá que ficar consagrado o tipo de receitas comunitárias a cargo das instituições tradições, de modo a definirem-se os limites de actuação de outros órgãos do poder local, em relação a essas comunidades¹⁷³.

Entretanto, Elisa Rangel entende que, o elemento financeiro na definição de autonomia local é o elemento fundamental para medir o grau maior ou menor de autonomia da autarquia, pois de pouco valerá a uma autarquia local, ter órgãos representativos próprios se não dispõe de recursos financeiros próprios, sobrevivendo à custa da discricionariedade de um ente administrativo superior, ou que não goze, também, de capacidade de decisão para realizar despesas. Em termos práticos, para satisfazer as necessidades das comunidades residentes, é preciso gastar e, para gastar, é necessário ter o que gastar.¹⁷⁴

Portanto, perfilhamos a posição da autora supra, pois sem autonomia financeira, ou seja sem receitas próprias, os órgãos autárquicos enfrentariam inúmeras dificuldades para cumprirem com sucesso as suas atribuições conferidas por lei.

5.1.2. A tutela das autarquias locais

A tutela administrativa é, segundo o professor Freitas do Amaral, “o conjunto de poderes de intervenção de uma pessoa colectiva pública na gestão de outra pessoa, a fim de assegurar a legalidade ou o mérito da sua actuação”, distinguindo-se:

1º) Quanto ao seu fim em duas espécies: a tutela de mérito - aquela que visa tutelar o mérito das decisões da entidade tutelada; e a tutela da legalidade – aquela que visa controlar a legalidade das decisões administrativas da entidade tutelada e,

2º Quanto ao seu conteúdo a tutela pode consubstanciar-se em várias formas: integrativa, inspectiva, sancionatória, revogatória, substitutiva¹⁷⁵.

¹⁷³ IDEM – op. cit., p. 525.

¹⁷⁴ MARTINS, Evandra Luisa de Jesus – **As Autarquias Locais em Angola**, Apud, NUNES, Elisa Rangel, 2016, p. 166.

¹⁷⁵ AMARAL, Diogo Freitas de – **Curso de Direito Administrativo**, Coimbra: Almedina, 2012, p.

A luz do art. 221º nºs 1 e 2 da CRA as autarquias locais estarão sujeitas a tutela administrativa do Executivo, devendo a mesma consistir na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos. Portanto, consagrou a tutela da legalidade, afastando a tutela de mérito em que o poder de intervenção do Executivo é muito mais agressivo, ao ponto de limitar o princípio da autonomia administrativa.

O legislador constituinte abre uma janela, ainda que pequena, ao legislador ordinário ao previrem que os órgãos competentes do Estado, determinam por lei a institucionalização gradual das autarquias locais, bem como o alargamento das suas atribuições, o doseamento da tutela de mérito e a transitoriedade entre a administração local do Estado e as autarquias locais (art. 242º CRA). Essa abertura constitucional sobre o doseamento da tutela de mérito, poderá comprometer o princípio da autonomia local nas dimensões: normativa – regulamentar, liberdade de decisão, existência de órgãos, administrativa e financeira.

5.1.3. Princípios Estruturantes do Poder Local Autárquico

O poder local autárquico estrutura-se com base em vários princípios constitucionais a saber¹⁷⁶:

1 - O Princípio do Estado democrático de direito – de acordo com o art. 2º nº 1 da CRA, a República de Angola é um Estado democrático de direito que tem como fundamento a soberania popular, o primado da Constituição e da lei, a separação de poderes e interdependência de funções, a unidade nacional, o pluralismo de expressão e de organização política e de representação e participativa.

2 - Princípio da autonomia local – nos termos do art. 214º nº 1, a organização democrática do Estado a 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 Constituição.

3 - Princípios da participação – os cidadãos devem intervir de forma permanente e estrutural e não estar a sua participação reservada apenas ao momento eleitoral.

4 - Princípio da descentralização administrativa – a descentralização administrativa pressupõe a existência, além do Estado, outras pessoas colectivas públicas a prosseguirem o interesse público, a exemplo das autarquias locais, que prosseguem fins específicos dos

¹⁷⁶ JOLOMI, Belarmino – **A Estruturação do poder Local em Angola e a Contribuição do Processo do encontro das Comunidades para o seu Fortalecimento e Democratização**, p. 191-192

cidadãos nela residentes. Nos termos do art. 213º nº 1 da CRA, o Estado na sua organização administrativa deve respeitar o princípio da descentralização político-administrativa.

5 - Princípio da subsidiariedade – estabelece que qualquer ente público deve satisfazer o interesse da colectividade desde que em melhor posição para o fazer. Com este princípio podemos diferenciar o que é de interesse nacional e o que é de interesse local, possibilitando determinar o órgão que melhor poderá solucionar um dado problema

5.1.4. O Princípio do gradualismo

O princípio do gradualismo está previsto na CRA no seu art. 242º nº 1, onde se refere que, a institucionalização das autarquias locais obedece o princípio do gradualismo. E mais, como acima já elucidado, o seu nº 2, 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.

Entretanto, o Ministro do MAT, na sua alocução após o discurso proferido no município do Bailundo em Outubro de 2012 resumia o debate a escolha entre uma implementação progressiva imediata e uma outra instantânea posterior, “uma ideia é de que deveríamos escolher um conjunto de municípios e cidades, começar por aí, avançar progressivamente”. O significado do gradualismo visa duas ambiguidades centrais susceptíveis a causar muita polémica. Pois, a futura lei vai determinar, quando e onde se vai introduzir uma autarquia (gradualismo geográfico) e, em segundo lugar, que para um período de transição das tarefas atribuídas às autarquias possam ser transferidas gradualmente (gradualismo funcional).

Faz todo o sentido a introdução gradual de uma grande reforma. O sentido de prudência é aparentemente pacífico em relação ao gradualismo funcional. Mas o que já gera maior controvérsia é o gradualismo geográfico que o Ministro do MAT parece propor, ao sugerir que as autarquias comecem apenas em algumas zonas, por exemplo nos municípios mais desenvolvidos e somente depois aos outros.

Todavia, existem várias razões para se recusar o gradualismo geográfico. Uma que é incontornável, ser contrário a CRA e outra a experiência histórica que indica que com a

introdução gradual das autarquias se vai enraizar um sistema dualista entre o meio urbano e o meio rural.

Afinal o gradualismo geográfico choca ou não com a CRA?

O gradualismo geográfico é contrário aos princípios constitucionais, mormente:

- a) Ao princípio da universalidade, segundo o disposto no art. 22º CRA que estabelece que, todos os cidadãos gozam dos mesmos direitos, das liberdades e das garantias constitucionalmente consagradas;
- b) Ao princípio da igualdade (art. 23º CRA), todos são iguais perante a Constituição e a lei, não podendo, ninguém ser prejudicado, privilegiado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão da sua ascendência, sexo, raça, etnia, cor, deficiência, língua, local de nascimento, religião, convicções políticas, ideológicas ou filosóficas, grau de instrução, condição económica ou social ou profissão;
- c) Ao princípio da participação na vida pública (art. 52º CRA), todo o cidadão tem o direito de participar na vida política e na direcção dos assuntos públicos, directamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos;
- d) Ao direito ao sufrágio (art. 54º CRA), todo o cidadão, maior de 18 anos, tem o direito de votar e ser eleito para qualquer órgão electivo do Estado e do poder local e desempenhar os seus cargos ou mandatos, nos termos da Constituição e da lei;
- e) A necessidade promoção de desenvolvimento sustentado e harmonioso do país, assegurando a justa repartição do rendimento nacional, a preservação do ambiente e a qualidade de vida dos cidadãos (art. 91º nº 2 CRA).

Então, em nossa opinião, recusado o gradualismo geográfico por ser contrário a Constituição e conduzir a bifurcação do Estado a implementação das autarquias tem que ser universal, simultânea em todo o território o que não exclui a possibilidade de um gradualismo funcional, avançar gradualmente na transferência de competências a todas as autarquias. Isto não significa um igualitarismo na distribuição de recursos, pois nesse caso, o princípio da igualdade se deve associar o princípio da equidade. Nesta conformidade, a distribuição de recursos deve ser feita igualmente para todas as autarquias, mas em função das suas diferentes realidades em relação ao número de habitantes, as infra-estruturas e equipamentos existentes ou a edificar, a complexidade da gestão da edilidade e outros critérios, segundo o espírito da Constituição que tem em vista a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção das desigualdades entre elas e a consagração de receitas e dos limites de realização de despesas (art. 217º nº3 CRA).

Portanto, para evitar a bifurcação do Estado e a tendência de separação rural ou urbano, introduzir-se-ia um modelo de autarquização gradual e universal o que significaria a aplicação dos seguintes princípios:

a) Universalismo geográfico: as autarquias locais introduzem-se, simultaneamente, em todo o país, o que significa fazer eleições locais em que todos os angolanos possam votar. Assim, nenhum cidadão vai ser desprovido dum direito fundamental e importante, consagrado na Constituição (direito de sufrágio, art. 54º CRA).

b) Gradualismo funcional: por existir uma grande variação e diversidade em Angola: capacidade fiscal; actividades económicas; quadros no funcionalismo público; densidade populacional, escolaridade e alfabetização. Cada autarquia receberia uma dotação orçamental do Estado que corresponde às suas capacidades e às competências a ela transferidas. Certas competências, por exemplo embelezamento de espaços públicos, recolha de resíduos sólidos, bibliotecas, construção de escolas primárias, podem ser, imediatamente, transferidas para todos os órgãos executivos autárquicos, sendo outras competências de responsabilidade local, a exemplo: a canalização de água, pavimentação de vias principais, iluminação pública, policiamento local, possivelmente fora do alcance de muitas autarquias rurais, mas dentro da capacidade de gestão dos governos locais das cidades maiores.

5.2. As Instituições do Poder Tradicional

Esta instituição mereceu dignidade e primeiro reconhecimento constitucional na CRA de 2010 no art. 223º, estabelecendo a obrigação das entidades públicas e privadas, a respeitarem nas suas relações com aquelas instituições, os valores e normas consuetudinários observados no seio das organizações político-comunitárias tradicionais e que não sejam conflitantes com a Constituição, nem com a dignidade da pessoa humana.

A Constituição reconhece a existência do pluralismo jurídico no país, e aceita a sua aplicação, mas é pouco explícita sobre onde e quando se aplica a jurisdição tradicional, certamente nas comunidades rurais. O que se outorga um papel especial que na prática tendem a ser os sobas, cuja autoridade e poder é respeitada, essencialmente, nas zonas rurais.

A CRA define no art. 224º as autoridades tradicionais como, sendo, entidades que personificam e exercem o poder da respectiva organização político-comunitária tradicional, de acordo com os valores e normas consuetudinárias e no respeito pela Constituição e pela lei.

Segundo o professor João Pinto, entende como autoridades tradicionais como sendo “as pessoas singulares ou instituições investidas de poder de autoridade junto das comunidades, fundadas nos usos e costumes”.

Para o professor Carlos Feijó, as autoridades tradicionais são pessoas colectivas de substrato cultural que se traduzem em estruturas organizatórias forjadas ao longo dos tempos, pré estaduais e emanam da realidade histórica, cultural, sociológica. Segundo, Fernando Florêncio, citado põe aquele autor não integram no conceito, os indivíduos que detêm um poder meramente informal ou de influência no poder político como os adivinhos, fazedores de chuvas, curandeiros, profetas, etc. Vale referir que a diversidade cultural, as formas de acesso aos meios vida, a experiência política, a ligação à terra, entre outros, afiguram-se diferentes, o que sugere alguma cautela quando se tenta generalizar as características das autoridades tradicionais, o que pode afigurar-se insessato na sua conceptualização¹⁷⁷.

Outra visão, vem espelhada no Relatório da Formação em Desenvolvimento Comunitário na província de Benguela ADRA/2006 que, consideram como um poder natural, mágico religioso, hereditário assente em linhagens e que se circunscreve a uma área geográfica determinada. Considera-se ainda como um poder autoritário, mas moderado pela influência de conselheiros e baseado no conhecimento das tradições.

Para nós perfilhamos a posição defendida por Lazarino Poulson em que define, as autoridades tradicionais, como pessoas jurídicas pré estaduais, de carácter costumeiro (tradicional), reconhecidas pelo Estado pelas funções específicas que desempenham no seio das respectivas comunidades, definindo com independência a orientação das suas actividades, sem sujeição à hierarquia ou a superintendência do Executivo.

Desta definição se pode extrair essencialmente os seguintes elementos:

- 1 – Pessoas jurídicas – As autoridades tradicionais, apesar de estarem representadas por uma pessoa física (soba, século), não são formadas apenas pelo titular. O reconhecimento não é subjectivo, mas objectivo.
- 2 – Pré-estaduais – As autoridades tradicionais constituem realidades existentes antes do aparecimento do Estado.

¹⁷⁷ JELEMI, Belarmino – **A Estruturação do poder Local em Angola e a Contribuição do Processo do Encontro das Comunidades para o seu Fortalecimento e Democratização.**

3– Carácter costumeiro – As autoridades tradicionais regem-se desde a sua constituição pelas regras costumeiras.

4 – Reconhecimento pelo Estado – As autoridades tradicionais são reconhecidas e não criadas pelo Estado.

5 – Pelas funções específicas que desempenham - As autoridades tradicionais são reconhecidas pelo Estado, não só pelas funções culturais ou tradicionais que desempenham, mas também pelo papel relevante que têm noutras áreas da vida na comunidade.

6 – No seio da respectiva comunidade – As autoridades tradicionais exercem o seu poder numa determinada comunidade correspondente a um determinado território.

7 – Definindo com independência a orientação das suas funções, sem sujeição à hierarquia ou à superintendência do Executivo – Sendo uma realidade anterior a existência do próprio Estado, as autoridades tradicionais não prosseguem fins do Estado. O seu reconhecimento não os coloca numa estrutura vertical, pois elas não estão sujeitas a hierarquia, nem estão sujeitas a superintendência do Executivo¹⁷⁸

As autoridades tradicionais actualmente representam e exercem o poder de acordo com a legitimidade tradicional correspondente às respectivas populações. Assim o poder tradicional em Angola é entendido como uma manifestação do poder local. Sendo certo que este antecede o Estado moderno. É, portanto, originário e autónomo.

A relação entre o poder público e as autoridades tradicionais, para além de originarem diferenças analíticas (formal, informal, oficial e o não oficial), levanta inúmeros problemas de enquadramento jurídico dessas autoridades no sistema normativo estatal angolano, principalmente quanto a eficácia jurídica formal do exercício do poder tradicional e ao seu estatuto, ao papel a este reservado no âmbito da Administração Pública, limites e reconhecimento das mesmas¹⁷⁹.

A intervenção das autoridades tradicionais é importante, quer nas questões de desenvolvimento local, quer na integração nas suas dimensões sociais, económicas e instituições. A pertinência desta questão tem resultado na produção de várias publicações que abordam a participação das autoridades tradicionais no desenvolvimento local. Tendo em conta a realidade histórica e cultural do país, as autoridades tradicionais são consideradas como entidades culturais, líderes comunitários, órgãos representativos das

¹⁷⁸ POULSON, Lazarino – **As Autarquias Locais e as Autoridades Tradicionais no Direito Angolano, Esboço de uma Teoria Subjectiva do Poder Local**, Luanda: casa das Ideias, 2009, p. 132 - 134

¹⁷⁹ Ministério da Administração do Estado – **Memorando Sobre a Situação Actual das Autoridades Tradicionais em Angola**, 2012.

comunidades. São, igualmente, tidas como elo de ligação dos interesses do Estado junto das populações, tendo em conta a prossecução do desenvolvimento económico, tecnológico, científico e social do país no âmbito do sistema de governação administrativa (desconcentração e descentralização). O modelo ideal de entrosamento entre o poder local público e as autoridades tradicionais tem sido tema de debate e aceitação nestes últimos anos, segundo demonstra o memorando do MAT de 2012.

De acordo com o professor Lazarino Poulson, depois da independência de Angola em 1975, verificou-se que as autoridades tradicionais foram pura e simplesmente esquecidas. Em sua substituição e das suas embalas (locais onde as autoridades tradicionais reúnem para tratar de assuntos ligados a comunidade), surgiram os comités e responsáveis que resolviam os litígios sem experiência no direito costumeiro. As crianças e os jovens eram mais educados pela OPA (Organização do Pioneiro Angolano) e pela JMPLA (Juventude do Movimento Popular de Libertação de Angola) do que pelos seus pais. Após o surgimento do multipartidarismo em 1991, as autoridades governamentais recuperaram as autoridades tradicionais e os membros dos comités foram convertidos em sobas¹⁸⁰ (autoridades tradicionais), sem legitimidade matrilinear ou patrilinear, isto é sem linhagem real, motivo pelo qual, actualmente, a expressão autoridade tradicional tem se confundido os tipos de proveniência.

A sucessão das autoridades tradicionais obedecia anteriormente as regras de linhagem, sendo quase sempre exercida por homens, excepcionalmente por mulheres¹⁸¹.

Actualmente, a sucessão já regista um certo afastamento daquilo que é costume, surgindo sobas que são entronizados, o que tem causado conflitos no seio de tais autoridades e consequente banalização da própria cultura¹⁸².

5.2.1. Hierarquização das Autoridades Tradicionais

Existem essencialmente três níveis chefias entre as autoridades tradicionais:

- a) O soba Grande;
- b) O Soba;

¹⁸⁰ Actualmente o papel dos sobas têm sido muito crítica, quer por membros da sociedade civil organizadas em associações ou não, quer por partidos políticos na oposição, pois, alguns, ao invés de tratarem, essencialmente, de assuntos ligados as comunidades para os quais são vocacionados, desenvolvem mais actividade política em favor do partido que governa o país, em prejuízo de outros partidos, a ponto de não permitirem a colocação de símbolos partidários de outros partidos senão a do MPLA. A prática comum que faz com que os sobas e séculos em muitos lugares de Angola apareçam vinculados ao Estado.

¹⁸¹ Como exemplo destacamos a rainha Mona Cafunfo, município do Cuango, província da Lunda Norte.

¹⁸² Ministério da Administração do Território de Angola – **Memorando sobre a situação actual das autoridades tradicionais em Angola**, 2012.

c) O Seculo

O Soba Grande corresponde ao Regedor em certas, tem representação equivalente a uma comuna, com a prerrogativa de convocar todos os outros sobas comunais.

O Soba tem todas as prerrogativas que goza o Soba Grande, a excepção para as questões salariais e o poder de resolução de certos problemas, áreas onde se encontra abaixo do Soba Grande. O Seculo funciona como ajudante de cada um dos sobas.

No caso da província do Cunene por exemplo, para além da hierarquia existem, também, o Conselho do Soba (Sobado). Este conselho tem como função aconselhar o Soba em assuntos ligados à tomada de decisão em matérias complexas e de governação, assessorar o Soba em problemas delicados como julgamentos, questões de heranças, terras, homicídios, adultério, e tantos outros assuntos atinentes a comunidade¹⁸³.

Em algumas regiões do país existem reis e rainhas (Uíge, Huambo, Lundas Norte e Sul) reconhecidos pelo Estado. A exemplo de Cabinda, ainda existe o chefe de zona ao nível das aldeias. Os chefes de zona e os coordenadores funcionam como ajudantes dos sobas e articulam-se directamente com os regedores, isto é nas províncias mais ao norte. A este conjunto de chefaturas tradicionais o governo atribui um subsídio fixado pelo Dec. P. nº 115/12 de 8 de Junho que reajusta os seguintes subsídios:

1- Soba Grande -----	24 357,03 kuanzas
2- Soba -----	21 921,32 kuanzas
3- Seculo -----	19 485,65 kuanzas
4-Ajudante do Soba Grande -----	15 563,35 kuanzas
5-Ajudante do Soba -----	12 178,51 kuanzas

A constatação feita pelo MAT é de que continua a existir conflitos à volta dos subsídios e fardas, não só pelo pagamento as vezes atrasados, mas também a volta do surgimento exponencial de novas autoridades tradicionais com elevadas expectativas de ganharem mais subsídios, sem no entanto estar claro qual é o seu real papel¹⁸⁴. Quanto as fardas alguns sobas são a favor do uso do traje tradicional que cada província ostenta. Defendem

¹⁸³ MIGUEL, Justina Carlos – **Poder Local Público e Autoridades Tradicionais em Angola, Caso particular do Cunene** – Dissertação de Mestrado em Gestão Autárquica.

¹⁸⁴ Nossa constatação, pois em certos locais, onde até mesmo antes e depois da independência não existiam aldeias, actualmente, vão se formando, principalmente nas zonas rurais, pequenos agregados populacionais na maioria dos casos pertencentes a mesma família em número de 10 – 15 residências, sendo o patriarca da mesma indicado soba com o propósito de beneficiar do subsídio concedido pelo Estado as autoridades tradicionais

a necessidade de que as fardas das autoridades tradicionais têm de ser de acordo com aquilo que os identifique culturalmente.

De acordo com o memorando de entendimento entre o poder local público e as autoridades tradicionais, tem havido um crescimento assustador de autoridades tradicionais, o que tem motivado a existência de conflitos entre elas, nomeadamente no que toca a sucessão, onde nem sempre as regras são cumpridas, pelo que se impõe como necessário, que o estado crie um instrumento jurídico-legal, com vista a controlar o nascimento desordenado de muitas autoridades tradicionais, bem como o estabelecimento de mecanismos de subsistência própria, fora do quadro do OGE. Segundo informações do MAT, até 2012 cerca de 41 000 autoridades tradicionais recebiam subsídios do Estado, num dispêndio anual de cerca de 100 000 000,00 USD (Cem Milhões de Dólares americanos).

5.3. Outras modalidades específicas de participação dos cidadãos

O legislador constituinte consagrou no nº 2 do art. 213º da CRA, outras modalidades específicas de participação dos cidadãos, também, como uma das formas de organização do poder local, deixando em aberto uma larga margem de interpretação do que venha a ser essa forma de organização.

A partida, segundo o professor Carlos Feijó, esse preceito constitucional enuncia essa realidade como possível, mandatando o legislador ordinário a reconhecer outras formas de poder local para além das autarquias e das instituições do poder tradicional.

Com base num estudo realizado pela ADRA, conclui que, existe uma imensidão de mecanismos de participação e articulação de cidadãos e cita vários exemplos tais como: a União das Associações e Cooperativas do Município da Caála/Huambo que congrega milhares de membros; O Fórum Municipal de Desenvolvimento do Município do Quela/Malanje; Fórum das Mulheres de Calandula/Malanje; A União das Associações e Cooperativas do município do Bailundo/Huambo, interlocutor essencial para qualquer estratégia de desenvolvimento daquele município. Sugerindo que, quando se estiver a legislar não se podia passar ao lado desses fóruns e destas plataformas de participação, tendo em conta que estes mecanismos acabam concretizando o ideal da democracia participativa¹⁸⁵.

¹⁸⁵ JOLOMI, Belarmino – **A Estruturação do Poder Local em Angola e a Contribuição do Processo do Encontro das Comunidades para o seu Fortalecimento e Democratização**, p. 200

Porém, para a concretização desse preceito constitucional, foi aprovada a L. 7/16 de 1 de Junho (Lei Orgânica sobre a Organização e o Funcionamento das Comissões dos Moradores), instituindo, nos termos dessa lei, as comissões de moradores como outras modalidades específicas de participação dos cidadãos.

No âmbito da lei citada, entende-se por Comissão de Moradores, toda a pessoa colectiva de direito público, resultante da união voluntária e organização de pessoas residentes numa determinada rua, quarteirão, bairro, aldeia ou povoação (art. 2º/1 da LOOFCM).

Desse conceito, apraz-nos referir o seguinte:

O legislador ordinário definiu a comissão de moradores como pessoa colectiva pública.

A doutrina dominante, utiliza critérios ecléticos para definir pessoa colectiva pública, combinando o critério da iniciativa, do fim e o da capacidade jurídica, tal que o professor Freitas do Amaral define pessoa colectiva pública como sendo “as pessoas colectivas criadas por iniciativa pública, para assegurar a prossecução necessária de interesses públicos, e por isso dotados em nome próprio de poderes e deveres públicos”¹⁸⁶. Segundo, o autor as pessoas colectivas públicas são criadas por iniciativa pública, ou seja a iniciativa privada não pode criar pessoa colectiva pública. As mesmas são criadas para prosseguirem o interesse público e para isso devem estar dotadas de poderes e deveres públicos.

Em Angola, mesmo depois da entrada em vigor da L.7/16 (LOOFCM), as Comissões de moradores não são criadas por iniciativa pública, ou seja não são criadas por órgãos da Administração do Estado, quer central, quer local, mas sim por iniciativa própria dos moradores de uma determinada rua, bairro, povoação etc; com dependência directa da vontade dos seus membros, observando-se o princípio da autonomia da vontade, princípio basilar das relações jurídico-privadas.

Quanto a nós, Comissão de Moradores é uma pessoa colectiva privada de natureza associativa, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, cujos recursos financeiros para auto financiarem as suas actividades provêm, essencialmente, da quotização dos seus membros e outras contribuições financeiras dos seus associados e instituições privadas e públicas.

¹⁸⁶ AMARAL, Diogo Freitas do – **Curso de direito Administrativo**, 3ª ed., Coimbra: Almedina, 2012, p. 753.

Por isso, definimos a Comissão de Moradores como pessoa colectiva privada, de substrato pessoal criada por iniciativa de um número de membros legalmente previsto e reconhecido pelo órgão da administração local, ou de uma autarquia da respectiva circunscrição territorial com a finalidade de cooperarem com esses órgãos na satisfação de interesses da comunidade.

Para a constituição de uma Comissão de Moradores é necessário um número mínimo de 25 membros da respectiva rua, quarteirão, bairro, aldeia ou povoação, elaborando para o efeito os respectivos estatutos que deverão reger a constituição, e funcionamento da mesma, conforme dispõe os arts. 7º e 9º da L.7/16 de 1 de Junho.

Portanto, a Comissão de Moradores, adquire a personalidade jurídica pelo depósito, contra o recibo, de um exemplar da acta da Assembleia Constitutiva, do estatuto e a respectiva aprovação tutelar. A aprovação tutelar é o acto pelo qual, no exercício da tutela administrativa, o Poder Executivo confirma a observância dos procedimentos e requisitos necessários a criação da Comissão de Moradores, devendo o órgão da administração local da respectiva circunscrição territorial emitir um certificado de registo (art.10º L.7/16).

A tutela administrativa que o Poder Executivo exerce sobre a Comissão de Moradores consiste na verificação do cumprimento das regras e procedimentos para a sua criação e na verificação do cumprimento da lei, ou seja os órgãos da administração do Estado exercem a tutela da legalidade, porém, podem em caso de violação grave da CRA, das leis em vigor e dos respectivos estatutos determinar a destituição e ou a dissolução dos órgãos sociais da Comissão de Moradores (Assembleia, Administração e o Conselho Fiscal), não representando para tal a tutela de mérito, tendo em conta as atribuições conferidas as Comissões de Moradores e a falta de competências dispositiva dos seus órgãos.

No exercício das suas atribuições, compete, nos termos do art. 4º da L.7/16 à Comissão de Moradores cooperar com os órgãos da administração local do Estado e com as autarquias locais¹⁸⁷ nas questões relativas nomeadamente:

- a) Identificação dos moradores nacionais e estrangeiros;
- b) Denúncia de construções não autorizadas e da ocupação ilegal de terrenos;
- c) Denúncia de imigrantes ilegais;
- d) Denúncia de práticas de comércio ilegal;

¹⁸⁷ Deverá ter efeito prático esta cooperação com as autarquias locais, quando as mesmas forem uma realidade em Angola. Nos dias que correm apenas cooperam com os órgãos da administração local do Estado.

e) Denúncia de igrejas e seitas ilegais; etc.

A constituição da Comissão de Moradores obedece, o princípio da unicidade, isto é, só deve ser criada uma comissão de moradores em cada circunscrição territorial, competindo a autoridade administrativa definir as áreas e os limites geográficos para a implementação dessas comissões.

CONCLUSÃO

A presente dissertação versou em síntese a estrutura da organização administrativa do Estado angolano a luz da CRA de 2010, que veio trazer um paradigma de governação diferente em relação ao que vigorava antes da entrada em vigor da actual CRA.

Todavia, encontrámos bastantes dificuldades e condicionalismos, pelo facto de existir insuficiência de doutrina e jurisprudência em relação aos conteúdos, aqui, desenvolvidos e em alguns casos a falta de legislação, dificultando uma melhor abordagem aos conteúdos que fundamentam a construção do tema.

Com efeito, o trabalho foi organizado em cinco capítulos, onde fizemos uma análise contextual a cada um, atendo o quadro normativo constitucional, bem como o quadro infraconstitucional que dão suporte à organização administrativa do Estado angolano.

Para tal, foi necessário estudar e compreender a conceitualização da Administração Pública, vista no sentido subjectivo, cuja finalidade é a satisfação, em nome da colectividade, de necessidades colectivas. Foram analisados, também, os princípios que conformam a organização e as actividades administrativas.

Chegados aqui, concluímos que no período que antecede a independência de Angola em 1975, a Administração Pública, sempre se estruturou tendo em conta aos princípios de desconcentração e descentralização administrativas, porém no período que se seguiu a independência, o sistema político adoptado e o regime de partido único, a actividade administrativa centrava-se na pessoa do Estado.

Com a implantação do multipartidarismo e com a entrada em vigor da Lei de Revisão Constitucional em 1992, trouxe uma reforma no sistema político angolano, baseado no sistema de governo semi presidencial, com pendor presidencial a semelhança de governo do tipo francês, em que a chefia do Governo como principal órgão da Administração Pública competia ao Presidente da República, porém, partilhava os poderes administrativos com o Primeiro Ministro.

Todavia, com a entrada em vigor da CRA em 2010, o sistema de governo adoptou uma nova configuração, distanciando-se à aqueles internacionalmente conhecidos, figurando,

entretanto, num modelo atípico angolano, o presidencial-parlamentar, fortemente criticado pela classe académica, principalmente pelo modo de eleição do Presidente da República,

que quanto a nós não é, nem directa, nem indirecta como ocorre na República da África do Sul, é o Presidente da República ser eleito como deputado e por ser o nº 1 da lista do partido vencedor, ainda que seja por 35% é, automaticamente, catapultado a Presidente da República, pois não apresenta a sua candidatura como Presidente da República, mas sim a de candidato a deputado na lista de partido político ou de coligação de partidos políticos.

Outrossim, pelos excessivos poderes concentrados na pessoa do Presidente da República, órgão unipessoal, cabendo a ele a Chefia do Estado e Titular do Poder Executivo e outras competências previstas na CRA, auxiliado pelos Ministros de Estado, Ministros, Vice Ministros e Secretários de Estado se houver, claramente afastado o poder de fiscalização, por via do acórdão do Tribunal Constitucional nº 319/2013, por parte da Assembleia Nacional dos actos do Executivo angolano.

Noutra vertente, a CRA firmou o princípio da autonomia local como pilar da organização democrática do Estado.

Portanto, o poder local é concebido com base em três estruturas: as autarquias locais, as autoridades tradicionais e outras modalidades específicas de participação dos cidadãos (a Comissão de Moradores). Esta última que a partida e pelo facto das mesmas se resumirem em espaços territoriais exíguos, tal que não foi sensato por parte da Assembleia Nacional sob proposta do Titular do Poder Executivo a aprovação de uma lei que regula a estrutura, organização e funcionamento das comissões de moradores, enquanto uma das formas de manifestação do poder local, pois as atribuições conferidas por lei a essas associações já eram por elas exercidas, sem qualquer poder decisório. Aliás, as comissões de moradores sempre funcionaram sem estatutos próprios e nos moldes definidos agora por lei.

Portanto, o pleno exercício da descentralização administrativa territorial e não institucional em Angola, reforçará a democracia representativa e participativa, no âmbito da administração local, adequando-se as exigências da CRA e demais legislação próprias de um Estado democrático e de direito e, atento ao princípio do gradualismo geográfico dado a especificidades das várias circunscrições territoriais a implementação das autarquias locais, de cujos órgãos são eleitos pelos cidadãos residentes nas suas respectivas áreas, para que, conhecendo e vivendo os problemas dos cidadãos, certamente deverão utilizar os

meios e os recursos mais adequados para resolução dos mesmos, dispondo para o efeito de autonomia administrativa, nas vertentes de gestão, regulamentar e financeira e amoldando de património próprio e recursos financeiros provenientes na arrecadação de impostos locais.

Finalmente, a par da CRA, a L. 17/10 de 29 de Julho (Lei da Organização e Funcionamento dos Órgãos da administração Local do Estado, inclui das autoridades tradicionais como membros do órgão de apoio consultivo, fazendo parte dos Conselhos: Provincial, Municipal e Comunal de Auscultação e Concertação Social, reforçando a efectiva cooperação entre o poder local público e as autoridades tradicionais na governação local. Os sobas, enquanto líderes comunitários, detêm conhecimento em matérias ligadas as crenças, hábitos e costumes dos antepassados, tornando-se interlocutores válidos junto dos órgãos públicos locais, facilitando a melhoria das políticas públicas que mais se adequam com as áreas territoriais que representam. Todavia, para concretização desse desiderato, a Assembleia Nacional, deverá legislar, cuja competência é absoluta (art. 164º al. f) da CRA) sobre a lei de bases do sistema de organização e funcionamento do poder local (as autarquias locais e as autoridades tradicionais) com primazia as primeiras, pois a sua institucionalização dela depende, enquanto que, as autoridades tradicionais são uma realidade histórica pré existente em relação ao Estado, desempenhando sempre o seu papel na base do direito consuetudinário.

LEGISLAÇÃO

Constituição da República de Angola, 1ª Edição, Luanda: Imprensa Nacional – E.P. 2010.

- DECRETO nº 6/95. **Diário da República I Série.** Nº 30 (07.04.95), p. 531- 535.
- DECRETO nº 25/91. **Diário da República I Série.** Nº 27 (29.06.91), p. 358 – 363.
- DECRETO nº 33/91. **Diário da República I Série.** Nº 31 (26.07.91), p. 456 – 464.
- DECRETO nº 25/94. **Diário da República I Série.** Nº 73 (01.07.94), p. 258 – 263.
- DECRETO - LEI nº 13/94. **Diário da República I Série.** Nº 121 (01.07.94), p. 609 – 614.
- DECRETO – LEI nº 16A/95. **Diário da República I Série.** Nº 50 (15.12.95), p. 579(1) – 579(15).
- DECRETO LEGISLATIVO PRESIDENCIAL nº 1/10. **Diário da República I Série.** Nº 42 (05.03.10), p. 287 – 301.
- DECRETO LEGISLATIVO PRESIDENCIAL nº 7/10. **Diário da República I Série.** Nº 189 (05.10.10), p. 2612.
- DECRETO LEGISLATIVO PRESIDENCIAL nº 6/10. **Diário da República I Série.** Nº 55 (17.08.10), p. 341- 342.
- DECRETO LEGISLATIVO PRESIDENCIAL nº 5/12. **Diário da República I Série.** Nº 197 (15.10.12), p. 5300 – 5310.
- DECRETO LEGISLATIVO PRESIDENCIAL nº 6/12. **Diário da República I Série.** Nº 157 (15.10.12), p. 5310 – 5311.
- DECRETO PRESIDENCIAL nº 6/10. **Diário da República I Série.** Nº 35 (24.02.10), p. 230 – 231.
- DECRETO PRESIDENCIAL nº 40/11. **Diário da República I Série.** Nº 84 (04.03.11), p. 640 - 642.
- DECRETO PRESIDENCIAL nº 43/10. **Diário da República I Série.** Nº 84 (06.05.10), p. 645 – 654.
- DECRETO PRESIDENCIAL nº 7/10. **Diário da República I Série.** Nº 42 (05.03.10), p. 301 – 308.
- DECRETO PRESIDENCIAL nº 16/12. **Diário da República I Série.** Nº 44 (30.01.12), p. 123 – 130.
- DECRETO PRESIDENCIAL nº 276/11. **Diário da República I Série.** Nº 210 (31.10.11), p. 5322 – 5335.
- DECRETO PRESIDENCIAL nº 277/11. **Diário da República I Série.** Nº 210 (31.10.11), p. 5337 – 5354.
- DECRETO PRESIDENCIAL nº 216/12. **Diário da República I Série.** Nº 157 (15.10.12), p. 5311 – 5317.
- DECRETO PRESIDENCIAL nº 217/12. **Diário da República I Série.** Nº 157 (15.10.12), p. 5317 – 5318.
- DECRETO PRESIDENCIAL nº 218/12. **Diário da República I Série.** Nº 157 (15.10.12), p. 5318 – 5321.
- DECRETO PRESIDENCIAL nº 219/12. **Diário da República I Série.** Nº 157 (15.10.12), p. 5321 – 5324.
- DECRETO PRESIDENCIAL nº 220/12. **Diário da República I Série.** Nº 157 (15.10.12), p. 5324 – 5326.
- DESPACHO nº 3/10. **Diário da República I Série.** Nº 35 (24.02.10), p. 229 – 230.
- DESPACHO nº 99/10. **Diário da República I Série.** Nº 85 (13.09.10), p. 878 – 879.
- LEI nº 3/10. **Diário da República I Série.** Nº 57 (29.03.10), p. 395 – 401.

LEI nº 17/10. **Diário da República I Série**. Nº 122 (29.07.10), p. 1571 – 1590.
LEI nº 17/90. **Diário da República I Série**. Nº 46 (20.10.90), p. 413 – 416.
LEI nº 9/95. **Diário da República I Série**. Nº 112 (15.09.95), p. 991 – 997.
LEI nº 9/03. **Diário da República I Série**. Nº 115 (28.10.03), p. 722 – 729.
LEI nº 10/10. **Diário da República I Série**. Nº 121 (30.06.10), p. 1190 – 1191.
LEI nº 8/95. **Diário da República I Série**. Nº 37 (15.09.95), p. 398 – 406.
LEI nº 8/02. **Diário da República I Série**. Nº 29 (12.04.02), p. 389 – 396.
LEI nº 22/12. **Diário da República I Série**. Nº 156 (14.08.12), p. 3496 – 3526.
LEI nº 7/16. **Diário da República I Série**. Nº 87 (01.06.16), p. 1964 – 1967.
LEI CONSTITUCIONAL DE ANGOLA, LEI nº 12/91. **Diário da República I Série**. Nº 19 (06.05.91), com alterações da Lei de Revisão Constitucional nº 23/92. **Diário da República I Série**. Nº 38 (16.09.92).

JURISPRUDÊNCIA

ACÓRDÃO 319/2013: processo nº 394/13-C, Tribunal Constitucional Angolano [consultado 21 de Nov.2013]. Disponível em www.tribunalconstitucional.ao

BIBLIOGRAFIA GERAL

ARAÚJO, Raul C. – **Os Sistemas de Governo de Transição Democrática nos PALOP**. [s.e]. Coimbra: Coimbra Editora, 2000. ISBN 972-32-0779-6.

ARAÚJO, Raul Carlos Vasquez, NUNES, Elisa Rangel – **Constituição da República de Angola Anotada**, Tomo I, 2014. ISBN 978-989-97239-3-1.

CAETANO, Marcello – **Manual de Ciência Política e Direito Constitucional**. rev. Miguel Galvão Telles, 6ª ed., rev. e ampl., 4ª reimp. Coimbra: Almedina, 2010. ISBN 978-972-40-0517-1.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes – **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed., 15ª reimp. Coimbra: Almedina, 2012. ISBN 978-972-402106-5.

GOUVEIA, Jorge Bacelar – **Direito Constitucional Angolano**, [s. e], Lisboa: IDILP, 2014. ISBN 978-989-97857-2-4.

GOUVEIA, Jorge Bacelar – **Manual de Direito Constitucional**. 1ª ed., Coimbra: Almedina, 2005. ISBN 972-40-2621-3.

MACHADO, Jónatas, COSTA, Paulo Nogueira da, HILÁRIO, Esteves Carlos – **Direito Constitucional Angolano**. 1ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2011. ISBN 978-972-32-1989-0.

MIRANDA, Jorge – **Manual de Direito Constitucional**. 9ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2011. ISBN 978-972-32-0419-3.

PINTO, Carlos Alberto da Mota; MONTEIRO, António Pinto; PINTO, Paulo Mota – **Teoria Geral do Direito Civil**. 4ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2005. ISBN 972-32-1325-7.

WEBBA, Mihaela Neto – **Os Poderes do Presidente da República no Sistema Jurídico-Constitucional e Político Angolano**. [s.e]. Coimbra: [s.n], 2009.

BIBLIOGRAFIA ESPECÍFICA

AMARAL, Diogo Freitas do

- **Curso de Direito Administrativo**. 2ª ed., 11ª reimp. Coimbra: Almedina, 2006, vol. I.

- **Curso de Direito Administrativo**. 2ª ed., 5ª reimp. Coimbra: Almedina, 2006, vol. II.

- **Curso de Direito Administrativo**. 3ª ed., 7ª reimp. Coimbra: Almedina, 2012, vol. I. ISBN 978-972-40-2805-7.

- **Curso de Direito Administrativo**. 2ª ed., 2ª reimp. Coimbra: Almedina, 2012, vol. II, ISBN 978-972-40-4407-1.

ANDRADE, Carlos Vieira de

– **Lições de Direito Administrativo**. 2ª ed., reimp. Coimbra: imprensa da Universidade, 2012. ISBN 978-989-26-0120-5.

- **Lições de Direito Administrativo**. rev., CRISTINO, Ana. [s.e]. Coimbra: Imprensa da Universidade, 2010, ISBN – 978-989-26-0075-8.

CAETANO, Marcello

– **Manual de Direito Administrativo**. rev. e actual. Diogo Freitas do Amaral. 10ª ed., 10ª reimp. Coimbra: Almedina, 2010, ISBN – 978-972-40-0288-0.

- **Princípios Fundamentais do Direito Administrativo**. 3ª reimp. Coimbra: Almedina, 2010, ISBN 978-972-40-0908-7.

CAUPERS, João

– **Introdução ao Direito Administrativo**. 11ª ed., Lisboa: Âncora Editora, 2013. ISBN 978-972-780-418-4.

- **Introdução à Ciência da Administração Pública**. 1ª edição, Lisboa. Âncora Editora, 2002. ISBN 972-780-097-1.

DIAS, José Eduardo Figueiredo; OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Noções Fundamentais de Direito Administrativo**. 3ª ed., Coimbra: Almedina, 2013. ISBN 978-972-40-5074-4.

FEIJÓ, Carlos; PACA, Cremildo

– **Direito Administrativo: Introdução e Organização Administrativa**. 1ª ed., Viseu: Tipografia Guerra, 2005.

- **Direito Administrativo**. 3ª ed., Luanda: Mayamba Editora, 2013. ISBN 978-989-8528-70-4.

- **A Autonomia Local e a Organização do Poder Territorial em Angola**, [s.e], Luanda: Casa das Ideias, 2012, ISBN 978-989-8396-50-1.

FONSECA, Isabel Celeste M.; AFONSO, Osvaldo da Gama. **Direito Administrativo Angolano: Legislação Fundamental; Organização Administrativa**. Porto: Uniarte Gráfica, 2013. ISBN 978-972-788-793-4.

FONSECA, Isabel Celeste M. – **Direito da Organização Administrativa: Roteiro Prático**. [s.e], Coimbra: Almedina, 2012. ISBN 978-972-40-4522-1.

- FRANCISCO, João Manuel – **Direito Administrativo Angolano**. [s.e], Luanda: Mayamba Editora 2008.
- LUCIANO, Benvindo de Jesus Francisco – **Descentralização e Desconcentração na Administração Pública em Angola**. [s.e]. Lobito: Escolar, 2012. ISBN – 978- 989- 669- 027-4.
- MACIE, Albano – **Lições de Direito Administrativo Moçambicano**. [s.e]. Maputo: Escolar, 2012. vol I.
- MARQUES, António Vicente
 - **Direito Administrativo Angolano**, 1ª edição, Luanda: Edições Maianga, 2009.
 - **Direito Administrativo Angolano: Legislação Fundamental**; compil. e anot. 1ª ed., 1ª tir., Luanda: Texto, 2007. ISBN 978-980-47-1461-0.
- MARTINS, Evandra Luisa de Jesus – **Autarquias Locais em Angola: Um Olhar Constitucional**, [s.e], Coimbra: Almedina, 2016, ISBN 978-972-40-6597-7.
- MEIRELLES, Hely Lopes – **Direito Administrativo Brasileiro**. 38ª ed., S. Paulo: Malheiros, 2012.
- NETO, António Pitra – **Apontamentos sobre Matérias de Direito Administrativo**. 1ª ed., Luanda: Mayamba Editora, 2011. ISBN 978-989-8370-52-5.
- NUNES, Elisa Rangel – Elementos de direito Comparado para o Estudo das Finanças Municipais em Angola, Luanda: Composição, A Guerra, Impressão e Acabamentos Rolo & Filhos II, S.A., Mafra 2011.
- OTERO, Paulo – **Manual de Direito Administrativo**. [s.e], Coimbra: Almedina, 2013. ISBN 978-972-40-5388-2.
- PACA, Cremildo - **As Autoridades Administrativas Independentes e o provedor de Justiça no Direito Angolano**. [s.e]. Luanda: Edições Maianga, 2011.
- POULSON, Lazarino – **As Autarquias Locais e as Autoridades Tradicionais no Direito Angolano – Esboço de uma Teoria Subjectiva do Poder Local**, 1ª ed. Luanda: Casa das Ideias, 2009,
- RIVEIRO, Jean – **Direito Administrativo**. trad. Rogério Ehrhardt Soares. [s.e]. Coimbra: Almedina, 2001.
- SANTOS, Belisário dos, LOPES, Carlos M. – **Angola, Dez Anos de Desconcentração e Descentralização Administrativas**, 1ª ed., Luanda: Ministério da Administração do Território da República de Angola, 2015,
- SOUSA, Marcelo Rebelo de – **Lições de Direito Administrativo**. [s.e]. Lisboa: Pedro Ferreira, 1995.
- SOUSA, Marcelo Rebelo de; MATOS, André Salgado de – **Direito Administrativo Geral**. rev. Marta Jacinto. 3ª ed., reimp. Alfragide: Dom Quixote, 2010. ISBN 978-972-20-3242-1.

SOUSA; Marcelo Rebelo de; MATOS, André Salgado de – **Direito Administrativo Geral: Introdução e Princípios Fundamental**. 1ª ed., Lisboa: Dom Quixote, 2004. ISBN 972-20-2672-0.

SOUSA, Nuno J. Vasconcelos de Albuquerque – **Direito Administrativo**. [s.e]. Porto: Elcla, 2001. ISBN 972-749-110-3.

TAVARES, José – **Administração Pública e Direito Administrativo: Guia de Estudo**. 3ª ed., rev. Coimbra: Almedina, 2000. ISBN 972-40-1408-0.

TEIXEIRA, Carlos dos Santos, MASSUANGANHE, Jacob – **A Reforma da Governação Local**, [s.e], Luanda: Imprensa Nacional – EP, 2014,