

Administração e governação local em Angola

Carlos Teixeira*

Resumo

A administração e governação local em Angola é uma temática que está na ordem do dia não só pelo fato da sua constitucionalização, mas também pelo fato de, no quadro da edificação do Estado democrático de direito, o poder local constituir uma das fórmulas de participação dos cidadãos na vida pública, sendo, por conseguinte, uma das chaves-mestras. Assim, no presente artigo discorreremos sobre a evolução histórica das bases legais da administração e governação local, focalizando a nossa abordagem na sua expressão como forma de exercício do poder de autoridade do Estado. Os princípios constitucionais da administração e governação local em Angola são aqui analisados na antecâmara da abordagem das atribuições e competências dos órgãos da administração local, com ênfase para o governo provincial e administração municipal, cuja composição é aqui escarpelizada. No quadro do processo de desconcentração, que prepara a descentralização gradativa

de competências entre a administração central e a administração local do Estado, é aqui apresentado o regime jurídico da sua delimitação.

Palavras-chave: Descentralização. Desconcentração. Evolução histórica das bases legais. Governação local. Princípios constitucionais.

* Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto. Doutorando em Direito pela Universidade de Lisboa.

Recebido em: 08/11/2011 - Aprovado em: 12/12/2011



Introdução

A administração e governação local em Angola é uma temática que se destaca na contemporaneidade não só pelo fato de entre nós merecer consagração constitucional, mas também pelo fato de, no quadro da edificação do Estado democrático de direito, o “poder local”¹ constituir uma das fórmulas de participação dos cidadãos na vida pública.

Enquanto sistema de órgãos, serviços e agentes públicos, a administração² e governação local deve assegurar em nome da coletividade a satisfação regular e contínua das necessidades de segurança, cultura e bem-estar dos cidadãos, cujas demandas nos termos da Constituição e da lei têm a obrigação de prover.

Falar da administração e governação local em Angola, impõe-nos uma brevíssima incursão sobre a evolução histórica das bases legais desde a independência nacional até os nossos dias.

Enquanto fórmula de exercício do poder de autoridade do Estado, a administração e governação local do Estado representa uma das melhores oportunidades de “envolvimento dos cidadãos no processo de tomada de decisões governamentais³ naquelas matérias que têm a ver com o seu cotidiano”.

O poder local na Constituição da República de Angola e a análise comparativa sobre a temática na anterior lei constitucional merecerão também a nossa atenção, procurando aí ler a diferença conceitual e de abordagem sobre o poder local.

Assim, e olhando para a Constituição em vigor, elencaremos o catálogo de princípios e o densificaremos na antecâmara das atribuições dos órgãos da administração e governação local ao nível da província e do município, tal como no seguimento da carta magna estabelece a lei nº 17/10 sobre a organização e o funcionamento dos órgãos locais.

A nossa abordagem sobre o tema não ficaria completa se não nos debruçássemos sobre o regime jurídico de delimitação de responsabilidades de atuação entre a administração central e a administração local do Estado.

Quais são, então, as municipalidades que hoje têm condições de assumir as atribuições e competências decorrentes quer da lei nº 17/10, quer do decreto legislativo presidencial nº 6/10?

Poucas, mas na continuação desta análise chegaremos, num futuro próximo, a dados mais definitivos e conclusivos sobre a eficácia do processo de desconcentração, rumo à descentralização em Angola.

E porque a desconcentração e até mesmo a descentralização e as medidas de políticas públicas delas decorrentes apenas se manifestam eficazes e efetivas se forem acompanhadas da necessária transferência não só de recursos humanos, mas também de recursos financeiros. Dedicaremos também breves palavras ao regime financeiro local, pelo menos no que toca ao seu regime jurídico atual, ficando para um próximo estudo a análise efetiva do seu impacto ao nível da administração e governação.

A evolução histórica das bases legais da administração e governação local

Queremos neste capítulo apresentar um catálogo à data da independência nacional dos diversos instrumentos jurídicos que regularam a administração e governação local em Angola.

O catálogo de diplomas sobre a administração e governação local pode ser referenciado em termos de evolução histórica da lei nº 3-A/80 de 22 de março.

Em 1981, portanto um ano depois e com a eleição das Assembleias Populares Províncias, um novo diploma é aprovado, consagrando o Comissariado Provincial como órgão coletivo da direção da província, constituindo o Executivo. Fala-se, aqui, concretamente, da lei nº 7/81 de 4 de setembro – sobre os órgãos locais do Estado, que ficou bastante conhecida pelo acrónimo Lole.

No espírito do diploma estava o ideal do lançamento dos alicerces para a implantação progressiva dos órgãos do poder popular, na terminologia da época.

Em 1988, por via da lei nº 4/88 de 9 de abril, foram introduzidas alterações pontuais na lei dos órgãos locais do Estado, tendo em vista imprimir um maior dinamismo às suas atividades.

O decreto-lei nº 2/07 de 3 de janeiro foi outro instrumento introduzido na ordem jurídica angolana com o propósito de regular a organização e a atividade administrativa do Estado em nível local.

A aprovação, em fevereiro de 2010, da Constituição da República tornou imperiosa a adequação do quadro organizativo e funcional dos órgãos da administração local do Estado ao novo figurino constitucional. Nessa perspectiva, a Assembleia Nacional fez aprovar, nos termos do mandato que lhe é conferido pelo povo angolano e fundado na alínea “b” do artigo 161º da Constituição da República de Angola, a lei nº 17/10 de 29 de julho, que, em harmonia com a Carta Magna em vigor, estabelecia os princípios e as normas de organização e de funcionamento dos órgãos da administração local do Estado.

É, pois, nos termos desse diploma que faremos toda a abordagem teórica sobre a problemática da administração e governação local em Angola.

A administração e governação local como forma de exercício do poder de autoridade do Estado

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

É ainda ao nível da administração e governação local que encontramos as melhores oportunidades de envolver os cidadãos no processo de tomada de decisões governamentais naquelas matérias que têm que ver com o seu dia a dia.

A Constituição da República de Angola consagra, a propósito da administração local do Estado, no seu artigo 201, o seu exercício por órgãos desconcentrados da administração central, como propósito de assegurar, em nível local, a realização das atribuições e interesses específicos da administração do Estado na respectiva circunscrição administrativa, respeitando a autonomia do poder local.

A representação da administração central na respectiva província cabe ao governo provincial, a quem incumbe genericamente a condução da governação da circunscrição e velar pelo normal funcionamento da administração local do Estado.

Ao governo provincial cabe, por conseguinte, promover e orientar o desenvolvimento socioeconómico, com base nos princípios e nas opções estratégicas definidos pelo titular do Poder Executivo e no plano nacional, bem como assegurar a prestação dos serviços públicos na respectiva área geográfica.⁴

Igual tarefa cabe à administração municipal na respectiva área geográfica de jurisdição nos termos do artigo 44º da lei 17/10 da organização e do funcionamento dos órgãos de administração local do Estado.

Como vimos anteriormente, a Constituição da República de Angola consagra o princípio da autonomia do poder local.⁵ Com base nesse princípio, muitos poderes e funções podem ser delegados ao nível da administração e governação local. Como sempre o ideal da governação local é a pedra de toque da democracia gestonária, que pode, entretanto, encontrar obstáculos se aquela não tiver a expertise, os recursos financeiros e as infraestruturas administrativas para o exercício das funções e dos poderes a elas alocadas.

Os desafios da desconcentração *versus* a descentralização acarretam também alguns espinhos na efetivação dos objetivos da administração e governação local, tais como:

- a) insucesso na prossecução dos seus poderes funcionais por escassês de recursos;
- b) considerar-se por vezes que a descentralização é uma fórmula organizacional que pode agravar ainda mais as desigualdades sociais;

- c) alguns serviços públicos poderem manipular mais facilmente as decisões governamentais e administrativas em favor de interesses de fortes grupos privados;
- d) a descentralização em nível local poder ser utilizada por instituições e outros níveis para fugir às suas responsabilidades.

O poder local na Constituição da República de Angola

Falar do poder local na Constituição da República de Angola pressupõe fazer uma incursão sobre a constituição conceitual. Assim, diremos que o poder local se alicerça necessariamente num direito positivo em concreto, ainda que possa ser inspirando em realidades jurídicas alheias e de contextos históricos ou políticos de outrem.

Para o nosso caso, interessa-nos analisar o conceito constante da Constituição da República de Angola, que mereceu do legislador constitucional a devida atenção, dedicando-lhe o título VI, 3 capítulos e 13 artigos.

Olhando para o passado histórico-constitucional recente de Angola, veremos que, mesmo na anterior lei constitucional, tratava-o em termos conceituais de modo diferente.

Esse exercício de conceptualização na base dos elementos que a Constituição nos oferece é o trabalho que nos cabe como académicos. Assim, o poder local é, à luz da Constituição da República de Angola, um fenómeno da esfera do poder político

alicerçado na descentralização, tal como preceitua o artigo 213º.

A anterior lei constitucional⁶ indexava o conceito de poder local à organização democrática do Estado, dando-lhe um reconhecimento e projeção de grande importância.

A atual Constituição da República de Angola dá ao conceito de poder local uma valência tridimensional ao consagrar três formas organizativas, quais sejam: as autarquias locais, as instituições do poder tradicional e outras modalidades específicas de participação dos cidadãos,⁷ conforme disposto no nº 2 do artigo 213º.

Seguindo de perto, o professor Doutor José Melo Alexandrino,⁸ ao analisar o conceito de poder local na Constituição da República de Angola, ressalta que o texto constitucional assinala a dimensão do poder político (democrático e tradicional). Diferentemente do que ocorria na lei constitucional, o poder local tem hoje a ele dedicado na Constituição da República um título em separado.

Por conseguinte, o poder local, sendo na sua dimensão um poder político, não é, todavia, soberano (não pode ameaçar a soberania do Estado unitário), devendo conviver com outros poderes, públicos, tradicionais e privados, assim como outros poderes administrativos do Estado, especialmente o de controle, nos termos previstos no artigo 241º da Constituição.

Da leitura do texto da Constituição resulta ainda que o poder local pode derivar do ordenamento do Estado, mais democráticos e autônomos; de um ordenamento originário próprio e decorrente do

exercício dos poderes tradicionais, ou de meros poderes legais de participação em atos, procedimentos, órgão ou instituições.

Quanto às autarquias locais, já a anterior lei constitucional fazia referência a ela, em seu artigo 146º, deferindo-a como pessoas coletivas territoriais que visam à prossecução de interesses próprios das populações, dispondo para o efeito de órgãos próprios representativos eleitos e de liberdade de administração das respectivas coletividades.

Atualmente, é o artigo 217º da Constituição da República de Angola que o conceptualiza como pessoas coletivas territoriais correspondentes ao conjunto de residentes em certas circunscrições do território nacional e que asseguram a prossecução de interesses específicos resultantes da vizinhança, mediante órgãos representativos eleitos das populações.

Estão, pois, aqui, implícitos os elementos constitutivos do conceito de autarquias locais designadamente: personalidade jurídica, comunidade de residentes, território, interesses próprios, carácter eletivo dos órgãos e poderes locais.

Administração e governação local em Angola: princípios

A Constituição da República de Angola, vista e aprovada pela Assembleia Constituinte aos 21 de janeiro de 2010 e na sequência pelo acórdão do Tribunal Constitucional nº 111/2010 de 30 de janeiro e promulgada em 3 de fevereiro de 2010 pelo presidente da República, tem consa-

grado ligações que têm levado a diversos ajustamentos de natureza jurídica legal no ordenamento jurídico angolano de modo a adequá-lo à nova realidade constitucional.

Em face da necessidade imperiosa da adequação do quadro organizativo e funcional dos órgãos da administração local do Estado ao novo figurino constitucional, a Assembleia Nacional aprovou a Lei da Organização e do Funcionamento dos Órgãos de Administração Local do Estado, que estabelece os princípios e as normas de organização e de funcionamento dos entes locais do Estado.

Retomando os postulados da Constituição da República sobre a organização do território previstos no artigo 5º, o artigo 8º da lei nº 17/10 estabelece a divisão administrativa para efeitos de administração local do Estado do território da República de Angola, organizado em provinciais, municípios, comunas e entes territoriais equivalentes.

A organização e o funcionamento da administração local do Estado estão alicerçados em determinados princípios, tais como desconcentração administrativa, constitucionalidade e legalidade, diferenciação, transferência de recursos, transitividade, participação, colegialidade, proibidade administrativa, simplificação administrativa e aproximação dos serviços às populações.

Esses princípios⁹ serão, após a abordagem que a seguir faremos das relações¹⁰ entre os órgãos centrais e os órgãos locais da administração do Estado que se desenvolvem com a observância dos princípios da unidade, da hierarquia e da coordena-

ção institucional, oportunamente escalpelizados e melhor densificados.

1 Princípio da desconcentração administrativa

É o processo pelo qual um órgão da administração central do Estado transfere competências a outro da administração local do Estado.

2 Princípio da constitucionalidade e legalidade

Este princípio obriga a que a organização e o funcionamento dos órgãos locais da administração do Estado sejam conformes à Constituição e à lei.

3 Princípio da diferenciação

Nos termos deste princípio, a organização e o funcionamento dos órgãos da administração local do Estado podem estar sujeitos a modelos diferenciados, de acordo com a especificidade do desenvolvimento político, econômico, social, cultural e demográfico das circunscrições territoriais sem prejuízo da unidade de ação governativa e da boa administração.

4 Princípio da transferência de recursos

A transferência de competência no âmbito deve ser acompanhada da transferência da geografia humana adequada ao desempenho das funções desconcentradas.

5 Princípio da transitoriedade

Este princípio assume o gradualismo na transferência das tarefas e/ou missões, bem como dos poderes funcionais correspondentes dos órgãos da administração local para as autarquias locais, à medida que forem criadas.

6 Princípio da participação ou do participativo

Assegura o envolvimento do cidadão, de forma individual organizada, no procedimento de formulação das decisões que lhe digam respeito.

7 Princípio da colegialidade

Nos termos deste princípio, as decisões administrativas, que pela sua complexidade e importância o justifiquem, devem ser tomadas pelos órgãos colegiais.

8 Princípio da probidade pública

Este princípio impõe a todos os agentes públicos a observância dos valores da *good governance* e honestidade no desempenho da sua função.

9 Princípio da simplificação administrativa

É um princípio que se insere nas ações de desburocratização administrativa, impondo aos órgãos da administração local medidas de funcionamento que facilitem a vida dos cidadãos e das empresas no âmbito da relação jurídico-administrativa e que sejam suscetíveis de contribuir para o aumento da eficiência e eficácia dos serviços públicos.

10 Princípio da aproximação dos serviços às populações

Este princípio impõe a organização e estruturação de serviços administrativos desconcentrados, obedecendo a critérios que os tornem mais acessíveis às populações que a administração pública visa servir.

Atribuições dos órgãos da administração e governação local

Depois de catalogados e escalpelizados os princípios sob os quais assentam as relações entre os órgãos centrais e os órgãos locais da administração do Estado, passamos a verificar as suas atribuições e competências.

Governo provincial

Nos termos do artigo 11º da lei nº 17/10, cabe ao governo provincial promover e orientar o desenvolvimento socioeconómico, 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.

São várias as competências do governo provincial em vista à prossecução das atribuições acima referenciadas. Assim, no domínio do planeamento e orçamento, é competência do governo provincial:

- a) elaborar a proposta do governo provincial, nos termos da lei;
- b) elaborar planos e programas económicos, nos tipos e nos termos previstos na lei;
- c) acompanhar a execução dos planos e programas de investimento público, bem como do orçamento provincial, e elaborar os respectivos relatórios, nos termos e para os efeitos previstos na lei;
- d) superintender na arrecadação de recursos financeiros provenientes dos

impostos e de outras receitas devidas ao Estado, que são afetados à província, nos termos da legislação em vigor;

- e) elaborar estudos necessários para um melhor conhecimento da realidade socioeconómica da província;
- f) constituir bases de dados estatísticos sobre a realidade socioeconómica da província;
- g) elaborar os programas de desenvolvimento provincial, nos termos da lei;
- h) elaborar a carteira provincial de projetos a incluir na carteira nacional e no Programa de Investimento Público (PIP) e as demais tarefas a si atribuídas e a gestão do investimento público.

O governo provincial tem também importantes poderes funcionais na área do desenvolvimento urbano e do ordenamento do território, a saber:

- a) elaborar e aprovar a proposta de planeamento territorial nos termos previstos por lei;
- b) elaborar e aprovar projetos urbanísticos e o respectivo loteamento para as áreas definidas para a constituição, nos termos da lei;
- c) promover, apoiar e acompanhar o desenvolvimento de programas de autoconstrução dirigida e de habitação social;
- d) autorizar a transmissão ou a constituição de direitos fundiários sobre terrenos rurais, agrários ou florestais, nos termos da lei;

- e) autorizar a constituição e a transmissão de direitos fundiários sobre terrenos urbanos, nos termos da legislação fundiária e do ordenamento do território;
- f) submeter à administração central propostas de transferências de terrenos do domínio público para o domínio privado do Estado;
- g) submeter à administração central propostas de concessão de forais dos centros urbanos que preencham os requisitos legais;
- h) observar e fiscalizar o cumprimento do disposto na Lei de Terras, na Lei do Ordenamento do Território e nos seus regulamentos.

A essas competências acrescentam-se outras, designadamente no domínio do desenvolvimento econômico local:

- a) promover e incentivar iniciativas locais de desenvolvimento empresarial;
- b) superintender a gestão de empresas pública e mista e de organizações de utilidade pública de âmbito local, fiscalizando a situação tributária ou fiscal, bem como a condição social e econômica dos trabalhadores;
- c) estimular o aumento da produção e da produtividade nas empresas de produção de bens e da prestação de serviços essenciais, de âmbito local;
- d) promover a instalação e a reativação da indústria para a produção dos materiais de construção, indústrias agropecuárias, alimentares e de outros gêneros para o desenvolvimento da província.

No domínio do desenvolvimento social e cultura, incumbe ao governo provincial:

- a) garantir a assistência social, educacional e sanitária, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida da população;
- b) garantir as condições organizativas e materiais para a educação para todos (EPT), a alfabetização e o ensino primário universal;
- c) garantir as condições organizativas materiais e financeiras para a promoção da ciência e da tecnologia, incentivando a estreita colaboração com o mundo laboral;
- d) promover a qualificação e o desenvolvimento dos recursos humanos em nível local;
- e) promover a educação informal em línguas nacionais por meio de múltiplas modalidades possíveis;
- f) criar condições para o desenvolvimento da cultura e das artes, promovendo a recolha, o estudo e a investigação, a divulgação e a valorização das distintas manifestações, nas suas múltiplas formas, incluindo as línguas nacionais;
- g) contribuir para o conhecimento e a valorização do património histórico-cultural existente em nível provincial, municipal e comunal, promovendo o estudo de todo o tipo acerca de estruturas e realizações, classificados ou a classificar;
- h) promover a criação de infraestruturas para museus e bibliotecas e casas de cultura em nível da província,

dos municípios e das comunas, bem como garantir o seu apetrechamento e o franqueamento das populações, por meio de programas culturais e educativos previamente concedidos e de forma conseqüente;

- i) garantir as condições organizativas e as matérias para o desenvolvimento do desporto e da ocupação dos tempos livres da juventude e da população em geral;
- j) apoiar e promover a criação de infra-estruturas de recreação e de desporto e incentivar a prática desportiva;
- k) promover campanhas de educação cívica das populações.

O domínio da segurança pública e da polícia também está conferido ao governo provincial, designadamente:

- a) assegurar a proteção dos cidadãos nacionais e estrangeiros e a propriedade pública e privada;
- b) tomar as medidas cabíveis para o combate à delinquência, à especulação, ao acanhoramento, ao contrabando, à sabotagem econômica e à vadiagem, bem como contra todas as manifestações contrárias ao desenvolvimento administrativo, econômico, social e escultural da província;
- c) desenvolver ações de proteção civil e epidemiológica;
- d) fazer cumprir as tabelas de preços e margens de lucros fixados pelo Executivo, as normas relativas ao comércio, bem como as relativas as transgressões administrativas.

Quanto ao ambiente, o governo provincial tem a responsabilidade de:

- a) prover medidas tendentes à defesa e à preservação do ambiente;
- b) promover ações, campanhas e programas de criação de espaços verdes;
- c) promover e apoiar as medidas de proteção dos recursos hídricos, de conservação do solo e da água e dos atrativos naturais para fins turísticos, tendo em conta o desenvolvimento sustentável do turismo;
- d) promover o saneamento e o ambiente, bem como a construção de equipamento rural e urbano;
- e) promover campanhas de educação ambiental.

No plano da coordenação institucional, cabe ao governo provincial:

- a) executar as decisões do titular do Poder Executivo, em matéria de incidência local;
- b) assegurar a orientação, o acompanhamento e a monitoria das administrações municipais e comunais e superintender nos institutos públicos e empresas públicas de âmbito provincial e municipal;
- c) acompanhar e cooperar com os institutos públicos e “empresas públicas nacionais”,¹¹ com representação local, nos respectivos programas e planos de desenvolvimento de atividades, com vista à harmonização das respectivas intervenções;
- d) assegurar a implantação das deliberações políticas ou estratégicas de relevo específicos para a defesa nacional;

- e) colaborar com os órgãos de defesa, segurança e ordem interna, na defesa da inca e ordem interna, na defesa da integridade de todo o espaço territorial da província, nos termos previstos por lei;
- f) assegurar, em coordenação com os órgãos competentes da administração eleitoral, a realização do registro eleitoral e das demais atividades legais inerentes às eleições gerais e autárquicas, no âmbito do território da província;
- g) promover, nos termos da lei, iniciativas para a conclusão de acordos ou protocolos de geminação e cooperação de cidades;
- h) assegurar, em coordenação com os órgãos competentes, a aplicação das matérias relativas à prestação e a garantia dos serviços de justiça às populações.

Composição do governo provincial

Nos termos do artigo 15º da lei nº 17/10, o governo provincial é presidido pelo respectivo governador e integrado pelos vice-governadores, os delegados e os diretores provinciais.

Administração municipal

Ao nível do município,¹² cabe à administração municipal promover e orientar o desenvolvimento econômico e social, bem como assegurar a prestação de serviços pú-

blicos das respectivas áreas geográfica de jurisdição.

Para a prossecução dessas atribuições compete à administração municipal, no domínio específico do planejamento e do orçamento:

- a) elaborar a proposta de orçamento municipal na plataforma de informática do sistema integrado da gestão financeira do Estado, tal como está previsto por lei;
- b) elaborar a proposta de programa de desenvolvimento municipal e remetê-lo ao governo provincial, para efeitos da aprovação e integração no plano de desenvolvimento provincial;
- c) supervisionar e coordenar a arrecadação de recursos financeiros provenientes dos impostos, das taxas e de outras receitas devidas ao Estado, conforme prescreve a lei;
- d) garantir a execução do programa de desenvolvimento municipal e dos planos anuais de atividades da administração municipal e submeter os respectivos relatórios de execução ao governo provincial, para efeitos de monitorização e avaliação;
- e) elaborar a proposta de orçamento da administração municipal, em conformidade com a legislação vigente e remetê-lo ao governo provincial para efeitos de integração no orçamento geral do Estado;
- f) administrar e conservar o património da administração municipal;
- g) promover e apoiar as empresas e as atividades económicas que fomen-

tem o desenvolvimento econômico e social do município.

No que concerne ao desenvolvimento urbano e ao ordenamento do território, compete à administração municipal:

- a) elaborar o projeto do plano municipal de ordenamento do território e submetê-lo ao governo provincial para a devida aprovação;
- b) organizar os transportes urbanos e suburbanos, intermunicipais e intercomunais de passageiros e carros;
- c) promover o ordenamento e a sinalização do trânsito e estacionamento de veículos automóveis nos aglomerados populacionais;
- d) promover a iluminação, a sinalização rodoviária, a toponímia e os cadastros;
- e) apreciar, analisar e decidir sobre os projetos de construção unifamiliar e outros de pequena dimensão;
- f) licenciar terras para diversos fins, nos termos da lei, bem como dinamizar, acompanhar e apoiar a autoconstrução dirigida;
- g) autorizar a concessão de terrenos até mil metros quadrados, bem como observar e fiscalizar o cumprimento do disposto na Lei de Terras e seus regulamentos.

No que tange ao desenvolvimento econômico e social, incumbe à administração municipal:

- a) estimular o aumento da produção e da produtividade nas empresas de produção de bens e de prestação de serviços no município;

- b) promover e organizar feiras municipais;
- c) desenvolver programas de integração comunitária de combate à pobreza;
- d) licenciar, regulamentar e fiscalizar a atividade comercial retalhista e de vendedores ambulantes;
- e) assegurar a assistência e a reinserção social, educacional e sanitária, contribuindo para a melhoria das condições de vida da população;
- f) preservar os edifícios, monumentos e sítios classificados como património histórico nacional e os locais históricos situados no território do município;
- g) assegurar o desenvolvimento da cultura, do desporto e das artes, incentivando o movimento artístico-cultural a todos os níveis, contribuindo para o surgimento de novos agentes de promoção de espetáculos e divertimentos públicos;
- h) promover a criação de casas da cultura e bibliotecas municipais e comunais, bem como garantir o seu apetrechamento em material bibliográfico;
- i) assegurar a manutenção, a distribuição e a gestão da água e da eletricidade na sua área de jurisdição, podendo criar-se, para o efeito, empresas locais;
- j) garantir as condições organizativas materiais e financeiras para a promoção do ensino primário obrigatório e gratuito;

- k) promover a construção e a manutenção de escolas primárias, bem com garantir o seu pessoal docente e administrativo, o apetrechamento em mobiliário, o material didático e os manuais escolares, nos termos da lei.

A administração municipal tem ainda importantes incumbências no domínio da agricultura e desenvolvimento rural, especificamente:

- a) superintender as estações de desenvolvimento agrícola;
- b) fomentar a produção agrícola e pecuária;
- c) assegurar a aquisição e a distribuição de insumos agrícolas e assistência aos agricultores e criadores;
- d) promover e licenciar unidades agropecuárias e artesanais ou industriais, designadamente aviários, pocilgas, granjas, carpintarias, marcenarias, serrilharias, oficinas de rações, de canalizações e de electricidade.

No domínio da ordem interna e da polícia é competência do município:

- a) assegurar a protecção dos cidadãos nacionais e estrangeiros, bem como a propriedade pública e privada;
- b) tomar medidas de protecção ao consumidor, bem como de combate à especulação e ao acabamento;
- c) aplicar as disposições contidas na legislação sobre as transgressões administrativas;

Cai também na alçada da administração municipal poderes funcionais no domínio do saneamento e do equipamento rural e urbano, designadamente:

- a) garantir a recolha e o tratamento do lixo, o embelezamento dos aglomerados populacionais;
- b) assegurar a gestão, a limpeza e a manutenção de praias e zonas balneares;
- c) assegurar o estabelecimento e a gestão dos sistemas de drenagem pluvial;
- d) promover a construção, a reparação e a manutenção e gestão de mercados, de feiras e de outros serviços municipais;
- e) fomentar a criação, conservação, ampliação, manutenção e cultura de parques, jardins, zonas verdes, de recreio e a defesa do património arquitetónico;
- f) assegurar o estabelecimento, a manutenção e a gestão de cemitérios municipais.

No que toca à coordenação institucional, incumbe à administração municipal:

- a) assegurar a orientação, o acompanhamento e a monitoria das administrações comunais e superintender nos institutos públicos de âmbito local, com sede no município;
- b) assegurar, em coordenação com os órgãos competentes, a realização do registo eleitoral e demais operações legais inerentes às eleições gerais e autárquicas;
- c) realizar, em coordenação com os órgãos competentes, o recenseamento militar dos cidadãos com 18 anos de idade, residentes na sua área de jurisdição;

- d) realizar, em coordenação com os órgãos competentes, o registo dos reservistas moradores na sua área de jurisdição;
- e) realizar o registo da técnica auto de transportes e da técnica especial adstrita às empresas localizadas na sua área de jurisdição, de acordo com o que, para o efeito, estiver legislado;
- f) acompanhar a realização do registo civil dos cidadãos da respectiva área de jurisdição sob supervisão dos serviços competentes do Ministério da Justiça, nos locais em que não existam conservatórios ou postos de registos.

Composição da administração municipal

Conforme prevê o artigo 48º da lei nº 17/10, a administração municipal é presidida pelo administrador municipal e composta pelo administrador municipal Adjunto e pelos chefes de repartição municipal.

O regime jurídico de delimitação de responsabilidades de atuação entre a administração central e a administração local do Estado

Como dissemos anteriormente, a Constituição da República de Angola dá uma grande atenção à administração e governação local e, materializado tal importância como desiderato de consolidação da democracia gestonária como forma de melhor e mais eficiente prossecução dos

interesses públicos, estabeleceu por via do decreto Legislativo presidencial nº 6/10 de 17 de agosto o regime de delimitação e coordenação de atuação entre a administração central e a administração local do Estado.

O diploma restabelece os procedimentos e as matérias de intervenção em âmbito e modos de intervenção e de coordenação e de responsabilidades no domínio dos investimentos públicos.

Diferenciados os municípios em urbanos e rurais e conseqüentemente o modelo gestor nos termos do nº 2 do artigo 5º do decreto Legislação presidencial nº 6/10 de 17 de agosto; é conferida competência em ações de investimento público que vão desde o planeamento e a realização nos seguintes domínios:

- a) zonas verdes;
- b) ruas e arruamentos;
- c) cemitérios municipais;
- d) instalações dos 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) ação social;
- m) habilitação;
- n) proteção, água e saneamento básico;
- o) defesa do consumidor;
- p) promoção do desenvolvimento;
- q) ordenamento do território e urbanização;
- r) polícia.

Quanto aos municípios rurais, enquadram-se em suas competências a gestão e a realização de investimentos nos seguintes domínios:

- a) zonas verdes e florestas;
- b) ruas e arruamentos;
- c) cemitérios municipais;
- d) instalações dos serviços públicos dos municípios;
- e) mercados municipais;
- f) fontes à atividade agrícola;
- g) feiras agrícolas;
- h) escoamentos da produção agropecuária;
- i) energia;
- j) educação, ensino, património, cultura, tempos livres e desporto;
- k) saúde, ação social, proteção civil, ambiente, água e saneamento básico;
- l) polícia;
- m) planeamento e orçamentação de infraestruturas e equipamentos;
- n) coordenação institucional.

Assim podemos ver que quadro de um exercício de desconcentração e/ou descentralização, ficarão sob responsabilidade direta de atuação dos municípios urbanos 19 domínios e dos municípios rurais 14.

Perante este quadro legal, colocar-se-á na questão de saber se estão eles preparados para a assumpção das responsabilidades que do ponto de vista legal lhes cabem?

Entretanto poder-se-á colocar a questão referente a que preparação?

Podemos concretizar mais, a preparação a que nos referimos é no domínio da geografia humana, porquanto o homem so-

bre quem deve incidir o investimento é o elemento-chave para a mudança.

Num estudo recente na província do Bié, tendo por objeto a aferição dos municípios, quer rurais, quer urbanos preparados para assumir as competências decorrentes do decreto Legislativo presidencial nº 6/10, conclui que apenas o municípios do Kuíto abeira-se do cumprimento das 19 responsabilidades gestionárias e de planeamento que lhe cabem.

Em relação à Benguela verificamos um outro cenário, pois trata-se de uma província do litoral e com uma tendencialmente forte concertação de quadros com a formação e habilidades adequadas para o cumprimento dos poderes funcionais que resultam desse modelo de exercício de competências, tendo em vista a realização de interesse público, no cumprimento das tarefas fundamentais do Estado, do direito e liberdades fundamentais constantes da Constituição da República de Angola. Aqui os municípios de Benguela, Lobito e o nível município da Catumbela, revelaram-se aptos de assumir as competências decorrentes da aplicação do referido instrumento.

Sendo o município uma associação natural dos vizinhos, grupo de intermediação entre os indivíduos e o Estado com funções de realizar o bem comum, é, ao meu ver, nessa circunscrição que deve estar concentrada o melhor das capacidades humanas e gestionária para a prossecução do interesse público e a realização do bem comum.

O regime financeiro local

Como vimos já, a Constituição da República de Angola¹³ estabelece que a administração local do Estado é exercida por órgãos desconcentrados da administração central e na perspectiva da descentralização político-administrativa, no pressuposto da transferência de recursos e da transitoriedade até que gradualmente de institucionalizarem os órgãos locais autárquicos.

A lei nº 17/10 de 30 de julho, que estabelece os princípios e as normas de organização e de funcionamento dos órgãos da administração local do Estado, consagra regras especiais de regime financeiro local.

Assim, no que toca à programação, gestão, execução e ao controle interno do orçamento do Estado – nos termos da Lei do Orçamento Geral do Estado, do sistema integrado de gestão financeira do Estado, do decreto presidencial sobre Regras de Execução do Orçamento Geral do Estado e regulamentação pertinente, existem disposições especiais a propósito do regime financeiro local.

Para a prossecução das atribuições e competências previstas para os órgãos locais do Estado previstas na lei nº 17/10 e no decreto Legislativo presidencial nº 6/10, foi aprovado em 9 de abril de 2010, o decreto presidencial nº 30/10 que, considerando a nova dinâmica que pretende para o processo de desconcentração e descentralização para o poder local à luz da Constituição da República, regula o regime de financiamento das ações dos governos provinciais e das administrações municipais no domínio

do planeamento e *orçamentação* (artigos 3º, 4º e 15º), fontes de financiamento, regime de receitas (artigos 6º, 7º, 8º, 9º e 10º).

Nesses termos, constituem fontes de receitas locais o orçamento geral do Estado, as taxas municipais, os recursos do orçamento geral do Estado provenientes de impostos e taxas a si consignados com base na arrecadação feita nas respectivas circunscrições, as afetações da administração central, bem como os donativos eventualmente recebidos diretamente.

Os recursos do orçamento geral do Estado, bem como os impostos e os taxas que por via do orçamento geral do Estado devam ser afetadas aos municípios, são a eles repassados por via dos governos provinciais.

No que toca às transferências previstas no artigo 11º do decreto presidencial nº 30/10, compete ao Ministro do Planeamento, ouvidos os ministros da Administração do Território e das Finanças, propor ao presidente da República, enquanto titular do Poder Executivo, a fixação da percentagem da afetação aos orçamentos dos municípios dos recursos provenientes da receita não petrolífera (imposto sobre rendimento do trabalho por conta própria, imposto sobre rendimento do trabalho por conta de outrem, imposto industrial dos grupos B e C, imposto predial urbano, imposto sobre sucessões e doações, imposto Sisa, imposto de consumo, taxa de circulação e fiscalização de trânsito, adicional de 10% sobre o valor das multas, taxas inerentes ao uso e ao aproveitamento da terra, a utilização de serviços e do património ou outros bens sob gestão dos órgãos locais do Estado).

Administration and local governance in Angola

Abstract

Local administration and local governance in Angola is an issue that is on the agenda, not only because of its constitutionalization, but also due to the fact that, in the context of building the democratic state of law, local power may constitute one of the formulas of citizen's participation in public life, being therefore one of the master keys. In the present article, we discussed the historical evolution of the legal foundations of Administration and Local governance, focusing our approach on its expression as a form of exercise of state's authority. The constitutional principles of Administration and local governance in Angola, are examined here in the anteroom of the approach to the powers and duties of the organs of local administration, with emphasis on the provincial and municipal government, which composition here is scalping. Under the devolution (deconcentration) process, which prepares the gradual decentralization of powers between central and local State administration, is presented here of the legal delimitation.

Keywords: Constitutional principles. Decentralization. Deconcentration. Historical evolution of its legal bases. Local government.

Notas

- ¹ Ver outros desenvolvimentos. In: SANTIN, Jainaina Rigo. *Princípio constitucional da participação e poder local; Uma análise a partir do orçamento jurídico brasileiro; Revista da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto*, n. 10.
- ² Ver outros desenvolvimentos. In: TEIXEIRA, Carlos. *Direito administrativo – sumários desenvolvidos*, 2011.
- ³ Ver os artigos 27º, 57º e 79º da lei nº 7/10.
- ⁴ Ver artigo 11 da lei nº 17/10.
- ⁵ Lazarino Poulson faz na sua obra *As autarquias locais e as autoridades tradicionais no direito angolano – esboço de uma teoria subjetiva do poder local*, p. 19 e ss, uma importante abordagem sobre a evolução histórica do poder local no constitucionalismo angolano.
- ⁶ Artigo 145º.
- ⁷ A propósito dessas outras formas ou modalidades de participação existem no município do Andulo – província do Bié, as Odas – organizações de desenvolvimento das áreas (setores ou aldeias), hoje já em número superior a 16, com um formato diferente dos conselhos de auscultação e concertação social.
- ⁸ Ver o *Poder local na Constituição da República de Angola: os princípios fundamentais*.
- ⁹ Vinculam todas as funções e no dizer de Gomes Canotilho têm uma natureza nomogenética e sistémica, constituindo o fundamento de regras jurídicas com idoneidade irradiante que lhes permite ligar ou cimentar objetivamente todo o sistema constitucional. Ver outros desenvolvimentos. In: *Direito constitucional e teoria da Constituição*, 2001, p. 1085-1088.
- ¹⁰ Ver nº 2 do artigo 3º da lei nº 17/10.
- ¹¹ São exemplos típicos de empresas nacionais com representação local a Sociedade Nacional de Combustíveis (Sonangol), a Empresa Nacional de Seguros (Ensa), a Rádio Nacional de Angola (RNA), a Televisão Pública de Angola (TPA), a Agência Nacional de Informação (Angop) e o Jornal de Angola.
- ¹² O surgimento dos municípios é abordado por Giovanni Corralo nas suas obras *Curso de direito municipal*, p. 18 ss, e na intitulada *Município – autonomia na federação brasileira*. O autor aborda o surgimento do município como fruto do gênio romano, fazendo uma análise histórica da sua evolução. No dizer do referido autor, o município traz no seu entender hoje o desenvolvimento do poder local e acompanha a própria civilização.
- ¹³ (11) Artigo 201º.

Bibliografia

ALEXANDRINO, José de Melo. *O poder local na Constituição da República de Angola - direito das autarquias locais: introdução, princípios e regime comum.*

CANOTILHO, Joaquim J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*, 2001.

CORRALO, Giovani da Silva. *Município – autonomia na federação brasileira*, Juma Editora.

_____. *Curso de direito municipal*, Edições Atlas.

DIESCHO, Joseph. *The mamibian constitution in perspective*. Greensburg Macmilan Publishers, 2007, Windhoek.

NEVES, Ana Fernandes; FONSECA, Isabel Celeste; ALEXANDRINO, José de Melo. *Tratado de direito administrativo especial*. Almedina, v. IV, out. 2010.

POULSON, Lazarino. *As autarquias locais e as autoridades tradicionais no direito angolano - esboço de uma teoria subjetiva de poder local, casa das ideias*, 2009.

RANTENBAACH, I. M.; MALHERBE, E. F. J. *Constitutional law fifth edition*, Lexis-nexis, 2008

SANTIN, Janaína Rigo. Princípio constitucional da participação e poder local: uma análise a partir do Ordenamento Jurídico brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto*, Luanda-Angola, n. 10.

TEIXEIRA, Carlos. As autarquias locais e futuros desafios no contexto angolano. Conferência proferida na Faculdade de Direito da Universidade 11 de novembro, em Cabinda, set. 2011.

Direito Administrativo Sumários Desenvolvidos, 2011.