

Artigo de Opinião:**ATÉ QUE PONTO A TUTELA DE MÉRITO VIOLARÁ O PRINCÍPIO DA AUTONOMIA LOCAL, COM A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS AUTARQUIAS LOCAIS EM ANGOLA? ¹**Modesto Silva²**Resumo**

Este artigo tem por objectivo demonstrar até que ponto a tutela de mérito violará o Princípio da Autonomia Local, com a Institucionalização das Autarquias Locais em Angola?! Ora bem, a institucionalização das autarquias locais é um imperativo Constitucional que não pode ser ignorado. Os Governadores Provinciais não serão como hoje, um senhor todo-poderoso com todos os poderes executivos ao nível da província; vão deixar de ter as funções que desempenham, e conseqüentemente, haverá uma transferência de poderes do Governador Provincial para as Autarquias locais. Neste contexto a tutela de mérito é para controlar a bondade da solução da autarquia local. Quando se aplica a tutela de mérito verifica-se que há aí o controlo da qualidade de decisão da autarquia de ver se a respectiva decisão foi boa ou má. Por outro lado, já existe a tutela de legalidade a quem compete a verificação da conformidade dos actos das autarquias locais em relação a lei. No caso em que a autarquia viole a lei aí o Estado pode intervir. Assim sou de opinião de que a tutela de mérito esta má consagrada na Constituição nas disposições finais e transitórias, porque a Constituição deveria consagrar no artigo 221.º, como regra à tutela de legalidade excepcionalmente tutela de mérito o que não fez. O legislador constituinte colocou a tutela de mérito no princípio do gradualismo artigo 242.º n.º 2, numa altura em que todos nós sabemos inclusive os estudiosos da matéria que a tutela de mérito hoje foi já abandonada, porque viola o princípio da autonomia local, pois, se tu dás autonomia também tens que dar o poder de decidir por si. Vamos ter que aceitar já que esta consagrado na constituição. Mas o meu posto de vista vai no sentido de que ela seja casuística exigindo que venha haver o devido cuidado na sua aplicação, por violar o princípio da autonomia local. Então terá de ser de forma flexível e em alguns casos pontuais para que se dê uma verdadeira autonomia local, e não ferir o mesmo princípio. Dai, quando um dia se pensar na revisão da Constituição da República de Angola, de entre os vários artigos a serem revistos, este venha sendo um deles.

Palavras-chave: Tutela de Mérito. Autonomia Local. Autarquias Locais.

¹ Artigo para JuLaw (www.JuLaw.co.ao)

² Licenciado em Direito, na especialidade Jurídico-Forense pelo Instituto Superior Jean Piaget de Benguela.
Tel: 943977754/modestokapata93@gmail.com.

Nota Introdutória

O presente artigo sobre - *até que ponto a tutela de mérito violará o princípio da autonomia local, com a institucionalização das autarquias locais em Angola*, é um tema que me desperta o maior interesse uma vez que grande parte da população não tem conhecimento sobre as autarquias locais e muito menos da tutela de mérito que é um ataque frontal ao princípio da autonomia local. É neste sentido que quero contribuir com este artigo demonstrando o risco da tutela de mérito consagrado na Constituição da República de Angola no seu artigo 242.º, n.º 2. É importante frisar que no interesse nacional todos estão expectantes e cientes de que a institucionalização das autarquias locais é a forma de governação eficaz com a participação directa do povo no contexto de um Estado Democrático e de Direito, buscando o desenvolvimento socioeconómico em todo território Angolano e diminuindo as assimetrias regionais.

A institucionalização das autarquias configurava-se na agenda de governação desde quando Angola se tornou independente e tendo-se revisto em Setembro de 1992, aquando da primeira lei constitucional. Dela para cá houve relativamente pouco debate em Angola posteriormente, voltando à ordem do dia com aprovação da Constituição em 2010, e tornando-se da agenda política nacional com eleição do Presidente da República João Manuel Gonçalves Lourenço.

A concretização da institucionalização das autarquias locais e a conseqüente realização de eleições autárquicas, exige os esforços patrióticos e envolvimento de todos os cidadãos, isto é, organização da sociedade civil, as igrejas e os partidos políticos. Sendo um processo novo e complexo no nosso país e, encontrando-se na fase preparatória no ponto de vista da organização de infra-estruturas, assim como da respectiva legislação, é oportuno também haver planos de acções educativas, a partir de colóquios, palestra de esclarecimentos até formação adequada desta matéria a vários níveis da população. Só desta forma que haveria melhor entendimento e eficiência da sua execução quando o momento da sua concretização chegar. Outrossim, o meu ponto de vista é de que houvesse estatuto remuneratório abrangente desde os funcionários de carreira até aos membros eleitos das Assembleia municipal autárquicas, evitando-se qualquer justificação tendente o momento crítico financeiro que o país vive. Assim haveria estabilidade no funcionamento da instituição, independente das mudanças periódicas que as próprias eleições autárquicas ofereçam. Não obstante, para melhor elucidar o leitor do tema acima já exposto, quero nesse artigo abrir os parênteses de fornecer definição do conceito das duas tutelas: A tutela de legalidade quando visa controlar a legalidade e será de mérito quando visa controlar o mérito das decisões administrativas da entidade tutelada. Chamo aqui a colação da lei n.º 21/09 de 2019 (Lei Da Tutela Administrativa Sobre As Autarquias Locais), que no seu artigo 3.º fala sobre o respeito pela autonomia local, que passo e cito: o exercício da Tutela Administrativa do executivo não deve prejudicar a prossecução, pelas autarquias locais, das suas atribuições e o exercício das suas competências de modo autónomo, nos termos da Constituição e da lei. O quer dizer veio realçar a ideia da não violação do principio em causa, mas sim o respeito ao mesmo princípio.

A bem da verdade o poder local não é uma panaceia para resolução de todos os problemas vividos pelas comunidades. É aquilo que dizem que a democracia não é perfeita, mas, é o melhor regime criado pelo homem. Esta máxima também é adoptada ao poder local, ou seja, o modelo actual centralizado do Estado tornou-se ineficiente nas soluções dos problemas correntes que afligem às comunidades. Pelo que com a institucionalização das autarquias há facilidade de dar cobro aos problemas básicos enfrentados diariamente pelas comunidades pois os próprios municípios voluntariamente oferecem a sua própria emulação. Por isso as autarquias, mais que solução, são caminho para as várias soluções.

1. As Autarquias Locais.

Os problemas fundamentais da governação local em Angola continuam a ser os mesmos deficientes saneamento básico, deficiente distribuição da água, energia eléctrica, falta de iluminação pública, melhoramento das vias de comunicação e acesso, ordenamento do território, saúde educação, cultura, ambiente, desemprego e outros. E as autarquias podem ser o caminho para a solução, é importante referir que a anterior lei Constitucional já fazia referência das autarquias locais no artigo 146.º, definindo-se como pessoas colectivas territoriais que visam a prossecução de interesses próprios das populações, dispendo para o efeito de órgão representativos eleitos e de liberdade de administração das respectivas colectividades.

É a própria CRA no seu artigo 213.º, n.º 2, que prevê a administração local autárquica no conjunto das formas organizativas do poder local encarregadas de exercer funções administrativas em Angola. Freitas do Amaral define autarquias locais como sendo as pessoas colectivas públicas de população e território, correspondentes aos agregados populacionais 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. O legislador Constitucional na senda de Freitas do Amaral, estabeleceu como definição legal o que dispõem o n.º 1 do artigo 217.º, que passo a citar: as autarquias locais são pessoas colectivas territoriais correspondendo ao conjunto 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 respectivas populações. Desta definição legal, resultam vários elementos que passo a seguir a detalhar.

1.1. Pessoas colectivas

As autarquias locais são pessoas colectivas públicas e não um órgão do Estado. As autarquias locais são pessoas colectivas, pois possuem personalidade jurídica, autonomia administrativa, financeira e patrimonial. São entidades públicas, pois estão dotadas de três poderes e deveres públicos. Quando forem criadas as autarquias locais gozarão de um estatuto próprio com os seguintes traços característicos de um ente jurídico com autonomia administrativa, com autonomia financeira, terão rendimento e receitas próprias, que

permitiram satisfazer as necessidades locais; autonomia patrimonial, serão dotadas de património mobiliário e imobiliário, o Estado deverá transferir terrenos e imóveis para as autarquias locais.

As autarquias locais são, de facto pessoas colectivas de população e território, embora a CRA use apenas a designação pessoas colectivas territoriais, pois esta na base delas o território, tal como não prejudica a noção doutrinal de que as autarquias sejam pessoas colectivas e território. Sem desprimor do conceito Constitucional, achei mais visado colocar na definição de autarquia local a designação de pessoa colectiva de pessoas e território, porque são estes dois elementos indissociáveis do seu substrato real. Por fim, vale dizer que o seu estatuto de pessoas colectivas permitirá que as autarquias locais demandam e sejam demandadas nos termos do artigo 221.º da CRA e demais normas aplicáveis.

1.2. Interesses específicos resultantes da vizinhança

O legislador Constitucional operou com um conceito de interesse específicos, resultantes da vizinhança o que isto quer dizer? Em boa verdade, as autarquias locais prosseguem interesses específicos das populações das respectivas circunscrições administrativas. Esses interesses específicos das populações resultam do facto de elas conviverem numa área restrita, unidas pelos laços da vizinhança. Irei mais longe, dizendo que esses interesses são colectivos, específicos das populações das áreas onde as autarquias locais exercem as suas actividades. Por outro lado, não é fácil estabelecer fronteira entre os interesses gerais do Estado, que abrange a Nação como um todo, e os interesses específicos das populações locais. Exemplos paradigmáticos de interesses específicos locais são a iluminação das ruas dos interiores dos bairros e a recolha de resíduos sólidos e líquidos das residências e dos pequenos estabelecimentos comerciais.

Já exemplos de interesses nacionais são a defesa nacional ou as relações entre Estados, traduzidas na actividade diplomática. Há contudo, zonas de influências entre os interesses nacionais e os interesses locais; nesses casos, aconselho em relação a eles tem de intervir o legislador, tem de actuar a lei administrativa, para decidir se deve considerar que interesse prevalece é o da comunidade nacional caso em que deve ser posto a cargo do Estado; ou se o interesse prevalecente é local devendo, portanto, ser entregue à respectiva autarquia local, ou ainda se há que estabelecer formas de articulação e coordenação entre o Estado e as autarquias locais, por certos interesses serem simultaneamente nacionais e locais. Nos termos do artigo 219.º da CRA, e conjugado com a lei n.º 27/09/2019 (Lei Orgânica Sobre a Organização e Funcionamento das Autarquias) no seu artigo 8.º que cito: constituem, em geral, atribuições das autarquias locais, tudo o que respeita os interesses específicos das respectivas populações e o seu n.º 2 diz que as autarquias locais poderão prosseguir fins específicos das populações, tais como: nos domínios da educação, saúde, energia, águas, equipamento rural e urbano, património, cultura, 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 gemação.

2. Órgãos próprios representativos das respectivas populações

Os órgãos das autarquias locais, nos termos da definição da constituição, são representativos das respectivas populações, isto significa que o modo de provimento dos principais titulares dos órgãos autárquicos será mediante eleições livres, directas justas e periódicas. Participaram nessas eleições tanto os eleitores como os candidatos, os habitantes da circunscrição administrativa a que pertence a respectiva autarquia.

As autarquias locais terão, na sua organização, uma assembleia autárquica dotada de poderes deliberativos, um órgão executivo colegial (Câmara) e um presidente da autarquia, que é o presidente da Câmara como reza o artigo 11.º da lei n.º 27/09/2019. A Assembleia será 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, sendo que o órgão executivo é constituído pelo seu presidente e por secretário por si nomeado, todos responsáveis perante a Assembleia da Autarquia, em que o presidente do órgão executivo da autarquia é a cabeça de lista mais votada para a Assembleia. Sendo órgãos que gozam de autonomia jurídica, administrativa, financeira, patrimonial.

Para resolução dos problemas que as comunidades enfrentam surge a necessidade urgente de institucionalização das autarquias locais. Constata-se hoje muita morosidade no que tange a resolução de problemas básicos sobretudo nas aldeias, pois na exposição de um simples problema ao administrador, este por insuficiência de poder para resolver envia para o administrador municipal que por sua vez envia para os seus superiores. A mesma morosidade pode constatar em diverso sector da Administração pública, no tratamento de documentos legais como o Bilhete de Identidade e o passaporte por exemplo. Muitos desses serviços podem levar no mínimo cinco meses para sua missão devido a dependência dos serviços centrais. É necessária a institucionalização das autarquias para que haja descentralização do poder e maior fluidez dos serviços. Isto terá consigo muitas melhorias não só no que tange ao funcionamento dos serviços prestado pelas instituições públicas, mas permitirá também a participação da população nas questões públicas, mas permitirá também a participação da população nas questões económicas e políticas, haverá uma melhor distribuição dos bens e serviços, melhor liberdade de expressão, entre outros.

A implementação das autarquias locais é um imperativo Constitucional que não pode ser ignorado mesmo se uma norma transitória dispõe que a institucionalização efectiva das autarquias locais obedece ao princípio do gradualismo artigo 242.º da CRA.

3. Princípio da Autonomia Local

O vocábulo autonomia é na doutrina jurídica, largamente polissémico; etimologicamente, a palavra autonomia significa a capacidade de um ente jurídico de auto-regular, de formar as normas da sua própria conduta. No sentido normativo é a capacidade de um ente jurídico possui de regular através de regulamentos a sua organização e o seu

funcionamento, e definir a conduta dos membros que a constituem. O princípio da autonomia local é reconhecido pela legislação interna, ou seja, pela constituição conforme referenciado anteriormente. Segundo a CRA, autonomia local compreende o direito e a capacidade efectiva de as autarquias locais gerirem e regulamentarem, nos termos da Constituição e da lei, sob responsabilidades e no interesse das respectivas populações, os assuntos públicos como reza artigo 214.º da CRA. Conjugado com a lei n.º 27/09/2019 (Lei Orgânica Sobre a Organização e Funcionamento das Autarquias), no seu artigo 6.º no seu n.º 1 que passo a citar: Autonomia local compreende o direito e a capacidade efectiva de as Autarquias Locais gerirem e regulamentarem, nos termos da Constituição e da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, os assuntos públicos locais. O entendimento do sentido e alcance destes princípios tem variado ao longo dos tempos, conforme os regimes políticos.

Autonomia local é um de livre decisão das autarquias locais sobre o assunto do seu interesse próprio. O princípio da autonomia local compreende a ideia de participação da população exigido nomeadamente poderes decisões independentemente e o direito de recusar soluções impostas pelo poder central. As autarquias locais têm completa liberdade de iniciativa relativamente a qualquer questão que não seja excluída da sua competência ou atribuída a uma outra autoridade, desde que seja dentro dos limites da lei. Ela tem o direito de decisão por isso não subordina a outrem.

O n.º 2 do artigo supra citado acima invoca que as autarquias locais gozam de autonomia regulamentar, administrativa, financeira, patrimonial e organizativa, sendo que se entende por; Autonomia regulamentar, Autonomia Administrativa, Autonomia Financeira. Autonomia Patrimonial e Autonomia Organizativa.

4. Tutela Administrativa

A expressão a tutela administrativa não é utilizada na linguagem comum, e mesmo pelo e legislador, com rigor que o conceito eminentemente, jurídico merece. A tutela administrativa consiste, no conjunto dos poderes de intervenção de uma pessoa colectiva pública na gestão de outra pessoa colectiva, a fim de assegurar a legalidade ou mérito da sua actuação. A tutela Administrativa tal como definimos poder ser, entretanto, configurada em varias espécies de dois critérios: quanto ao fim e quanto ao objecto. O que me importa aqui é elencar o critério quanto ao fim.

Quanto ao fim, a tutela será de legalidade quando visa controlar a legalidade e será de mérito quando visa controlar o mérito das decisões administrativas da entidade tutelada. A lei n.º 21/09 de 2019 (Lei Da Tutela Administrativa Sobre As Autarquias Locais), no seu artigo 5.º no seu n.º 1, que passo a citar: a Tutela Administrativa consiste na verificação do cumprimento da lei, dos regulamentos e dos demais actos normativos por parte dos órgãos, dos titulares de órgãos e dos serviços das autarquias locais.

A tutela Administrativa ocorre no âmbito da administração autónoma, ao permitir a existência de entidades autónomas, o Estado reserva para si o poder de controlo sobre esta

entidade, de forma de evitar excessos, não só do ponto de vista da legalidade da acção dessas entidades, mas também para fiscalizar oportunidade e bondade da sua actuação. Este mecanismo jurídico constitui o barómetro para se aferir o grau de autonomia que as entidades do poder local possuem. Se a tutela for intensa, autonomia é reduzida, se ela for branda, a entidade tutelada gozará da maior autonomia.

Assim a intensidade da tutela é inversamente proporcional à autonomia administrativa. É hoje consensual, na doutrina e na maior parte dos ordenamentos jurídicos congêneres ao nosso, o abandono da tutela de mérito. Entende-se que a tutela de mérito viola o princípio da autonomia local, pois quem acaba por decidir sobre a gestão do órgão tutelado é o órgão que exerce a tutela. Dai que, nos últimos anos, a maior parte dos ordenamentos jurídicos tenham adoptado a tutela da mera legalidade.

Entre nós a tutela Administrativa vem prevista na CRA, no seu artigo 221.º nos seus números 1, 2, 3 e 4.

Conclusão

Com base nas reflexões feitas neste artigo cheguei as seguintes conclusões:

Para uma maior proximidade dos serviços públicos à população, é importante que se institucionalizam as autarquias locais a todo custo. Desta maneira, a materialização das autarquias em Angola, torna-se no imperativo incondicional para haver a descentralização do poder e maior fluidez dos respectivos serviços junto dos cidadãos;

Porque o princípio da autonomia local compreende o direito e a capacidade efectiva de as Autarquias Locais gerirem e regulamentarem, nos termos da Constituição e da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, os assuntos públicos locais. Assim, as autarquias locais têm completa liberdade de iniciativa relativamente a qualquer que não seja excluída da sua competência ou atributo a uma outra autoridade, desde que esteja dentro dos limites da lei;

E a tutela sobre as autarquias locais é de mera legalidade consagrada na CRA, no artigo 221.º, n.º 2. Todavia, a autonomia local será gravemente lesada se as autarquias locais estarem sujeitas a uma tutela de mérito sobre as suas deliberações; no caso de que aquelas têm de aguardar pela autorização ou aprovação pelos actos do Governo Provincial. Sob pena de estarmos a violar o princípio da autonomia que é desejável para as autarquias locais. É hora de avançarmos sem timidez e nem medo, para construirmos um país bem erguido e feliz.

Sumbe, aos 16 de Novembro de 2020

Modesto Silva

Bibliografia

CRA- Constituição da Republica de Angola

Lei n.º 27/09/2019 (Lei Orgânica Sobre a Organização e Funcionamento das Autarquias)

Lei n.º 21/09 de 2019 (Lei Da Tutela Administrativa Sobre As Autarquias Locais)

POULSON, Lazarino, Manual Autarquias Locais No Direito Angolano.

Agradecimentos

Quem me apoiou, ajudou e me faz chegar até aqui, eu agradeço do fundo do meu coração e eis aqui os seus nomes: Dr. Alberto Siku Ventura, Dr. Walter Fernandes, Dr. José Biala, Dr. Pedro Tomás, Dr. Emanuel Samati, Dr. Adlson Muteca, a Dra. Gertrudes Tchiyuca, e o Dr. Manuel Manjolo que recentemente publicou uma obra sobre As Autarquias Locais. Por último agradeço também a Deus, ao meu Pai Oliveira Kapata, a família e aos amigos: Venceslau Mário e António Luciano e outros tantos que sempre estiveram ao meu lado, OBRIGADO!

Dedicatória

É um trabalho ingente escrever um artigo bom ou não, porque depende de quem irá apreciá-lo. O mais certo é que para o seu autor, fê-lo com a sinceridade da sua alma!

Assim, dedico este artigo ao Juíz Jubilado Dr. Graça Chipepe, pois não tenho nada para o recompensar pelo tanto seu incentivo dado.