

**AS ORDENS DOS MÉDICOS E DOS ENFERMEIROS: Pessoas Colectivas de Utilidade Pública ou Associações Públicas? Breve Análise à Nota de Esclarecimento da Ministra da Saúde.\***

*M. Próspero de Almeida\*\**

**Resumo:** O presente artigo tem como escopo a definição da natureza jurídica das ordens profissionais, mais concretamente, as Ordens dos Médicos e dos Enfermeiros de Angola, sem descurar da consequência, no plano do financiamento estadual, que tal qualificação poderá acarretar. Faremos uma breve incursão sobre a Administração Autónoma, as Associações Públicas, as Instituições de Utilidade Pública e, por fim, se estabelecerá a natureza jurídica das ordens supra referidas, apresentando-se a consequência desta qualificação quanto ao financiamento do Estado.

**Palavras-Chave:** Ordem profissional, Associação Pública, Instituição de Utilidade Pública, Ordem dos Médicos de Angola, Ordem dos Enfermeiros de Angola, financiamento estadual.

**Abstract:** The purpose of this article is to define the legal nature professional orders, more specifically, the Orders of Doctors and Angolan nurses, without neglecting the consequence, in terms of State financing, which such qualification may entail. We will make a brief foray into the Autonomous Administration, Public Associations, Public Utility Institutions and, finally, the legal nature will be established ORMED and ORDENFA, presenting the consequence of this qualification regarding State financing.

1

**Keywords:** Professional order, Public Association, Institution of Public Utility, Order of Doctors of Angola, Order of Nurses of Angola, State funding.

**Sumário:** 1. Introdução; 2. Administração Autónoma; 3. Associações Públicas Profissionais; 4. Instituições de Utilidade Pública; 5. Natureza Jurídica das Ordens dos Médicos e dos Enfermeiros de Angola; 6. Conclusões e Recomendações; 7. Bibliografia; 8. Anexo.

---

\* Artigo concluído no dia 30/10/2020. Críticas e sugestões: [Prosperodealmeida@gmail.com](mailto:Prosperodealmeida@gmail.com) / [Prospero07@outlook.pt](mailto:Prospero07@outlook.pt) .

\*\* Licenciado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Católica de Angola.

## 1. Introdução

No dia 26 de Outubro de 2020, o Gabinete da Ministra da Saúde (MINSa) emitiu uma Nota de Esclarecimento<sup>1</sup>, em resposta aos pronunciamentos da Bastonária da Ordem dos Médicos de Angola - ORMED, relativos a um valor financeiro que a Ministra da Saúde terá disponibilizado a referida Ordem.

Segundo a Nota, em síntese, tanto a Ordem dos Médicos quanto a Ordem dos Enfermeiros de Angola – ORDENFA, são Associações de Utilidade Pública, sob tutela financeira do MINSa, desta feita, recebem uma dotação anual do OGE.

Em razão do entendimento vertido na Nota, que atribui natureza de Associação de Utilidade Pública à ORMED e à ORDENFA, suscita-nos uma questão: *Qual é a verdadeira natureza jurídica dessas Associações?* A resposta a essa indagação torna-se muito pertinente, uma vez que poderá afectar, inclusive, a questão destas Associações estarem sob a “*tutela financeira*” do MINSa, recebendo uma dotação anual do OGE, por via do referido ministério.

## 2. Administração Autónoma

No contexto da organização administrativa angolana, além da Administração Directa e Indirecta do Estado, ganha destaque a Administração Autónoma.

2

A administração Directa do Estado refere-se “a actividade exercida por serviços integrados na própria pessoa colectiva Estado.”<sup>2</sup> Em função da multiplicidade e complexidade, cada vez maior, das atribuições do Estado, torna-se necessária a criação de outros entes jurídicos que prossigam fins específicos do Estado – fala-se assim da Administração Indirecta do Estado<sup>3</sup>.

Outras vezes, o Estado cria entes jurídicos que “*prosseguem interesses públicos próprios das pessoas colectivas que as constituem e por isso se orienta e dirige a si mesma, sem sujeição a hierarquia ou a superintendência do Executivo, mas apenas sob a tutela deste*”<sup>4</sup> – fala-se aqui da Administração Autónoma.

Na Administração Autónoma, ocorre uma *descentralização administrativa de tipo associativo e territorial*, já que dela fazem parte entes administrativos com substrato associativo ou humano – *as Associações Públicas* – ou com um substrato territorial - *as Autarquias Locais*<sup>5</sup> e *as Instituições do Poder Tradicional*, que são pessoas colectivas de população e território.

---

<sup>1</sup> Anexo ao presente artigo

<sup>2</sup> Feijó, Carlos e Amaral, Diogo Freitas do, *Direito Administrativo Angolano*, Almesina, 2016, pág. 239.

<sup>3</sup> Administração estadual, porque lhe incumbe prosseguir fins do Estado; indirecta, porque não é realizada pelo próprio Estado, mas sim por outras entidades, que ele cria para esse efeito sob sua superintendência. Feijó, Carlos, op. cit., pág 271.

<sup>4</sup> Op. Cit., pág. 301.

<sup>5</sup> Gouveia, Jorge Bacelar, *As Associações Públicas Profissionais no Direito Português*, pág. 7.

Nos termos da al. d) do art. 120º da Constituição da República de Angola (CRA), enquanto o Executivo dirige a Administração Directa e superintende a Administração Indirecta do Estado, exerce o poder de tutela sobre a Administração Autónoma.

Dentro dos entes pertencentes à Administração Autónoma, encontramos as Associações Públicas. O enquadramento das Associações Públicas neste tipo de Administração radica, dentre vários argumentos, da sua *base sociologicamente distinta do Estado e do teor dos poderes de mera tutela de legalidade que sobre elas exerce*.<sup>6</sup>

### 3. Associações Públicas Profissionais

Segundo o Professor Carlos Feijó<sup>7</sup>, Associações Públicas são “as pessoas colectivas públicas, de *tipo associativo*, destinadas a assegurar autonomamente, sob a direcção de órgãos próprios eleitos pelos seus membros, a prossecução de determinados interesses públicos pertencentes a um grupo de pessoas a quem o Poder Político confere o *direito de auto-administração*.”

Da definição dada, é possível distinguir as Associações Públicas das demais pessoas colectivas públicas (ou de Direito Público). Nota-se que, diferente das Autarquias Locais que são pessoas colectivas públicas de base territorial<sup>8</sup>, as Associações Públicas são pessoas colectivas de base associativa e pessoal – constituído pelo agrupamento de pessoas singulares ou colectivas, sendo que devem ser sempre de carácter nacional, embora possam ter delegações locais, a indicar nos seus estatutos (art. 6.º/LBAP).

Diferente dos Institutos Públicos e das Empresas Públicas que, além de serem pessoas colectivas de tipo institucional, relevando o substrato institucional, prosseguem interesses públicos do Estado – daí pertencerem à Administração Indirecta do Estado, as Associações Públicas, além de serem de tipo associativo, prosseguem interesses públicos próprios das pessoas que as constituem – daí fazerem parte da Administração Autónoma.

As Associações Públicas podem ser de três espécies<sup>9</sup>:

- a) *Associações de entidades públicas* – Aqui, trata-se da junção de entidades originariamente de natureza pública, como exemplo, as *comunidades intermunicipais* de direito público e as *áreas metropolitanas*.
- b) *Associações Públicas de entidades privadas* – aquelas que se constituem pela conglomeração, numa única pessoa colectiva, de entidades de carácter privado, mas em que sobressai a necessidade de concessão de uma natureza pública a fim de prosseguirem alguns poderes de autoridade. São as mais comuns. Nestas enquadram-se as *Associações Públicas Profissionais*.

---

<sup>6</sup> Gouveia, Jorge Bacelar, op. cit., pág. 9.

<sup>7</sup> Op. cit., pág. 310.

<sup>8</sup> Em bom rigor, com duplo substrato – humano e territorial. Gouveia, Jorge Bacelar, Op. Cit., pág.9.

<sup>9</sup> Seguimos, entre vários, Jorge Bacelar Gouveia, op. cit, pág. 10-11; Carlos Feijó, op. cit., pág. 314-315.

c) *Associações Públicas de carácter misto* – são aquelas em que, numa mesma associação, se agrupam entes de natureza pública e de natureza privada.

As Associações Públicas Profissionais constituem uma das modalidades de Associações Públicas que, como já dissemos, enquadra-se na segunda espécie, e são estas que importam para o nosso estudo.

O Estado tinha várias opções para regular e disciplinar o exercício de profissões de interesse público: a) Organizar um *serviço público*, integrado na sua Administração Directa, sob a direcção do Executivo; b) criar um *Instituto Público* e incumbi-lo desta tarefa; c) reconhecer a organização própria das profissões como Associação Pública e confiar nela para o cumprimento de tal missão; d) respeitar a organização profissional dos interessados como entidade privada, delegando nela o exercício de certos poderes públicos, mas sem com isso a converter em entidade pública, ou seja, atribuir-lhe o estatuto de *pessoa colectiva de utilidade pública administrativa*.<sup>10</sup>

No ordenamento jurídico angolano, parece-nos que a escolha, dentre as várias opções, foi feita pelo próprio Legislador Constituinte, a qual o Legislador Ordinário se conformou – e nem deveria fazer o contrário.

Ora, vejamos: A CRA, ao reconhecer a independência das associações público, em relação a administração estadual e determinados poderes públicos inerentes a regulação e disciplina do exercício da profissão (art. 49.º, n.º 3 do art. 193.º/CRA), claramente afasta a possibilidade de serem um serviço público integrado na Administração Directa do Estado ou um Instituto Público, já que num e noutro não seriam independentes, estando sob direcção ou superintendência do Executivo, como também afasta a possibilidade de serem entidades privadas com o estatuto de utilidade pública administrativa, já que, também aqui, não seriam independentes, uma vez que o Executivo exerce, igualmente, o poder de tutela sobre as Associações de Utilidade Pública.<sup>11</sup>

Assim, fica claro o Constituinte reconhece a natureza de Associações Públicas às organizações profissionais.

O regime jurídico das Associações Públicas encontra-se na Lei n.º 3/12, de 13 de Janeiro – Lei de Bases das Associações Públicas (LBAP) que, em boa verdade, regula apenas as Associações Públicas Profissionais, deixando de fora as demais (arts. 2.º e 5.º)<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Amaral, Diogo Freitas do, Curso de Direito Administrativo, 2.ª ed., Coimbra, Almedina, 2006, vol. I, pág. 408.

<sup>11</sup> Não se concebe um ente privado que disponha de poderes públicos e não se admita qualquer intervenção da Administração estadual nela.

<sup>12</sup> Todos os artigos citados neste capítulo, sem qualquer menção expressa do diploma, consideram-se referentes a Lei de Bases das Associações Públicas.

As Associações Públicas Profissionais têm os seguintes elementos<sup>13</sup>:

- a) *Elemento material*, tem que ver com o objecto da actividade desenvolvida, actividade esta que consiste no exercício de poderes que recaem sobre um dado grupo profissional, que se caracteriza pela elevada liberdade que é apanágio do respectivo exercício;
- b) *Elemento funcional*, radica nos poderes conferidos à Associação, destacando-se neles as funções de regulamentação do exercício da profissão considerada e de controlo do respeito por normas deontológicas e profissionais;
- c) *Elemento formal*, que se traduz na atribuição de personalidade jurídica colectiva de Direito Público;
- d) *Elemento estrutural*, consistindo no substrato necessariamente pessoal, o que lhe dá o teor associativo;
- e) *Elemento teleológico*, que se traduz na prossecução de fins que são privativamente criados e interpretados no seio da pessoa colectiva.

Os dois primeiros elementos distinguem as Associações Públicas Profissionais das Associações Públicas em geral, enquanto os outros são comuns a todos.

Essas Associações designam-se por *Ordem* quando correspondam à profissões cujo exercício é condicionado à obtenção prévia de uma habilitação académica de licenciatura ou superior e *Câmara Profissional* no caso contrário. Tais designações, *Ordem* ou *Câmara Profissional*, devem ser usados exclusivamente por Associações Públicas (art. 8.º).

5

As Associações Públicas Profissionais são criadas por Decreto Presidencial, ouvidas as associações representativas da profissão – Decreto este que aprova também o seu Estatuto (art. 12.º, 13.º). Regem-se pelo Direito Administrativo aplicável aos Institutos Públicos, no que respeita as suas atribuições e ao exercício dos poderes públicos de que gozam, e pelo Direito Civil aplicável as Associações Privadas, no que respeita a sua organização interna (als. a) e b) do art. 4.º).

Embora façam parte da Administração Autónoma, as Associações Públicas Profissionais não estão sujeitas a qualquer tutela do Estado, já que o n.º 2 do art. 49.º/CRA lhes garante *independência da Administração estadual*. J.J Gomes Canotilho e Vital Moreira indicam que “não é obrigatória a tutela governamental sobre a Administração Autónoma, podendo a lei dispensá-la.”<sup>1415</sup> No nosso caso, foi a própria Constituição quem a dispensou.

---

<sup>13</sup> Gouveia, Jorge Bacelar, op. cit., pág. 11-12.

<sup>14</sup> Canotilho, J.J. Gomes e Moreira, Vital, Constituição da República Portuguesa Anotada, 3.º Ed., Coimbra, Coimbra editora, 1993, pág. 1000.

<sup>15</sup> A inexistência de tutela administrativa sobre entes pertencentes à Administração Autónoma é bastante discutível, na medida em que a dispensa de tutela as distancia deste tipo de Administração e as aproxima da Administração Independente – estas que, pela sua génese histórica, distanciam-se da lógica das Associações Públicas, pois que estão muito ligadas a intervenção do Estado na economia, enquanto ente regulador.

Fruto deste entendimento, o Tribunal Constitucional<sup>16</sup> declarou a inconstitucionalidade dos arts. 28.º, 77.º a 80.º, todos da LBAP, por estabelecerem formas de tutela de legalidade sobre as Associações Profissionais, violando o disposto no n.º 2 do art. 49.º/CRA.

Não pode existir mais do que uma Associação Pública Profissional para cada profissão regulada (n.º 2 do art. 11.º). A Associação Pública Profissional dispõe de *autonomia administrativa*, podendo aprovar *regulamentos administrativos* e praticar *actos administrativos*, sem necessidade de aprovação do Executivo (art. 14.º).

Quanto ao regime financeiro, gozam de *autonomia patrimonial e financeira*, incluindo o poder de fixar a quota-mensal, trimestral ou anual – de cada membro (art. 15.º). As Associações têm receitas, despesas e orçamentos próprios, não sendo o Estado responsável pelas suas dívidas (art. 73.º).

O Estado não pode financiá-las, salvo quando se trate da contrapartida de tarefas específicas acordadas mediante protocolo, não compreendidas nas suas incumbências legais (n.º 2 do art. 75.º).

#### **4. Instituições de Utilidade Pública**

As Instituições de Utilidade Pública são pessoas colectivas de direito privado<sup>17</sup> que prosseguem fins de interesse geral, ou da comunidade nacional ou de qualquer circunscrição administrativa, cooperando com a Administração Central ou com a Administração Local, em termos de merecerem desta Administração a declaração de utilidade pública (art. 2.º/Decreto Presidencial n.º 193/11, de 6 de Julho).

6

Quanto ao seu substrato, as instituições de utilidade pública podem ser associações ou fundações, consoante tenham um substrato pessoal ou patrimonial.

Quanto ao âmbito de abrangência, podem ser nacionais, regionais ou locais.

Quanto aos fins que prosseguem, podem ser<sup>18</sup>:

- a) *Pessoa colectiva de mera utilidade pública*, sendo todas as pessoas coletivas de utilidade pública que não sejam instituições particulares de solidariedade social nem pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, prosseguindo quaisquer fins de interesse geral que não sejam os específicos das outras duas. Por exemplo, os clubes de futebol e as associações científicas;
- b) *Instituições particulares de solidariedade social*, aquelas constituídas com a finalidade de responder positivamente ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos. Por exemplo, os famosos “*lares de acolhimento*”.

---

<sup>16</sup> Acórdão n.º 314/2013, Rel. Rui Constantino da Cruz Ferreira, Tribunal Constitucional angolano.

<sup>17</sup> Feijó, Carlos, op. cit., pág. 317.

<sup>18</sup> Amaral, Diogo Freitas do, Op. cit., pág. 552-553.

c) *Pessoas colectivas de utilidade pública administrativa*, são as pessoas colectivas de utilidade pública que, não sendo instituições particulares de solidariedade social, prossigam fins coincidentes com atribuições da Administração Pública<sup>19</sup>. Essas instituições de utilidade pública são as que, geralmente, lhes é reconhecido o exercício de determinados poderes públicos. Nestas, incluem-se as associações humanitárias que visam socorrer feridos, doentes ou náufragos, a extinção de incêndios ou qualquer outra forma de protecção desinteressada de vidas humanas e bens<sup>20</sup>. As *federações desportivas* também fazem parte deste grupo, conforme estabelece a Lei n.º 10/98, de 9 de Outubro – Lei de Bases do Sistema Desportivo Angolano.

O Regime Jurídico do Estatuto de Utilidade Pública consta do Decreto Presidencial n.º 193/11, de 6 de Julho. A declaração de reconhecimento de utilidade pública é de competência do Presidente da República, podendo delega-la aos seus órgãos auxiliares (art. 4.º)<sup>21</sup>.

As Associações de Utilidade Pública não têm natureza de Associações Públicas, já que a sua personalidade colectiva assume natureza privada. Desta feita, não são pessoas colectivas públicas, não fazendo parte da Administração Pública, embora com ela cooperem – daí receberem o Estatuto de Utilidade Pública.

Para obtenção do Estatuto de Utilidade Pública, torna-se necessário o preenchimento dos seguintes requisitos cumulativos (art. 3.º e 5.º):

- a) Desenvolvimento de actividade principal, sem fins lucrativos, em favor da comunidade em áreas de relevo social, como as exemplificadas no referido diploma;
- b) Ter personalidade jurídica de direito privado e existência de Estatutos elaborados em conformidade com a lei;
- c) Não desenvolver, a título principal, actividades económicas em concorrência com outras entidades que não possam beneficiar do Estatuto de Utilidade Pública;
- d) Não serem enquadráveis em regimes jurídicos especiais que lhes reconheça a natureza ou, em alternativa, o gozo das prerrogativas das pessoas colectivas de utilidade pública;
- e) Existência de meios humanos e materiais adequados ao cumprimento dos objectivos estatutários;
- f) Não confinamento a estrangeiros, do seu quadro de associados ou fundadores e beneficiários;
- g) Não exercer a sua actividade, de forma exclusiva, em benefício dos interesses privados quer dos próprios associados, quer dos fundadores conforme os casos;

---

<sup>19</sup> Marcelo Caetano, Manual de Direito Administrativo, Tomo I, 10.ª Ed (reimpressão), Almedina, Coimbra, 1980, pag 399.

<sup>20</sup> Vital Moreira, Administração Autónoma e Associações Públicas, Coimbra Editora, Reimpressão, Coimbra, 2003, pp. 296-299.

<sup>21</sup> Todos os artigos citados neste capítulo, sem menção expressa do diploma, consideram-se pertencentes ao Decreto Presidencial n.º 193/11, de 6 de Julho, que aprova o Regime Jurídico do Estatuto de Utilidade Pública.

- h) Funcionar, de forma efectiva e relevante, há pelo menos três anos, ressalvadas as excepções legalmente previstas.

O Estatuto de Utilidade Pública pode cessar sem implicar necessariamente em extinção da associação ou fundação, embora a extinção da pessoa colectiva seja umas das causas de cessação da declaração de Utilidade Pública (art. 13.º). Disto resulta que o Estatuto de Utilidade Pública não se confunde com a personalidade jurídica da pessoa colectiva que dele goza.

O Estado pode criar pessoas colectivas de Direito Privado, daí que é irrelevante saber, para a declaração de Utilidade Pública, se a associação (ou fundação) foi criada pelo Estado ou por particulares, bastando que seja uma pessoa colectiva de Direito Privado e, no caso de ter sido criada pelo Estado, não gozar de regime especial equivalente ao Estatuto de Utilidade Pública.<sup>22</sup>

As instituições de utilidade pública estão sujeitas a registo e, para este efeito, equiparam-se as sociedades comerciais (art. 15.º a 23.º). Essas instituições gozam de isenções fiscais e regalias gerais (24.º a 25.º), bem como regalias especiais que forem reconhecidas por lei, podendo inclusive, gozar de financiamento do Estado.

Impõe-se a essas pessoas colectivas deveres especiais (art. 12.º), podendo submetê-las a determinados regimes de Direito Administrativo, uma vez que, além das regalias, podem gozar de determinadas prerrogativas de autoridade, próprias da Administração Pública, o que também justifica o exercício de tutela sobre elas.

8

## **5. Natureza Jurídica das Ordens dos Médicos e dos Enfermeiros de Angola**

De toda abordagem feita até aqui, facilmente se depreende que as Ordens dos Médicos e dos Enfermeiros de Angola, por serem Associações que visam a regulação do exercício de determinadas profissões – Médicos e Enfermeiros, não se podem enquadrar nas Associações de Utilidade Pública, que são pessoas colectivas de direito privado, mas enquadram-se nas Associações Públicas Profissionais, fazendo parte da Administração Autónoma.

Aliás, como já se disse atrás, a própria expressão *Ordem* apenas pode ser utilizada por Associações Públicas Profissionais.

Ademais, o Estatuto da Ordem dos Médicos, aprovado pelo Decreto n.º 68/97, de 29 de Setembro, claramente estabelece a natureza jurídica da ORMED, definindo-a como “*uma instituição de direito público, que goza de personalidade jurídica, de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, de âmbito nacional (...)*” Art. 1.º do referido Estatuto. E mais, no CAPÍTULO V do Estatuto, que regula os meios financeiros da Ordem, desenvolve praticamente o regime previsto na LBAP, não se prevendo qualquer financiamento por parte do Estado.

---

<sup>22</sup> Parecer n.º 160/2004, da Procuradoria-Geral da República Portuguesa.



Quanto à ORDENFA, o seu Estatuto, aprovado pelo Decreto Presidencial n.º 179/10, de 18 de Agosto, já é mais problemático, pois embora lhe reconheça como organização profissional com personalidade jurídica, autonomia administrativa, financeira e patrimonial (n.º 1 do art. 1.º), lhe atribui natureza de Instituição de Utilidade Pública (art.º 3). Ainda assim, no seu regime financeiro não se prevê, expressamente, qualquer financiamento do Estado, antes, com uma ou outra diferença, se estabelece um regime financeiro muito próximo da LBAP.

Quanto ao art. 3.º do Estatuto, este deve ter-se por parcialmente revogado, na parte que atribui a ORDENFA a natureza de instituição de utilidade Pública, uma vez que entra em contradição directa com a LBAP e, mediatamente, com a Constituição.

A boa doutrina jurídica ensina-nos que em caso de antinomias normativas e havendo hierarquia entre as normas em conflito, deve aplicar-se o critério da hierarquia, segundo a qual, prevalece a lei superior – *lex superior derogat legi inferiori*. Assim, tendo o Decreto Presidencial que aprovou o Estatuto da ORDENFA, natureza jurídica de regulamento administrativo<sup>23</sup>, está abaixo da LBAP, que tem natureza de Lei – uma lei de base. Aquele se deve conformar a essa, sendo tido por revogado em tudo que a contraria.

Não sendo, nem a ORMED e nem a ORDENFA, Instituições de Utilidade Pública e sim Associações Públicas Profissionais, têm orçamentos próprios e não devem estar sob a “tutela financeira” do MINSA e nem receber uma dotação anual do OGE, seja ou não por via do MINSA (n.º 2 do art. 75.º/LBAP).

9

O Estado apenas poderia financiá-las no caso de contrapartida de tarefas específicas acordadas mediante protocolo, não compreendidas nas suas incumbências legais, como acontece com a Ordem dos Advogados de Angola, ao garantir a assistência jurídica e o patrocínio forense, em todos os níveis, de pessoas com insuficiência de meios financeiros - tarefa própria do Estado a ser efectivada pela Defesa Pública, ente que ainda não conhece existência no ordenamento jurídico angolano (art. 196.º/CRA).

Nesta excepção trata-se, na verdade, de incumbências próprias do Estado e não das Associações Públicas Profissionais, em que, através de protocolo, aquele encarrega este a realizá-las, mediante uma retribuição financeira.

Quanto ao OGE, na dotação orçamental do MINSA ou de outro Ministério, o valor destinado às Instituições de Utilidade Pública não se deve considerar como abrangendo as Ordens Profissionais, pelas razões já referenciadas.

---

<sup>23</sup> Próspero de Almeida, O Estado de emergência angolano: Uma análise sobre a competência em matéria de limitação ou suspensão de direitos fundamentais em períodos de excepção, pág. 8-9.

### **5.1. Tendo em conta o acima dito, como fica a questão dos valores financeiros que o Estado, por via do MINSA, já entregou a esses entes?**

Os actos administrativos que atribuem dinheiro do Estado a ORMED e a ORDENFA, ao arrepio do regime estabelecido no n.º 2 do art. 75.º/LBAP, ainda que fundado no art. 3.º do Decreto Presidencial n.º 179/10, de 18 de Agosto - Estatuto da ORDENFA ou noutro acto normativo infra-legal que lhes atribua a natureza de Instituições de Utilidade Pública, padece do vício de ilegalidade, na forma de *violação de lei (stricto sensu)*, o que o torna inválido.

Tal invalidade se manifesta na forma de anulabilidade, pois que não se encaixa em nenhum dos casos de nulidade do art. 76.º do Decreto-Lei n.º 16-A/95, de 15 Dezembro – Normas do Procedimento e Actividade Administrativa (NPAA), sendo perfeitamente subsumível ao art. 78.º do diploma citado.

Sendo anulável, em princípio, tais actos são juridicamente eficazes até ao momento em que venham a ser contenciosamente anulados, por iniciativa do representante do Ministério Público, no prazo de 60 dias após a decisão sobre a reclamação ou recurso hierárquico em cujo procedimento se tenha verificado a sua intervenção (n.º 2 do art. 79.º/NPAA, arts. 7.º, 13.º e 14.º da Lei n.º 2/94, de 14 de Janeiro – Lei da Impugnação de Actos Administrativos [LIAA], al. d) do art. 3.º e art. 39.º do Decreto-Lei n.º 4-A/96, de 5 de Abril – Regulamento do Processo de Contencioso Administrativo) ou revogado pelo próprio MINSA ou pelo Presidente da República, ex officio ou à pedido dos interessados, mediante reclamação ou recurso hierárquico impróprio, no prazo coincidente ao de impugnação contenciosa ou a qualquer tempo, enquanto se encontrar pendente recurso de anulação (art. 81.º, n.º 2 do art. 85.º, art. 118.º, n.º 1 do art. 84.º/NPAA, art. 13.º e n.º 2 do art. 14.º/LIAA).

A maioria dos actos administrativos aqui abordados já devem ter sanado por decurso do tempo, tendo em conta o prazo para revogação e para anulação contenciosa. Os que ainda não sanaram, por estar dentro do prazo para revogação e para anulação contenciosa, podem ser revogados nos termos e fundamentos expostos acima. Caso sejam revogados, o acto de revogação, por estar fundada na invalidade, produz efeitos retroactivos, o que constitui as referidas Ordens na obrigação de restituir o valor financeiro que receberam do Estado – o mesmo efeito se dá no caso de anulação contenciosa (n.º 2 do art. 88.º/NPAA).

## **6. Conclusões e Recomendações**

Terminamos o nosso artigo apresentando as seguintes conclusões:

1. As Associações Públicas Profissionais são entes de direito público, criadas para regular o acesso e o exercício de profissões reguladas, gozando de autonomia administrativa, patrimonial e financeira e enquadradas na administração autónoma;

2. Essas Associações designam-se por *Ordem* quando correspondam a profissões cujo exercício é condicionado à obtenção prévia de uma habilitação académica de licenciatura ou superior e *Câmara Profissional* no caso contrário, sendo que apenas elas podem usar tais designações;
3. O regime jurídico das Associações Públicas Profissionais encontra-se na Lei n.º 3/12, de 13 de Janeiro – Lei de Bases das Associações Públicas;
4. Essas Associações têm orçamento próprio e o Estado não pode financiá-las, salvo quando se trate da contrapartida de tarefas específicas acordadas mediante protocolo, não compreendidas nas suas incumbências legais;
5. As Instituições de Utilidade Pública são entes de natureza privada que pela relevância social das actividades que prestam, sem fins lucrativos, em favor da comunidade, justifica a atribuição de um estatuto especial que lhes confira determinadas regalias e isenções fiscais ou até mesmo prerrogativas de autoridade;
6. A ORMED e a ORDENFA não podem ser qualificados como Instituições de Utilidade Pública, uma vez que são Associações Públicas Profissionais, gozando de personalidade jurídica colectiva de direito público;
7. Assim sendo, não podem receber nenhum financiamento do Estado, salvo na situação referida no ponto 4, pelo que;
8. É ilegal a suposta “tutela financeira” do MINSA sobre essas Associações Públicas, que lhes permite receber uma dotação anual do OGE.

11

Por fim, recomendamos que:

1. Se adeque o Estatuto da ORDENFA à lei vigente;
2. Se acabe com o financiamento ilegal à ORMED e à ORDENFA;
3. No lugar de despesas com essas Associações Públicas Profissionais, os valores destinados ao seu financiamento sejam alocados para acudir outras necessidades colectivas, conforme o legalmente admissível.

## **7. Bibliografia**

### **7.1. Legislação**

- Constituição da República de Angola, CRA;
- Lei n.º 3/12, de 13 de Janeiro – Lei de Bases das Associações Públicas, LBAP;
- Decreto Presidencial n.º 193/11, de 6 de Julho – Regime Jurídico do Estatuto de Utilidade Pública;
- Lei n.º 10/98, de 9 de Outubro – Lei de Bases do Sistema Desportivo Angolano;
- Decreto n.º 68/97, de 29 de Setembro – Estatuto da Ordem dos Médicos de Angola;
- Decreto Presidencial n.º 179/10, de 18 de Agosto – Estatuto da Ordem dos Enfermeiros de Angola;
- Decreto-Lei n.º 16-A/95, de 15 Dezembro – Normas do Procedimento e Actividade Administrativa, NPAA;
- Lei n.º 2/94, de 14 de Janeiro – Lei da Impugnação de Actos Administrativos, LIAA;
- Decreto-Lei n.º 4-A/96, de 5 de Abril – Regulamento do Processo de Contencioso Administrativo.

### **7.2. Jurisprudência e Doutrina**

- Acórdão n.º 314/2013, Rel. Rui Constantino da Cruz Ferreira, Tribunal Constitucional angolano;
- Feijó, Carlos e Amaral, Diogo Freitas do, Direito Administrativo Angolano;
- Gouveia, Jorge Bacelar, As Associações Públicas Profissionais no Direito Português;
- Canotilho, J.J. Gomes e Moreira, Vital, Constituição da República Portuguesa Anotada, 3.º Ed., Coimbra, Coimbra editora, 1993;
- Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo, Vol. I, Coimbra, Almedina;
- Marcelo Caetano, Manual de Direito Administrativo, Tomo I, 10.ª Ed (reimpressão), Almedina, Coimbra, 1980;
- Vital Moreira, Administração Autónoma e Associações Públicas, Coimbra Editora, Reimpressão, Coimbra, 2003;
- Parecer n.º 160/2004, da Procuradoria-Geral da República Portuguesa;
- Próspero de Almeida, O Estado de emergência angolano: Uma análise sobre a competência em matéria de limitação ou suspensão de direitos fundamentais em períodos de excepção.

**8. ANEXO**



REPÚBLICA DE ANGOLA  
**MINISTÉRIO DA SAÚDE**  
*Gabinete da Ministra*

**NOTA DE ESCLARECIMENTO**

Face a entrevista concedida aos meios de Comunicação Social, pela Exma. Bastonária da Ordem dos Médicos Dra. Elisa Gaspar, sobre um valor financeiro que a Ministra da Saúde teria disponibilizado, susceptível de causar alguns males entendidos no seio da sociedade, o Ministério da Saúde vem por esta esclarecer o seguinte:

1. O Ministério da Saúde tem sob sua tutela financeira, 4 Associações de Utilidade Pública, nomeadamente: as Ordens dos Médicos, dos Enfermeiros, a Cruz Vermelha de Angola e a Associação do Cancro da Mama. Elas recebem uma dotação anual do OGE, por via do Ministério da Saúde.
2. O valor mencionado pela Exma. Bastonária, corresponde assim a uma das tranches, que, conjuntamente às outras 3 Associações acima mencionadas, a Ordem dos Médicos recebeu por quota própria do OGE por intermédio do MINSA. Não se trata portanto de qualquer operação financeira da iniciativa de Sua Excelência Ministra da Saúde, não podendo esta dar-lhe outro destino.

**GABINETE DA MINISTRA**, em Luanda, aos 26 de Outubro de 2020.-