



O MUNICÍPIO NA CONSTITUÇÃO ANGOLANA

Trabalho de Fim de Curso

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO MUNICIPAL
COMPARADO DOS PAÍSES DE LÍNGUA OFICIAL PORTUGUESA

(Coordenação: Prof. Doutor José Melo Alexandrino)

INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Onofre Martins dos Santos

28 Junho 2012

I. INTRODUÇÃO

A escolha de um tema

No termo de um Curso de Pós-graduação em Direito Municipal Comparado dos Países de Língua Portuguesa, em que a riqueza dos temas, o longo percurso dos conceitos, e a diversidade dos seus conteúdos nos vários países em estudo é um manancial quase inesgotável, a escolha de um assunto para objecto de apresentação final é, desde logo, um exercício aliciante.

A opção assumida resume, porém, uma preocupação pessoal de interpretação da Constituição angolana de 2010 precisamente no que concerne a um conceito charneira para a implementação do poder local: o conceito de município.

O município: a autarquia mais comum

Trata-se de um conceito não apenas nuclear como certamente a autarquia local mais comum em todos os Estados de língua oficial portuguesa, com a possível única excepção de S. Tomé e Príncipe. Todavia, embora sob a designação de *distrito*, a realidade por trás dessa denominação é a mesma também naquele País insular africano, o único de entre aqueles Países a reconhecer ainda, a par de Portugal, uma região autónoma – a Ilha de Príncipe que já foi capital durante mais de três séculos, o que historicamente poderá justificar aquela credencial.

Timor-Leste, o 8.º País de língua oficial portuguesa não fez esse reconhecimento de autarquia local, limitando-se a reconhecer o princípio da *descentralização* mas, tal como em Angola, procedeu à recepção, dentro de certos limites do direito costumeiro, tendo optado o seu legislador constitucional pela atribuição de poderes administrativos às instituições do poder local. O “*suco*” a sua principal divisão tradicional não é, porém, dotada de personalidade jurídica.

Um conceito pré-constitucional

O próprio conceito de *município* é pré-constitucional o que suscita, como ensinou o Prof. Doutor Paulo Otero na lição que proferiu no Curso, problemas de autoria e de interpretação da própria Constituição. Com efeito, as Constituições vivem muito de uma linguagem preexistente. O conceito de *município* invoca uma realidade que não só é anterior à Constituição como, pelo menos no caso de Portugal, anterior ao próprio Estado. A Constituição angolana ao acolher uma expressão que lhe é anterior, levanta esses problemas de saber se estamos perante conceitos de natureza legal, ou seja já predefinidos pela lei, de uma construção doutrinal acolhida pelo legislador, ou até de um conceito proveniente do Direito internacional. Com efeito, as Constituições não inventam conceitos mas antes os acolhem, como é o caso de *município* e de *autarquia local*.

Uma vez que as leis devem ser interpretadas de acordo com a Constituição (que é o parâmetro ao abrigo do qual se dá a interpretação de todo o direito ordinário), no tocante aos conceitos pré-constitucionais é o inverso que pode acontecer! Na medida em que a Constituição já utiliza conceitos cujo sentido repousa em fontes anteriores à Constituição o intérprete incorre no risco (ou na certeza) de fazer uma interpretação da Constituição de acordo com o direito ordinário ou com uma contribuição da doutrina.

No Império Romano

Aprendemos mesmo na lição do Prof. Doutor Artur Duarte Nogueira que o *município* é um conceito que remonta ao Imperio Romano correspondendo a uma estrutura jurídica com alcance administrativo, com base no qual foi estruturado e gerido o maior Estado de que há memória, talvez com a única exceção da União Soviética, mas seguramente mais vasto que hoje a China e os Estados Unidos. O município romano alicerçado no pragmático conceito de cidadania, atribuído indistintamente aos povos mais dispersos, veio a naufragar no século V quando o desmoronamento do Império fez perder o sentido desse laço comum, pouco a pouco substituído por outras cidadanias dos novos Estados emergentes. O conceito de município, todavia, volta à superfície no século XII, atingindo o seu apogeu no século XIV.

Na Idade Média

Obviamente, é discutível ver no *município* medieval mais do que uma mera reminiscência romana e, não obstante, tantas são as semelhanças que não é impossível encontrar um fio condutor entre uma realidade perdida e a outra muito mais tarde recuperada. O interessante é verificar que o *município*, com essa ou outra denominação (como veio a acontecer aquando do seu ressurgimento na Idade Média) tem sempre a ver com uma solução política baseada no reconhecimento de interesses específicos de uma comunidade circunscrita a um determinado território, cujo sistema de administração goza de autonomia, sendo os seus órgãos e dirigentes eleitos pela população.

O poder local anterior ao Estado em Angola

Como, porém, é claro também, se o conceito de *município* é pré-constitucional, o mesmo não se pode dizer da realidade municipal em Angola. Em Angola o poder local que preexistia ao Estado não era o poder dos municípios mas o das suas autoridades tradicionais. Esse poder não fora reconhecido, nem na primeira Lei Constitucional nem na Lei Constitucional de 1992, mas viria a sê-lo pela Constituição, em 2010. Antes da independência nacional, os factos históricos e a legislação referentes ao período da administração colonial mostram que o problema da administração local girou, no fundo, em torno da questão *municipalismo versus poder tradicional* (Virgílio Fontes Pereira, *O Poder Local*, p. 142). Porém, como este autor observa “é preciso desde logo, prevenir no sentido de se evitar a transposição, sem mais, dos argumentos que são aduzidos para apreciação da tradição e posicionamento histórico, político, jurídico e administrativo do município em Portugal continental para a realidade verificada em Angola” (ibidem). Acrescenta aquele autor, em conclusão que “em Angola, não se verificou, no período colonial, um movimento municipalista nos mesmos termos que o sucedido na Europa e em Portugal metropolitano, em particular” (Virgílio Fontes Pereira, obra citada, p.147). Havia sido a própria autoridade colonial, contrariando o discurso secular, a chegar à conclusão, em 1961, de que “não estavam ainda criadas as condições para a imposição de formas municipalistas”. “O verdadeiro fundamento da construção do poder local nas condições específicas do território devia assentar na evolução das instituições político-comunitárias tradicionais” (Virgílio Fontes Pereira, obra citada, pp.146/147).

O município no Brasil

Diferentemente, no outro lado do oceano, o *município* seguiu a bordo das caravelas que levaram de Portugal o futuro Imperador D. Pedro para fazer

acontecer o que nunca acontecera, nem voltaria a acontecer na história das nações: a mudança da sede do poder colonial para uma das suas colónias, a qual é hoje a República Federativa do Brasil formada, no dizer retoricamente excessivo do artigo inaugural da sua Constituição, pela “*união indissolúvel dos Estados e dos Municípios...*” (artigo 1.º CRFB). Aí, porém, os *municípios* pelas suas atribuições e poderes como que se afasta do próprio conceito de autarquia local para se aproximar do conceito de verdadeira região autónoma como o comentou na sua aula o Prof. Doutor Jorge Miranda.

O poder local na Lei Constitucional de 1992

As mudanças constitucionais operadas em Angola em 1991 e 1992, no sentido do pluralismo político, trouxeram igualmente como corolário, as pistas para uma democratização, também a nível local. A Lei Constitucional de 1992, no Capítulo VII denominado “*Do poder local*” – e que melhor se designaria “*Da Administração local*” exprimia no seu artigo 145.º que “*A organização do Estado a nível local compreende a existência da autarquias locais e de órgãos administrativos locais*”. Na verdade sob um chapéu de poder local abrigavam-se duas realidades distintas das quais apenas as autarquias se encaixariam naquela denominação.

Na realidade, apenas no artigo 146.º da Lei Constitucional se definem, adequadamente as autarquias locais, como “*pessoas colectivas territoriais*”, embora não indicando o legislador constitucional de então as categorias de autarquias que caberiam no seu conceito.

Já o artigo 147.º se encarregava de definir o outro lado do falso binómio de poder local, retratando o que se pode designar por administração periférica do Estado. No fundo a Lei Constitucional não fez mais do que aplicar algumas etiquetas da moda à velha roupagem do sistema para o qual “*órgãos locais do poder do estado*” e “*poder local*” eram expressões equivalentes (Virgílio Fontes Pereira, obra citada, pág. 195).

O poder local e a administração local do Estado

Como ensinou o Prof. Doutor Jorge Miranda numa das suas intervenções do Curso no domínio da administração local, somente três sistemas são possíveis:

- (i) O sistema da administração periférica do Estado;
- (ii) O sistema da administração autárquica local;

(iii) O sistema da administração local regionalizada.

O primeiro sistema foi o adoptado nos países africanos de língua portuguesa desde a sua independência até à democratização. Neste sistema não há uma participação dos cidadãos, nem a ideia de *município* está muito presente.

O segundo sistema é o que corresponde à concepção de autarquia local implicando a transferência de atribuições que eram do Estado e que passam a ser prosseguidas pelos órgãos autárquicos. O Estado não é a única entidade pública. Há uma pluralidade de entidades públicas que consubstanciam a descentralização. Neste sistema, o Estado pode criar novas e mais entidades públicas ou o Estado pode transferir para entidades públicas que já existem, poderes que eram até então do próprio Estado.

O terceiro sistema, corresponde a um outro modelo que no entendimento do Prof. Doutor Jorge Miranda corresponderá de alguma maneira aos *municípios* brasileiros, na realidade muito diferentes dos *municípios* portugueses. Não são já, em seu entender, verdadeiras autarquias locais, visto que os *municípios* no Brasil têm atribuições e poderes que são de verdadeiras regiões autónomas.

A Lei Constitucional angolana de 1992 de algum modo meteu no mesmo cesto os dois sistemas de administração periférica do Estado e autárquica, o que não deixava de ser uma forma equívoca de apresentar no texto fundamental o que seria o poder local.

A denominação *município* apenas aparecia no seu artigo 55 que estabelecia a divisão administrativa de Angola: “*O território da República de Angola, para fins político-administrativos, divide-se em Províncias, Municípios, Comunas e Bairros ou Povoações*”. Na Lei Constitucional original, de 11 de Novembro de 1975, a República Popular de Angola dividia-se em “*províncias, concelhos, comunas, círculos, bairros e povoações*”. A versão constitucional de 1992 limita-se, praticamente, a substituir a denominação *concelho* por *município*, sendo certo que são denominações sinónimas. A designação *concelho* que também existia no direito romano como um conceito paralelo ao conceito de *município*, para designar uma assembleia, foi também o termo com que o município aparece rebaptizado quando ressurge nos alvares da Idade Média.

Embora a Lei Constitucional de 1975, no seu artigo 47.º, estatuísse que a administração local se baseava nos princípios conjugados da unidade, da *descentralização* e da iniciativa local, ela não apontava realisticamente para um processo conducente ao reconhecimento da existência de comunidades locais autónomas, pois nos termos daquela disposição, as autoridades administrativas eram todas nomeadas sob a indicação do MPLA (Virgílio Fontes Pereira, obra citada, p. 154).

A Lei Constitucional de 1992 representa já essa viragem, apesar dos equívocos que patenteia sobre a abrangência do poder local. O seu artigo 54.º estabelece, efectivamente, que os órgãos do Estado se organizam respeitando entre outros, o princípio da *autonomia local* (alínea d) do artigo 54.º LC).

O município como autarquia e democratização

Dentro desta grande diversidade conceitual, o *município* (ou *distrito* em S. Tomé e Príncipe) representa sempre, enquanto autarquia local, o aprofundamento da democratização, também a nível local. Como referiu o Prof. Doutor Melo Alexandrino nas suas conclusões às Jornadas de Direito comparado municipal que constituíram o Módulo II do Curso, “só a democracia e as instituições democráticas favorecem um poder local efectivo”.

Sendo o conceito de autarquia um conceito de base territorial e populacional, que expressa interesses, através de órgãos representativos dessas mesmas pessoas – a autarquia requer uma legitimação democrática dos referidos órgãos. Os seus órgãos têm de ser a expressão da vontade desse mesmo agregado populacional.

Duvidosamente, quando o Estado assume a criação de autarquias – sem essa legitimação democrática, só aparentemente há aqui uma autarquia local. O município só é município quando tiver órgãos de representação eleitos democraticamente. Situações verificáveis de nomeação de titulares de órgãos municipais, são situações necessariamente transitórias.

A autonomia local não se baseia simplesmente na existência de poderes e interesses próprios e diferentes dos do Estado. Ela repousa essencialmente na personalidade jurídica da autarquia e no facto de também ter órgãos representativos democraticamente eleitos.

Por isso o conceito de autarquia local é indissociável do princípio democrático (independentemente do sistema de escolha). Os órgãos têm de ser representativos.

É neste sentido que a Constituição da República de Angola claramente se orienta e é nesta perspectiva, algo complexa, e por vezes um pouco perturbada que nos propomos analisar o conceito de município naquele novo texto fundamental.

II. O CONCEITO DE MUNICÍPIO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE ANGOLA

Referências aos municípios na Constituição

O conceito pré-constitucional de “*município*” aparece na Constituição em dois preceitos distintos, inscritos em dois Títulos tão afastados um do outro como é o Título I relativo aos Princípios Fundamentais e o Título VI referente ao Poder Local. A primeira disposição é a do artigo 5.º n.º 3 e a segunda o artigo 218.º n.º 1 ambos da Constituição da república de Angola.

O município como extensão da administração do Estado

Diz o primeiro preceito que “*A República de Angola organiza-se territorialmente para fins político-administrativos, em províncias e estas em municípios, podendo ainda estruturar-se em comunas e em entes territoriais equivalentes nos termos da Constituição e da lei*” (artigo 5.º n.º 3 da CRA).

Num primeiro relance podemos notar que a República de Angola não se *divide* em províncias e municípios, mas “*organiza-se* em províncias e municípios”. Este modo de expressar deixa subentendido um reforço implícito do princípio da unidade e da integridade territorial (artigo 2.º n.º 1, artigo 17.º n.º 1, artigo 18.º n.º 2, artigo 108.º n.º 4, artigo 115.º e alínea b) do artigo 236.º).

Esta é uma declinação simbólica que o Prof. Doutor João Caupers lembrou na sua aula ter acontecido em França depois da Revolução. As três primeiras constituições francesas não usaram nunca o termo

“*diviser*” por não ser admissível que a França pudesse ser “*dividida*”. O mesmo aconteceu na Rússia bolchevique. Na Constituição de Angola a expressão não deixa de evocar um sentimento que foi dominante desde os primeiros dias de independência e que se prolongou até hoje no sentido da não tolerância de qualquer espaço de potencial disputa ou concorrência ao poder soberano do Estado apesar das redacções constitucionais anteriores terem adoptado o termo dividir para exprimir a organização do território nacional.

Como igualmente observou o Prof. Doutor João Caupers, no quadro de Angola ocorria ainda outra circunstância que não se verificava nos casos de França ou da Rússia bolchevique: haver em Angola comunidades politicamente organizadas anteriores ao próprio Estado. Estas comunidades chefiadas por autoridades tradicionais de acordo com o direito consuetudinário não integravam constitucionalmente o poder local no plano da Lei Constitucional que regeu o País até 2010. Com efeito, apenas em com a actual Constituição isso veio a acontecer.

Embora estas autoridades apenas tenham sido reconhecidas pela Constituição de 2010 por razões históricas e políticas que se prendiam com a necessidade absoluta da afirmação do poder único do Estado, diversas foram as tentativas no passado de proceder ao “enquadramento das autoridades tradicionais”. Não obstante essas tentativas de promover a sua participação nas estruturas do Estado, o poder tradicional manteve a sua originária autonomia (Virgílio Fontes Pereira, obra citada, p. 194).

Autonomia local

A autonomia é, aliás, o elemento fulcral que permite conceptualizar as diferentes formas de poder local previstas na Constituição de que as autarquias locais e as autoridades tradicionais são as principais e dominantes manifestações.

Com efeito, ainda que as autarquias locais encontrem o seu fundamento na *descentralização*, o mesmo se não pode dizer das autoridades tradicionais cuja nota essencial, não sendo a sua democraticidade, é a sua *autonomia*. Ora a autonomia é também uma nota essencial das autarquias locais, como decorre das disposições combinadas dos artigos 213.º e 214º da Constituição da República Angolana e muito especialmente da alínea k) do seu artigo 236.º que erige a autonomia local como limite à revisão constitucional.

O elemento territorial

Se a autonomia é um elemento comum a ambas as componentes do poder local, o mesmo não se poderá dizer, no entanto, do elemento *território*.

Enquanto as autarquias locais são *pessoas colectivas territoriais* correspondentes ao conjunto de residentes em certas circunscrições do território nacional (n.º 1 do artigo 217.º da CRA), o território das autoridades tradicionais não é mais do que o espaço ocupado pelas comunidades geridas por uma autoridade tradicional. É um elemento fluido por natureza, o qual não pode ser limitado por quaisquer razões de racionalização administrativa.

O território como elemento caracterizador do poder tradicional não chega a assumir o valor essencial que lhe é atribuído na definição de autarquia local. Como bem observa Virgílio Fontes Pereira (obra citada p 307) porque o elemento cultural assume um papel decisivo nas relações intracomunitárias tradicionais, disto pode resultar a extrapolação geográfica dos elementos que se identificam com o grupo.

Diferentemente, o *território* de uma autarquia local deverá ser delimitado sem ambiguidades.

Autarquias e municípios

Ora, a este respeito a Constituição limita-se a dizer que “*as autarquias locais organizam-se nos municípios*” (n.º 1 do artigo 218.º da CRA).

Curiosamente a segunda disposição existente na Constituição fazendo expressa referência aos *municípios* utiliza igualmente o mesmo verbo *organizar*, sendo que porém, já não num sentido equivalente a *dividir* mas no sentido de objecto ou incidência local de autarquias locais.

Embora seja o mesmo o vocábulo utilizado pelo legislador constitucional, o seu alcance é diferente do que se infere do n.º 3 do artigo 5.º da Constituição.

Enquanto no artigo 5.º o que claramente se quer dizer é que a República de Angola, para fins político-administrativos *compreende*

províncias e municípios, no n.º 1 do artigo 218.º o que se pretende dizer é que as autarquias são *compreendidas* nos municípios.

Não é, todavia, inequívoca a disposição do artigo 218.º n.º 2 da CRA, que poderia lapidarmente expressar que as autarquias locais corresponderiam aos municípios, inculcando a ideia de que os municípios actuais, não autónomos, se transformariam, gradualmente (n.º 1 do artigo 242.º da CRA), em autarquias locais. Ou, caso o legislador constitucional preferisse utilizar a mesma fórmula do n.º 3 do artigo 5.º, poderia ter dito mais simplesmente que *as autarquias locais organizam-se em municípios*.

Dentro desse entendimento, os municípios administrativos seriam como que os próprios moldes das futuras autarquias locais.

Na verdade, não se diz na Constituição angolana, como é claramente dito noutras Constituições de língua portuguesa, de que a Constituição de Cabo Verde é mero exemplo, no seu artigo 227.º que *as autarquias são os municípios*. Como para além destes, poderiam ser eleitas outras autarquias – como é o caso de Moçambique em que as autarquias obrigatórias são os municípios e as povoações (n.º 1 do artigo 273.º da CRM).

Autarquias não municipais

Aquela ambiguidade da Constituição angolana deixa em aberto a eventualidade de as autarquias, a serem criadas por competência da exclusiva reserva da Assembleia Nacional (artigo 168.º alínea f) da CRA) poderem não ser apenas as coincidentes com os municípios administrativos, não se estando a referir, obviamente à possibilidade da criação de outras autarquias inframunicipais como o prevê o n.º 3 do artigo 218.º da CRA. Estas autarquias, como aquelas que poderão vir a ser constituídas a nível supra-nacional (n.º 2 do artigo 218.º da CRA), caem na categoria das autarquias *facultativas*, ou seja, aquelas autarquias que não têm necessariamente de ser criadas ou cuja criação fica dependente de uma manifestação de vontade nesse sentido.

Problemática é a questão de saber se as autarquias deverão ater-se à actual divisão político-administrativa consagrada no artigo 5.º da Constituição ou poderão assumir outras formas ou dimensões como se propõe, no caso da reforma da administração da justiça, com o projectado abandono dos tribunais provinciais e municipais, substituindo-os por tribunais de comarca (49 comarcas a criar em

substituição dos 19 tribunais provinciais e os potenciais 164 tribunais municipais).

De notar, desde logo que não existe em Angola uma delimitação rigorosa das áreas e limites dos municípios e das províncias. Foi até possível a criação de um município – o município de Cacula - na província da Huíla que não consta de nenhuma fonte legislativa. Foi criada na prática e no terreno devido á mobilidade de populações durante o tempo de guerra e não integra o diploma legal que procedeu à Divisão Política Administrativa de Angola.

Competência exclusiva da Assembleia Nacional

Caberá à Assembleia Nacional, no uso da sua competência e reserva exclusiva (artigo 164.º alínea f) da CRA) legislar e fixar os limites de cada autarquia local devendo para o efeito ter em conta os elementos geográficos, índices demográficos, sociais, culturais e económicos; os interesses de ordem geral e local em causa, hábitos e costumes e a relação de proximidade das populações, repercussões administrativas e financeiras. Poderão nestas circunstâncias ser criadas autarquias *transprovinciais*, isto é, autarquias cujo território possa ser partilhado por mais de uma província?

A recente divisão de municípios das províncias de Luanda e do Bengo mostram como alguns municípios se estendem de uma província para outra, reconhecendo-se expressamente que “*os limites territoriais dos municípios encontram-se agora, desajustados ao intenso processo de crescimento e expansão urbano e territorial da cidade de Luanda, colocando questões relacionadas com a delimitação territorial*” (Lei n.º 29/11 de 1 de setembro)

A verdade é que a forma ambígua do n.º 1.º do artigo 218.º da Constituição relativamente às autarquias que devem imperativamente ser criadas como formas autónomas de poder local – autarquias *obrigatórias* - parece transportar para o seu conceito uma outra noção de autarquias facultativas cujo contorno pessoal e territorial deverá ser oportunamente desenhado pelo legislador.

A ambiguidade vai mesmo mais longe, não ficando definitivamente esclarecido aí se apenas uma ou mais autarquias locais podem ser compreendidas ou contidas num único *município*, como não fica

também esclarecido se mais do que um *município* podem vir a formar uma única autarquia local.

Na primeira hipótese, o legislador constitucional teria pretendido acautelar a possibilidade de instituir uma potencial pluralidade de autarquias locais dentro de um mesmo município? Uma resposta afirmativa a esta questão exclui naturalmente as autarquias facultativas inframunicipais como obviamente seria o caso das comunas. Contudo, essa pluralidade de autarquias a instituir irá depender de um juízo futuro do legislador a esse respeito que terá a liberdade de escolher entre duas possibilidades:

- a) a determinação da autarquia coincidente com o actual município administrativo;
- b) a determinação de outras autarquias que se incluam no interior do município administrativo com áreas e populações perfeitamente delimitadas entre si.

Na segunda hipótese, ficaria ainda aberta a possibilidade de o legislador vir a determinar uma autarquia que correspondesse a dois ou mais municípios administrativos, o que na prática seria equivalente à fusão desses municípios e a sua transformação em autarquia local.

Tudo isto, não obstante a Constituição prever que a nível inferior ao município poderão existir outras autarquias, por exemplo correspondentes a comunas, bairros, povoações, centralidades ou mesmo cidades, tudo dependendo das características do município em si, atendendo à sua dimensão, distribuição da sua população ou à sua componente rural e urbana. Este segundo nível de autarquias corresponderia a uma determinada categoria de autarquias, facultativas, cujos elementos de população e de território seriam parcialmente comuns. Duas ou mais comunas criadas no interior de um município teriam cada uma delas uma população e um território que seria igualmente o território da autarquia municipal. Uma autarquia estaria em sobreposição sobre as outras.

A outra ideia subjacente ao disposto no n.º 1 do artigo 18.º será a possibilidade de algumas dessas autarquias inframunicipais serem independentes entre si, isto é, não partilhando entre si os elementos de território e de população respectivas. Seria o caso no município de Luanda, virem a constituir-se autarquias para as centralidades como, por exemplo, a centralidade de Quilamba-Quiaxi, dotadas de um território, de

uma comunidade de residentes e de órgãos eleitos por essa comunidade. Não haveria sobreposição mas justaposição entre essas autarquias.

A letra da Constituição e a intenção que a ela preside aponta, efectivamente, embora não menos surpreendentemente, no sentido de consentir a organização de várias autarquias locais todas elas contidas num único município, não apenas independentes ou autónomas umas das outras mas com a atribuição de territórios com fronteiras determinadas entre si e englobando cada uma delas a sua respectiva comunidade.

Não tendo assumido que os actuais municípios seriam todos eles potencialmente e progressivamente transformados em municípios autárquicos, com a mesma ou com outra designação o legislador deixa realmente entrever a possibilidade de os actuais municípios poderem vir a albergar diferentes tipos de autarquias como cidades e minicidades ou centralidades, com territórios e comunidades de pessoas que não se sobreporiam como acontece com as autarquias infra-municipais. Do mesmo modo um município do interior que pela sua vastidão incluísse uma grande zona rural poderia implicar a sua divisão em duas ou mais autarquias, circunscritas a diferentes povoações ou conjunto de povoações, cada uma das autarquias portanto com um território e uma comunidade específicos.

Com efeito, ao rebuscar a fórmula “*organização das autarquias nos municípios*” o legislador constitucional acabou por confundir as autarquias obrigatórias com as autarquias facultativas, como sugere que ao nível de alguns municípios a autarquia municipal será eventualmente substituída por outras autarquias que não serão infra-municipais pela simples razão que aí não haverá município como autarquia local.

Autarquias infra-municipais só existiriam nos casos que até poderão e deverão ser a regra de a autarquia a constituir se venha a moldar no município circunscrição administrativa. Aí poderão ser criadas outras autarquias mas o seu território e respectivas comunidades farão duplamente parte de uma e outra autarquia.

Essa categoria de autarquia infra-municipal (uma comuna, um bairro ou uma freguesia) também poderão existir nas autarquias organizadas e coexistindo no interior de um único município. Nada impede que uma cidade e várias centralidades, se constituídas como autarquias locais, não possam também elas abarcar essas mesma realidades (bairros ou freguesias, por mero exemplo). Mais uma vez, na prática, estas situações seriam o equivalente contrário da fusão de municípios, isto é, o

equivalente a uma cisão de um determinado município em vários, cada um deles correspondendo a uma cidade ou a uma centralidade.

A sugestão de que nos actuais municípios administrativos poderão vir a coexistir diversas autarquias de território e comunidades distintas não é, pois, de realização impossível ainda que o n.º 3 do artigo 218.º da Constituição inculque, algo contraditoriamente com este entendimento, que qualquer outra autarquia dentro do âmbito do actual município só poderá ser, por definição, uma autarquia infra-municipal.

Para resolver este aparente paradoxo ou o actual município que deverá albergar uma pluralidade de autarquias se cinde em tantos municípios quantos os necessários ou se promovem ao estatuto de autarquia municipal determinadas autarquias infra-municipais.

Tem de se admitir, pelo menos, que o traçado desta *arquitectura* das autarquias locais nasce de um lápis modernista que admite a pluralidade de formas e a coexistência de figuras concretas com outras que ainda estão, pelo menos por ora, sob o domínio do mais puro *abstracionismo*.

A designação das autarquias a adoptar

Aquele entendimento coloca, conseqüentemente, a questão da *designação* das autarquias locais que poderão não ser apenas municípios. Poderão ter esta designação mas a esta poderão ser acrescentadas outras como *cidades*, *centralidades* e outras, a designar assim, ou de outro modo.

Esta questão da designação pode ainda ter alguma importância, tendo em consideração os princípios do gradualismo previsto na Constituição e da transitoriedade estabelecido na Lei n.º 17/10 de 29 de Julho sobre a organização e funcionamento dos órgãos da Administração Local do Estado. Nos termos do seu artigo 8.º “*Para efeitos de Administração Local do Estado o território da República de Angola, organiza-se, territorialmente, em províncias e estas em municípios, podendo ainda estruturar-se em comunas e em entes territoriais equivalentes, nos termos da Constituição e da lei*”.

A eventual coexistência de autarquias e órgãos de administração local do Estado

Durante muito tempo ainda, a terminologia jurídica e de direito público angolana terá de conviver com os dois tipos de municípios – os administrados pelo Estado e os municípios autónomos, bem como com a

concorrência de autoridades cujas designações podem correr o risco de se confundirem. Por exemplo, nos termos dos artigos 9.º e 10.º da citada Lei, os municípios administrados pelo Estado terão um órgão colegial, a *Administração Municipal* e um órgão singular, o *Administrador Municipal*. A Constituição no seu artigo 220.º prevê os órgãos das autarquias locais estabelecendo no seu n.º 1 que a sua organização “*compreende uma assembleia dotada de poderes deliberativos, um órgão executivo colegial e um presidente da autarquia*”. Caso as autarquias locais se venham a moldar nos municípios como tudo indica seja o mais natural vir a ocorrer, e enquanto existirem municípios administrados pelo Estado que ainda se não tenham transformado em autarquias locais, haverá uma necessária coexistência de autoridades diversas cujas designações poderão ser susceptíveis de alguma confusão.

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

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

No decurso das “*Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*”, realizadas em Lisboa a 20 de Janeiro de 2012, o Professor Doutor Carlos Feijó na sua intervenção sobre o contexto e as perspectivas da institucionalização do poder local em Angola deu a conhecer a formação de uma maioria de opiniões favorável à tese segundo a qual a Constituição impõe a criação de municípios em todo o País, e por maioria de razão nas zonas menos desenvolvidas, devendo em conformidade com essa tese, todos os municípios existentes serem transformados em autarquias locais.

É uma discussão interessante, especialmente à luz de um princípio – o do *gradualismo* – que vem estabelecido na Constituição embora entre as suas disposições finais e transitórias. Contudo a Constituição nada teria a objectar se a palavra de ordem de marcar passo fosse alterada para marcha em frente. Problemática é a ausência de legislação criadora das

bases do sistema de organização e funcionamento do poder local que desde logo permita ajuizar sobre a confecção o ritmo da confecção do poder local. Não é apenas a oportunidade da criação das autarquias, mas o alargamento gradual das competências a atribuir e o doseamento da tutela de mérito que a Constituição suscita e alerta como se de uma prova de obstáculos se tratasse, para não invocar qualquer comparação culinária que pudesse terminar em esturro.

O gradualismo na atribuição de competências e da tutela

Admitindo que a tese da criação simultânea das autarquias locais venha a triunfar dado o considerável atraso na sua implementação, já prevista na Lei Constitucional de 1992, ainda assim haverá que ter em linha de conta o gradualismo no alargamento das competências e no alcance da tutela de mérito que sempre terá de haver durante determinado período.

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

Ainda que venham a ser instituídas simultaneamente as autarquias locais em todos os municípios, ainda assim haverá por largo tempo *assuntos locais* a serem tratados por órgãos da administração do Estado. Não será tanto uma “usurpação” a prazo dos poderes locais mas de autarquias locais em *gestação*, um momento que pode vir a revelar-se muito arrastado no tempo, em que as autarquias já existem, com personalidade jurídica mas ainda não se desprenderam inteiramente da placenta ou estão ainda mesmo dentro do ventre da mãe. Nestes casos, ou numa grande maioria deles, não surpreenderá que seja durante algum tempo, de preferência determinado, a administração do Estado a encarregar-se de exercer as atribuições a conferir às autarquias locais, designadamente quando se verifique não existir capacidade técnica e recursos humanos para o seu exercício. Como igualmente bem observa Virgílio Fontes Pereira (obra citada, p 319) nem será caso para se falar aí em tutela de *mérito*, tratando-se efectivamente de uma tutela *substitutiva*, pois tratar-se-á de facto da substituição da entidade tutelada com vista a suprir omissões resultantes da sua incapacidade técnica e de recursos humanos.

Um estudo datado de 1988, referido por Virgílio Fontes Pereira (obra citada, p. 173) sobre as condições existentes para a implantação de órgãos do poder popular nos municípios, apontava para cerca de 77 o número de municípios em condições para tal dos 164 existentes em todo o país. Os princípios do gradualismo e da transitoriedade encontraram certamente aí o seu principal fundamento.

Como quer que seja, criadas simultaneamente ou de forma faseada, as autarquias locais irão constituir um passo considerável para o desenvolvimento harmoniosos do espaço nacional, para a criação de oportunidades de trabalho numa escala da maior grandeza contribuindo para o aprofundamento da democracia em todo o país.

Autarquias e poder tradicional

A sua conciliação com o poder tradicional deverá contribuir para o rejuvenescimento deste poder histórico e anterior ao próprio Estado, e não evoluir para novas tentativas de enquadramento das autoridades tradicionais nos órgãos autárquicos o que a prazo viria a equivaler à extinção do poder tradicional com toda a perda de valores culturais que essa extinção implicaria. A repristinação das autoridades tradicionais, tal como operada pela Constituição da República de Angola, deverá encontrar o seu ponto de contacto ao nível das comunas e das povoações onde o direito consuetudinário desde que não ofenda a dignidade da pessoa humana deverá ser o direito aplicável para defesa dos interesses específicos das respectivas comunidades.

Bibliografia consultada

Alexandrino, José Melo – “*O Poder Local na Constituição da República de Angola: Os Princípios Fundamentais*”, Separata da Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Alexandrino, José Melo – *No Centenário da Fundação da Cidade do Huambo: A Institucionalização do Poder Local em Angola*, Conferência proferida no Huambo em 3 de Maio de 2012, inserida no âmbito do Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas leccionado na Faculdade de Direito da Universidade José Eduardo dos Santos

Alexandrino, José Melo – *Contexto e Sentido da Reforma do Poder Local*, Tópicos desenvolvidos da lição proferida, em 4 de Novembro de 2011, no Módulo “A Interioridade no tempo e no espaço” no I Curso pós-graduado sobre Direito da Interioridade, organizado pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa em colaboração com a Câmara Municipal de Bragança (disponível em <<http://www.fd.ul.pt/LinkClick.aspx?fileticket=0GFGVNw87vw%3d&tabid=340>>

Feijó, Carlos – *A Coexistência Normativa entre o Estado e as Autoridades Tradicionais na Ordem Jurídica Plural Angolana*, Almedina, 2012

Feijó, Carlos – *Problemas Actuais de Direito Público Angolano Contributos para a sua Compreensão*, Principia, 2001

Guedes, Armando Marques, *Sociedade Civil e Estado em Angola. O Estado e a Sociedade Civil sobreviverão um ao outro?*, Almedina, Coimbra

Guedes, Armando Marques, *Uma articulação entre o Estado e as Autoridades Tradicionais? Limites na congruência entre o Direito do Estado e os Direitos Tradicionais em Angola*, em (ed) Diogo Freitas do Amaral, Estudos Comemorativos dos 10 anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, vol.: 715-753, Almedina, Coimbra

Oliveira, António Cândido – *A Democracia Local (aspectos jurídicos)*, Almedina 2005

Pereira, Virgílio de Fontes – *O Poder Local – da imprecisão conceptual à certeza da sua evolução*, dissertação, 1977, inédita, Biblioteca da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Poulson, Lazarino – *As Autarquias Locais e as Autoridades Tradicionais no Direito Angolano Esboço de uma Teoria Subjectiva do Poder Local*, Casa das Ideias, 2008

As Constituições dos Países de Língua Portuguesa Comentadas, edição do Senado Federal Brasileiro