



BRASIL E ANGOLA: REFLEXÕES CONSTITUCIONAIS SOBRE O PODER LOCAL¹

BRAZIL AND ANGOLA: CONSTITUTIONALS REFLEXIONS ABOUT THE LOCAL POWER

Giovani da Silva Corralo²

Israel Jacob Massuanganhe³

Resumo

Este trabalho científico tem por objetivo refletir sobre o poder local na ordem constitucional brasileira e angolana, sob o prisma do direito comparado. Não obstante as diferenças entre os países, há uma história em comum e realidades que se aproximam. Para tanto, inicia-se com reflexões sobre a desconcentração, descentralização, não centralização e o poder local, distinções cruciais para o entendimento de ambas as realidades. Na sequência é feita a análise do poder municipal no Brasil e do poder local em Angola, com base nas respectivas ordens constitucionais. A compreensão do poder municipal brasileiro e do poder local angolano permitem não somente apreender as diferenças, mas pensar criticamente estas instituições correlatas.

Palavras-chave: Direito comparado. Poder local angolano. Poder municipal brasileiro.

Abstract

This scientific work aims to study the local power in Brazilian and Angolan constitutional order in comparative law. Despite differences between the countries, there is a common history and realities. In this way it is done reflections about deconcentration, decentralization, no centralization and the local power, crucial distinctions for understanding these realities. In sequence it is analysed the Brazilian municipal power and the Angolan local power in constitutional order. The understanding of Brazilian municipal power and Angolan local power allows the perception of differences, but at the same time to think critically these institutions.

¹ Artigo submetido em 04/11/2016, pareceres de análise em 02/10/2017 e 16/10/2017, aprovação comunicada em 13/12/2017.

² Advogado. Especialista em Advocacia Municipal pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestre e Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Professor da Graduação e do Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Passo Fundo – Brasil. E-mail: <gcorralo@upf.br>.

³ Doutor em Políticas Públicas, Governança e Desenvolvimento e Pós-Doutorando em Direito – Universidade Nova de Lisboa. Integrante do Centro de Pesquisa em Políticas Públicas e Governança Local. Director de Programas do CPPPGL da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto - Luanda. E-mail: <jacob.massuanganhe@gmail.com>.



Keywords: Angolan local power. Brazilian municipal power. Comparative law.

Sumário: 1. Introdução. 2. Desconcentração, descentralização, não concentração e poder local. 3. O poder local nas constituições de Brasil e Angola. 3.1. O poder municipal no Brasil. 3.2. O poder local em Angola. 4. Considerações finais. 5. Referências.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho científico busca tecer comparações entre o poder local no Brasil e em Angola, com base na ordem constitucional destes países. Os estádios de desenvolvimento de ambos os países e respectivas democracias relevam a importância destas considerações, importantes para o aprimoramento institucional.

Desta forma, é fundamental distinguir desconcentração, descentralização e não concentração, fenômenos interligados na compreensão do fracionamento do poder estatal. No mesmo sentido o poder local, expressão que molda as estruturas de poder mais próximas das pessoas em Angola. Na sequência busca-se comparar as ordens constitucionais de Angola e do Brasil, em especial o poder local encarnado pelas autarquias angolanas e o poder municipal brasileiro.

Brasil e Angola comungam não somente de uma proximidade histórica, mas também de um DNA comum, já que não é possível compreender o gentio brasileiro sem relevar as pessoas que vieram de África para este lado do oceano, em especial de Angola. Mais do que isso, os países do hemisfério sul comungam de problemas similares, o que remete a uma aproximação cada vez maior de todas as áreas do conhecimento a fim de somar esforços em busca das respectivas soluções. É neste sentido que se (re)afirma a importância das considerações aqui postas, incipientes, mas relevantes nesta quadra da história.

2 DESCONCENTRAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO, NÃO CONCENTRAÇÃO E PODER LOCAL

As considerações deste capítulo buscam auxiliar na compreensão teórica das conformações do poder local em Angola e no Brasil, a imbricar o poder local com a descentralização e a não centralização. É possível afirmar que do décimo



século da era Cristã⁴ até o surgimento da Federação norte-americana no final do séc. XVIII havia uma predominância do modelo unitário de organização estatal e suas quatro características fundamentais: centralismo, centralização, hierarquia e uniformidade. Enquanto o centralismo ordena principiologicamente o Estado unitário numa lógica monocêntrica do poder, a centralização determina o grau da concentração de poder existente no centro em contraposição à periferia. A uniformidade recusa a diversidade em deferência à homogeneidade, enquanto que a hierarquia conduz a níveis mais elevados de uniformização. (BALDI, 2003, p. 3-5). A centralização conduz à unidade na administração. (URUGUAI, 1960, p. 346).

Descentralizar nada mais é do que “restar de ese centro el poder de acción o impulsión, para repartirlo a varios otros” (BIELSA, 1921, p. 68); também é “pluralizar a autoridade”. (LIMA, 1939, p. 137). Quando se tem por base a ordenação espacial de países – especialmente os que possuem maior dimensão territorial – se tem a tendência natural à descentralização, com o empoderamento do poder local. (TOESCA, 1998, p. 25). Na condição de uma outra face da moeda da centralização, a descentralização conduz a um vínculo muitas vezes reversível, logo, a possibilitar uma maior centralização, tanto que a descentralização também pode se coadunar com o centralismo e a hierarquia: (BALDI, 2003, p. 6) “la descentralización burocrática puede mantenerse bajo el centralismo administrativo más absoluto.” (BIELSA, 1921, p. 72).

De qualquer forma, é possível identificar os processos de descentralização com a democracia, assim, o fracionamento territorial autônomo também pode ser considerado um postulado democrático. Neste mesmo sentido se encontra um dos indicadores da democracia que considera, na pontuação de cada Estado, o grau de descentralização, mais especialmente na perspectiva política.⁵

A descentralização aparece nos Estados modernos em duas perspectivas: administrativa e política. A primeira, caudatária do modelo administrativo francês, pode ser compreendida como um gênero a abarcar a conhecida desconcentração –

⁴ Para Visconde de Uruguai (1960, p. 344) após a queda do Império Romano e com o advento do feudalismo houve uma “centralização desorganizada, a anarquia organizada, o retalhamento do território e do poder; e uma centralização parcial e relativa. Somente com o décimo século por diante, com a fusão dos elementos cristãos e germânicos, começou o desenvolvimento da civilização moderna, cuja qualidade essencial é a unidade e a centralização”.

⁵ V. EIU. **The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy 2014**. Disponível em: <<http://www.eiuedia.com/index.php/component/k2/item/1677-democracy-index-2014>>. Acesso em: 05 jun. 2015.



fracionamento do poder dentro de uma pessoa jurídica, sujeito à hierarquia – e a conhecida descentralização administrativa em sentido estrito, na qual se encontram as mais diversas relações com outras pessoas jurídicas – aqui se encontram a administração indireta, as concessões e permissões de serviços públicos, exemplificativamente. Na taxonomia de Mário Masagão a descentralização orgânica equivale à desconcentração, enquanto que a descentralização por colaboração abrange a delegação e a criação de entes da administração indireta. (MASAGÃO, 1959, p. 79-93). Já para Themístocles Cavalcanti há a descentralização territorial (corresponde à descentralização política), descentralização no serviço e descentralização por departamentos (graus de desconcentração), descentralização funcional, descentralização por organismos mistos e descentralização através de entidades privadas (descentralização administrativa propriamente dita). (CAVALCANTI, 1956, p. 215-220).

A descentralização administrativa em sentido estrito requer duas características: que os atos praticados não possam ser revogados pela administração central e que o seu conteúdo seja definido pela pessoa descentralizada (LIMA, 1939, p. 139).

Não obstante este desenvolvimento histórico no direito administrativo brasileiro, sob influência da doutrina francesa, acabou por predominar, em diversos países – a incluir o Brasil – a classificação que opta pela diferenciação entre desconcentração (divisão do poder em competências dentro de uma pessoa jurídica) e descentralização, esta última compreendida em descentralização política e descentralização administrativa (em sentido estrito, que engloba a administração indireta e as concessões e permissões de serviços públicos). (MELLO, 1974, p. 147-150; CASSAGNE, 2006, p. 265; NOHARA, 2015, p. 563; DI PIETRO, 2015, p. 517-521; MELLO, 2005, p. 143-144; ARAÚJO, 2014, p. 176.)

A descentralização política ou territorial, por sua vez, conduz a um grau maior de autonomia, a repercutir em todas as dimensões da descentralização operada. Está ligada à ideia de *self government*, a remeter à definição de competências próprias para que a sociedade resolve os seus problemas, enquanto consequência do individualismo. (LIMA, 1939, p. 138). Usualmente está ligada às frações territoriais mais próximas da população, usualmente designadas por poder local. Entretanto, resta observar que o poder local pode ser o resultado de uma



descentralização administrativa, o que limitará a sua autonomia, e/ou de uma descentralização política, que potencializará a autonomização. Também pode ocorrer que o poder local sofra o influxo da não centralização, no caso de estados efetivamente federais, a remeter, em tese, a um grau ainda maior de autonomização das células locais.

Não é incomum os autores considerarem o poder local ou municipal como o resultado de um processo de descentralização política ou territorial, no primeiro caso, quando dotado de considerável autonomia (municípios e estados no Brasil), enquanto que no segundo caso o ente descentralizado segue os regramentos centrais (países unitários ou os territórios federais no Brasil). (MASAGÃO, 1959, p.83-89; CAVALCANTI, 1956, p. 214; DI PIETRO, 2015, p. 517; NOHARA, 2015, p. 563).

Também não são poucas as considerações sobre a interligação do poder local com um considerável grau de autonomia administrativa e financeira, o que significaria ultrapassar as ideias usualmente associadas à mera descentralização administrativa: “se trata de um poder reconhecido a entes públicos para realizar, na prossecução dos respectivos interesses, uma atividade administrativa com a mesma natureza e efeitos da atividade administrativa do próprio Estado.” (NUNES, 2011, p. 42). Neste diapasão se encontram os estudos que firmam que a existência do poder local depende da autoadministração (descentralização política e jurídica) e da autonomia administrativa e financeira. (MARTINS, 2014, p. 28).

O debate sobre aspectos relativos ao exercício do poder em África nos remete a uma complexa reflexão sobre o passado histórico do continente bem como a acção do Estado na governação e gestão das relações do poder daí resultantes. O debate tende a assumir a multidisciplinaridade decorrente das multifacetadas formas de convivência entre as comunidades que variam de região para região. Este debate, merece atenção especial na medida em que a faceta originária do poder local implica o respeito pelas crenças naturais, sendo crucial para o entendimento desta realidade o recurso aos vários conhecimentos e saberes: a história dos povos, a sociologia social e política, a antropologia, a economia, dentre outras ciências. Para uma análise mais exaustiva sobre esta temática, este trabalho procura reflectir sobre os desafios no quadro da reforma da governação local, atendendo a complexidade e especificidades dos fundamentos associados a forma de vida,



hábitos e costumes das comunidades locais. Como tal, a essência da discussão no quadro da reforma, vai em torno dos aspectos relativos ao exercício do poder, nas mais diversas facetas, princípios relativos à autonomia local e as formas organizatórias do poder tradicional.

De toda a sorte, o poder local pode ser compreendido pelo conjunto de instituições estatais, públicas e privadas que atuam em nível local, numa perspectiva inicialmente sociológica, mas que se entrelaça com o jurídico e o político. (SANTIN, 2007). Por fim, é possível antever, para cada arranjo do poder estatal, a incidência de algum fenômeno ora estudado – desconcentração, descentralização, não concentração – para os entes do poder local.

3 O PODER LOCAL NAS CONSTITUIÇÕES DE BRASIL E ANGOLA

São inegáveis as diferenças existentes nas constituições do Brasil e de Angola sobre as dimensões estatais do poder mais próximas do cidadão. E não poderia ser diferente, pois estes países – por mais que comunguem de uma história que se entrecruza, associado a uma participação efetiva das pessoas de Angola na formação do povo brasileiro – possuem singularidades e particularidades que refletem nas diferenciações regráticas das suas constituições.

De início, a ordem constitucional angolana trabalha esta questão principiologicamente, mas também num capítulo próprio para o poder local. O texto constitucional brasileiro sequer faz menção à expressão poder local, entretanto, define um rol de competências aos municípios que permite afirmar que esta dimensão local do poder é efetivamente encarnada pelos municípios.

O poder local, no entendimento do Professor Alexandrino (2010), corresponde a uma expressão constitucional que assinala enfaticamente a presença de uma verdadeira dimensão do poder político (democrático e tradicional). Em contraposição, não se está na presença de um simples segmento do poder fora da matéria da Administração Pública. O poder local ainda surge dentro da esfera sobre a organização do poder político do Estado. Sendo uma dimensão do poder político é, no entanto, um poder político não-soberano (não invade nem pode ameaçar os poderes de soberania reservados ao Estado, que continua unitário); é um poder que tem de conviver com outros poderes, públicos, tradicionais e privados,



designadamente com outros poderes administrativos do Estado, em especial os de controlo. Estes poderes locais têm diversas feições: (i) ora derivam do ordenamento do Estado, mas são democráticos e autónomos; (ii) ora dispõem de um ordenamento originário próprio e exercem poderes tradicionais; (iii) ora são meros poderes legais de participação em actos, procedimentos, órgãos ou instituições.

No quadro de reformas do Estado angolano, a descentralização desempenha um papel vital na promoção da boa governação local. Nestes termos, a democracia local é um dos grandes desafios na esfera da governação. Implica o estabelecimento e a consolidação de um modelo plural, autónomo e representativo. Está-se diante de uma eminente passagem progressiva de uma Administração Pública tradicional moldada em forma de princípios desconcentrados, para um modelo descentralizado que tem em vista assegurar maior coesão social e intervenção efetiva em prol da coletividade.

3.1 O poder municipal no Brasil

O Brasil é uma federação complexa que alçou os municípios à condição de entes federados, juntamente com o Distrito Federal e os Estados. No que diz respeito a esta relação do poder central com os entes municipais é mais adequado discorrer sobre a existência da não centralização ou policentrismo enquanto um importante princípio informador do federalismo no Estado federal brasileiro. (ELAZAR, 1991, p. 34; OSTROM, 1991, p. 226).

A não centralização ou policentrismo é mais do que uma descentralização política, pois os poderes municipais não são passíveis de reversão por lei, uma vez que se encontram conformados na ordem constitucional. Mais do que isso, a autonomia dos municípios brasileiros pode até ser considerada como norma organizacional de direito fundamental. (CORRALO, 2006).

É neste contexto que a Constituição de 1988 não faz referência textual à expressão poder local. Em outros termos, é possível afirmar que o poder local no Brasil corresponde ao poder municipal, única instância autónoma do poder estatal em nível local previsto na ordem constitucional brasileira, o que merece algumas reflexões.



As Câmaras de Vereadores – instituição política mais antiga do Brasil – existem desde os tempos da colonização, responsáveis pelas questões eminentemente locais, com limitadíssima autonomia depois da metade do séc. XVII e elevado controle das províncias. Com a independência brasileira no início do séc. XIX ocorre um processo pendular, ora de afirmação da autonomia municipal, ora de supressão. As constituições de 1934, 1946 e 1988 são as que mais resguardam os entes locais, enquanto que as constituições de 1824, 1891, 1937 e 1967 não relevaram aos municípios um papel de destaque.

Este desenvolvimento histórico-institucional permitiu chegar à conformação atual do poder municipal na Constituição de 1988, cuja compreensão depende da repartição de competências operada no texto constitucional. As competências municipais estão expressas nos art. 29 e 30 da Constituição, às quais se somam as competências comuns do art. 23. De qualquer forma, a expressão que melhor define a atuação das municipalidades é o conceito legal indeterminado “interesse local”, a remeter aos assuntos compreendidos na sua conceituação como aqueles de abrangência local/municipal, desde que não pertencentes expressamente a outros entes. Não se trata de um interesse exclusivo, mas predominante, mutável e adequável às novas necessidades e às particularidades e singularidades de cada ente local. (MEIRELLES, 1993, p. 98; SUNDFELD, 1993, p. 272 (272-281); ALMEIDA, 2002, p. 157; CARAZZA, 1999, p. 120-124).

É com base nas competências constitucionais dos entes federados que é possível decantar a autonomia municipal, núcleo identificador do poder municipal na federação brasileira, com o seguinte plexo de autonomias: auto-organizatória, política, administrativa, legislativa e financeira. (CORRALO, 2014, p. 191-234).

A autonomia política diz respeito à eletividade, pelos cidadãos do município, do Prefeito, vice-Prefeito e vereadores, em eleições periódicas, via sufrágio universal, como também à possibilidade de cassação dos seus mandatos pela Câmara de Vereadores. A autonomia auto-organizatória remete à elaboração da Lei Orgânica municipal, que nada mais é do que a constituição municipal, responsável pela organização e funcionalidade dos poderes municipais e pela conformação do próprio município. A autonomia administrativa refere-se ao poder que os entes municipais possuem para organizar e executar as atividades administrativas da sua competência: serviços públicos, polícia administrativa, fomento, intervenção indireta



e direta nas atividades econômicas. A autonomia legislativa fundamenta-se no sistema normativo municipal que os municípios devem elaborar com base nas espécies legislativas previstas no art. 59 da Constituição Federal, devidamente adequadas à realidade local. Por fim, a autonomia financeira, alicerçada na competência para a instituição dos tributos da competência municipal, na aplicação dos seus recursos e também das transferências constitucionais, o que ocorre mediante a legislação orçamentária.

É este conjunto de autonomias que delimita o poder municipal na federação brasileira, que alcançou uma considerável maturidade institucional, não obstante as limitações financeiras decorrentes da excessiva concentração de receitas públicas com a União.

As matérias que se encontrarem sob a competência local somente podem ser disciplinadas pelos municípios, não havendo possibilidade da ingerência estadual ou federal. Aliás, somente os estados podem intervir nos municípios nos casos expressamente previstos no art. 35 da Constituição Federal: não pagamento da dívida fundada por mais de dois anos, salvo força maior; não prestação de contas na forma da lei; não aplicação do mínimo constitucional em ações de educação e saúde; representação do Tribunal de Justiça para a observância dos princípios constitucionais ou para a execução de lei, ordem ou decisão judicial.⁶

Ademais, há dois poderes locais: a Câmara de Vereadores e o Poder Executivo. O primeiro é o parlamento, órgão colegial, composto por vereadores consoante a proporção prevista na Constituição – normalmente de 9 a 55 vereadores –, eleitos pelo sistema proporcional, com as funções precípua de fiscalizar e controlar a administração pública municipal e de legiferar. O Poder Executivo, por sua vez, é unipessoal, e recai na pessoa do Prefeito (auxiliado pelo Vice-Prefeito), eleitos pelo sistema majoritário, com a função precípua de fazer a gestão da coisa pública local. As eleições para todos os vereadores e prefeitos ocorre a cada 4 anos, simultaneamente em todo o Brasil.

É neste contexto que os 5.700 municípios brasileiros, pessoas jurídicas de direito público interno, exurgem em sua pluralidade multifacetada, conformadas pelo exercício do conjunto de autonomias resguardadas pelo texto constitucional. Cada município brasileiro, com suas fragilidades e fortalezas, se constitui numa

⁶ Art. 35 da Constituição Federal.



dimensão do poder estatal com particularidades e singularidades únicas, mais próximas do cidadão do que qualquer outra instância governamental. O poder local, no Brasil, é o poder municipal.

3.2 O poder local em Angola

Nos termos da Constituição da República de Angola (CRA), especialmente do artigo 213º, a organização do Estado ao nível local estrutura-se com base no princípio da descentralização político-administrativa, que compreende a existência de formas organizativas do poder local. A Constituição angolana enfatiza a expressão poder local, e, não obstante se tratar de um Estado unitário, salienta o respeito à autonomia dos órgãos do poder local;⁷ expressa o direito de todo o cidadão participar do processo eleitoral, como eleitor e como candidato, o que inclui os órgãos eletivos do poder local;⁸ possibilita a criação de impostos por lei aos órgãos do poder local;⁹ define a competência para a Assembleia Nacional definir as eleições e o exercício dos detentores de mandato em nível local, bem como a organização e funcionalidade dos órgãos do poder local;¹⁰ define a administração local do Estado, que não pode se sobrepor à autonomia do poder local.¹¹

Os dispositivos constitucionais permitem afirmar a “convivência entre os órgãos administrativos locais, próprios de um Estado desconcentrado e os órgãos de poder local, eleitos pelas populações locais.” (ARAÚJO; NUNES, 2014, p. 210). Quanto ao poder e competência tributárias aos entes locais, vislumbra-se a possibilidade tanto para as futuras autarquias locais como também para o poder tradicional, o que deverá ser devidamente regrado. (ARAÚJO; NUNES, 2014, p. 521-525). O poder local deve ser visto e entendido como a forma natural de organização e de afirmação da sociedade e, como tal, a forma de como o Estado procura resolver os problemas da sociedade deve ter em linha de conta os fatores naturais da vivência dos povos – uma forte e ativa participação desses nos debates alusivos aos problemas que lhes dizem respeito (MASSUANGANHE, 2011).

⁷ Art. 8º da Constituição de Angola, sobre o Estado unitário.

⁸ Art. 54 da Constituição de Angola, sobre o direito de sufrágio.

⁹ Art. 102 da Constituição de Angola, dos impostos.

¹⁰ Art. 164 da Constituição de Angola, da reserva absoluta de competência legislativa.

¹¹ Art. 201 da Constituição de Angola, da administração local do Estado.



Entretanto, é no Título VI que o poder local é pormenorizado, inicialmente em princípios, a sobrelevar a descentralização político-administrativa, que abrange as seguintes possibilidades de organização do poder local: as autarquias locais, o poder tradicional e outras formas de participação definidas por lei.¹² O princípio da autonomia local é erigido à condição de princípio constitucional, nos termos da própria Constituição de Angola e das leis que vierem a reger o poder local. Também asseguram-se os recursos necessários às competências que vierem a ser fixadas (recursos próprios associados à justa repartição das receitas do Estado e ao combate às desigualdades), bem como os meios para a defesa judicial das prerrogativas das autarquias.¹³

A democracia local assenta-se no envolvimento das populações, nas decisões e planeamento estratégicos, ou ainda, na definição das prioridades coletivas. Reforça a participação dos cidadãos e fortalece o exercício da cidadania e do poder local. Assenta-se, de igual modo, nos fundamentos, na autonomia local, na institucionalização das autarquias locais, nos poderes dos atores locais, através de instituições formais ou informais de atuação e de organização, e das demais formas de participação dos cidadãos na governação e no desenvolvimento local. A democracia local abre espaço para o envolvimento das populações na identificação dos problemas, das soluções estratégicas e na definição das prioridades coletivas. Reforça a participação dos cidadãos e fortalece o poder local.

As autarquias locais e o poder tradicional são o cerne do poder local na Constituição de Angola. As autarquias são concebidas como pessoas jurídicas coletivas e territoriais para a persecução dos interesses de vizinhança (educação, saúde, energias, águas, equipamento rural e urbano, patrimônio, cultura e ciência, transportes e comunicações, tempos livres e desportos, habitação, ação social, proteção civil, ambiente e saneamento básico, defesa do consumidor, promoção do desenvolvimento económico e social, ordenamento do território, polícia municipal e cooperação descentralizada), a contar com órgãos representativos das suas populações, nos termos da lei, em seguimento ao princípio da descentralização administrativa. Possuem poder regulamentar e devem se organizar os municípios,

¹² Art. 213 da Constituição de Angola, dos órgãos autônomos do poder local.

¹³ Art. 214, 215, 216 e 218 da Constituição de Angola - do princípio e âmbito da autonomia local e respectivas garantias e das autarquias.



sem óbices à existência de autarquias supramunicipais e de organizações inframunicipais.¹⁴

Nos termos da CRA, define-se autarquias locais como *“Pessoas colectivas territoriais correspondentes ao conjunto de residentes em certas circunscrições do território nacional e que asseguram a prossecução de interesses específicos resultantes da vizinhança, mediante órgãos próprios representativos das respectivas populações”*¹⁵. Como elementos constitutivos das autarquias locais, pode referir-se (a) *ao território* ou circunscrição territorial delimitada, onde a autarquia desempenha as suas atribuições e competências; (b) *à população* que podemos dizer como sendo elemento fundamental destinatário da atividade da autarquia, e por inerência à única interessada imediata com a atividade da autarquia; (c) aos *interesses comuns* dessa população como sendo elemento determinante; por fim, (d) à caracterização de uma autarquia, a existência de *órgãos eleitos* ou representativos.

As autarquias caracterizam-se por possuírem personalidade jurídica própria, sendo assim, sujeito de direitos e encargos, por si próprias. São entes autónomos, mas não são independentes. Caracterizam-se ainda por possuírem património e receita próprios, o que significa que os bens e receitas das autarquias não se confundem com os bens e receitas da Administração direta à qual se vinculam, sendo estes geridos pela própria autarquia, obedecendo o princípio de autonomia local. São objectivos das autarquias locais: organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios das suas comunidades e promover o desenvolvimento local, bem como o aprofundamento e a consolidação da democracia. (MASSUANGANHE, 2015).

Dois órgãos ou poderes devem coexistir: um órgão deliberativo e um órgão executivo. O primeiro, a Assembleia, é composta por representantes eleitos pelo sistema de representação proporcional. O órgão executivo colegial é presidido pelo cabeça de lista mais votada para Assembleia, que tem o poder de nomear secretários, todos responsáveis perante a própria Assembleia. Mantem-se a logicidade das eleições nacionais, por lista, a permitir que estas sejam apresentadas pelos partidos, individualmente ou coligados, como também por grupos de cidadãos. De toda a sorte, salienta-se a existência de tutela de legalidade pelo Estado, a ser

¹⁴ Art. 217, 218 e 219 da Constituição da República de Angola.

¹⁵ Art. 217 da Constituição da República de Angola.



feita por órgão com esta competência, que, no caso de ações ou omissões ilegais graves podem levar à dissolução dos órgãos autárquicos. Por fim, há a previsão da cooperação entre as autarquias, com a atuação em conjunto.¹⁶

Até o presente momento não há o marco regulatório das autarquias locais em Angola, motivo pelo qual não foram institucionalizadas. O que há, por ora, é a disciplina dos órgãos de administração local do Estado, com autonomia mínima, que não se confundem com os dispositivos constitucionais pertinentes às autarquias, tanto que estes órgãos de administração local dizem respeito a uma desconcentração administrativa, o que está expresso no art. 3º da Lei nº 17/10 de 29 de julho. (Instituto de Formação da Administração Local, 2012, p. 503).

O poder tradicional, por sua vez, é reconhecido bom base no direito consuetudinário, a ser reconhecido nas relações com o poder público e com o setor privado, desde que consoantes à ordem jurídica, especialmente o princípio da dignidade da pessoa humana. Compete à lei fixar os pormenores do regime jurídico do poder tradicional.¹⁷ Não é sem razão que, desde o início deste século, observa-se o “reconhecimento-integração, no próprio sistema de organização administrativa nacional, das chamadas ‘autoridades tradicionais’”, como entidades anteriores ao Estado, legitimada em suas históricas formas organizacionais (GUEDES, 2003, p. 110).

As autarquias locais estão também sujeitas, na aprovação e execução dos seus orçamentos, aos princípios da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca entre níveis de administração e da transparência orçamental. O princípio da transparência orçamental traduz-se na existência de um dever de informação mútuo entre o Estado e as autarquias locais, como garantia da estabilidade orçamental e da solidariedade recíproca, bem como no dever de estas prestarem aos cidadãos, de forma acessível e rigorosa, informação sobre a sua situação financeira. As transferências financeiras do Estado ou intergovernamentais são o principal meio de concretizar a perequação financeira que assenta no princípio da igualdade ativa e que se traduz na igualdade de oportunidades entre as autarquias, em matéria de recursos financeiros, para a satisfação de necessidades públicas. As transferências do Estado podem ser afetadas ou condicionadas à realização de certos

¹⁶ Art. 220, 221 e 222 da Constituição de Angola, sobre as autarquias.

¹⁷ Art. 223, 224 e 225 da Constituição de Angola, sobre o poder tradicional.



investimentos (comparticipação), ou não ser afetadas a qualquer tipo de despesa – transferências não afetadas.

A tutela estatal sobre a gestão patrimonial e financeira das autarquias locais abrange a sua administração direta e indireta e as entidades do sector empresarial local, é meramente inspectiva e só pode ser exercida segundo as formas e nos casos previstos na lei. É uma tutela de legalidade. Ademais, salienta-se o princípio do gradualismo, que remete a uma descentralização gradual, ou seja, a instituição das autarquias locais em Angola deverá ocorrer aos poucos, de forma sustentável.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nas reflexões feitas apresentam-se as seguintes conclusões:

I – A maior parte da história humana foi marcada pelo modelo unitário de organização estatal e suas quatro características fundamentais: centralismo, centralização, hierarquia e uniformidade. O surgimento do Estado moderno conduziu, no decorrer dos últimos séculos, ao fracionamento do poder estatal.

II – Atualmente é possível compreender este fracionamento do poder do Estado como desconcentração, descentralização e não centralização. A desconcentração reside no estabelecimento de competências no interior de uma pessoa jurídica, logo, sob um vínculo hierárquico. A descentralização, forjada por relações entre pessoas jurídicas, assim, sob um vínculo de controle, pode ser administrativa e política. A descentralização administrativa remete aos entes da administração indireta e às pactuações via concessões e permissões de serviços públicos, sujeitos a uma relação de controle pela administração direta. A descentralização política traduz uma autonomia ainda maior e pode ser exemplificada pelo poder local nos estados unitários. Por fim, a não centralização é própria dos estados federais, pois conduz a um plexo de competências definidos na ordem constitucional.

III – É possível afirmar um nível crescente de autonomias na análise da desconcentração, descentralização administrativa, descentralização política e não centralização.

IV – A Constituição da República de Angola institui princípios de proteção do poder local, além de um capítulo próprio e específico para a sua conformação. A



Constituição da República Federativa do Brasil, por sua vez, não faz menção ao poder local, no entanto, esta dimensão do poder estatal está encarnada pelo poder municipal, instância público-estatal mais próxima dos cidadãos.

V – O poder municipal brasileiro sofreu avanços e retrocessos na história do constitucionalismo pátrio e deve ser compreendido pelo princípio da não centralização, pois o município foi erigido à condição de ente federado na Constituição de 1988. Mais do que isso, com base na repartição constitucional de competências – exclusivas e comuns – é possível decantar um plexo de autonomias gozadas por estes entes locais: auto-organizatória, política, administrativa, legislativa e financeira. As possibilidades de intervenção são restritas aos casos expressamente previstos nos dispositivos constitucionais, ou seja, sem relação de tutela legal ou de mérito.

VI – Os municípios são pessoas jurídicas de direito público interno e possuem dois poderes: a Câmara de Vereadores e o Poder Executivo. O primeiro é um órgão colegiado, formado pelos vereadores, com as funções essenciais de fiscalizar e controlar a administração pública e de fazer as leis. Já o Poder Executivo é exercido pelo Prefeito e tem a função de realizar a gestão pública municipal, nos limites postos pelo parlamento.

VI – A Constituição da República de Angola prevê instâncias do poder local, nas quais se inscrevem as autarquias e o poder tradicional, com base no princípio da descentralização política e administrativa e no princípio constitucional da autonomia local. As autarquias locais devem ser regidas pelas normas postas pela Assembleia Nacional, o que se encontram em fase de elaboração, até mesmo porque a última Constituição, a primeira após a guerra civil, é de 2010.

VII – As autarquias são pessoas jurídicas e coletivas territoriais, com patrimônio e receitas próprios, nos termos em que a legislação vier a definir, com o objetivo de resolver os problemas da sua competência. Há dois poderes, um legislativo, formado pela Assembleia, e outro executivo, que é o órgão executivo colegial. Existe uma correlação entre estes poderes, pois o órgão executivo é presidido pelo cabeça de lista que obtiver maior votação para a assembleia - a eleição é por lista e pelo sistema proporcional.

VIII – Também há a previsão da tutela de legalidade sobre as autarquias locais. Por ora, o que há, em nível local, é a presença da administração local do



Estado, via processo de desconcentração, a permitir a devida interação com os anseios da população enquanto as autarquias são gerenciadas para a sua posterior implementação.

IX – A compreensão das diferenças e particularidades constitucionais do poder local angolano e do poder municipal brasileiro permitem não somente apreender as diferenças, mas aprofundam o pensar crítico das instituições existentes, um dos objetivos dos estudos de direito comparado.

5 REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, José de Melo. **O poder local na Constituição da República de Angola: os princípios fundamentais - I Curso de pós-graduação em políticas públicas e governação local**, que teve lugar em Luanda, entre 9 e 13 de Agosto de 2010.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2002.

ARAÚJO, Raul Carlos Vasques; NUNES, Elisa Rangel. **Constituição da República de Angola Anotada**. Luanda: Maiadouro, 2014, Tomo I.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

BALDI, Brunetta. **Stato e Territorio: federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee**. Roma: Editori Laterza, 2003.

BIELSA, Rafael. **Derecho Administrativo**. Buenos Aires: Lajuene & Cia Editores, 1921.

CARAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. São Paulo: Malheiros, 1999.

CASSAGNE, Juan Carlos. **Derecho Administrativo**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, Tomo I, 2006.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956.

CORRALO, Giovani da Silva. **A Autonomia Municipal como um Direito Fundamental na Constituição Brasileira**. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2006.



- CORRALO, Giovani da Silva. **Município: autonomia na Federação brasileira**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2014.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- ELAZAR, Daniel. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1991.
- GUEDES, Armando Marques e outros. **Pluralismo e Legitimação**. Coimbra: Almedina, 2003.
- Instituto de Formação da Administração Local. **Administração Local**. 2. ed. BLuanda: Edijuris, 2012.
- LIMA, Rui Cirne. **Princípios de Direito Administrativo Brasileiro**. Porto Alegre: Globo, 1939.
- MASAGÃO, Mário. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Max Limonad, 1959.
- MARTINS, Evandra Luíza. **Autarquias Locais em Angola**. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Faculdade de Direito. Universidade Agostinho Neto. Luanda, 2014.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1993.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios Gerais de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, vol. II, 1974.
- MASSUANGANHE, I. Jacob. **O poder local, as autoridades tradicionais e a reforma da governação local: As relações do poder e os desafios no quadro da descentralização**. Revista Justiça do Direito. UPF, 2011.
- MASSUANGANHE, Israel Jacob. **Governança, Políticas Públicas e Desenvolvimento Local**. Luanda: Imprensa Nacional, 2015.
- NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- NUNES, Elisa Rangel. **Elementos de Direito Comparada para o Estudo das Finanças Municipais em Angola**. Luanda: Rolo & Filhos II, 2011.
- OSTROM, Vincent. **The Meaning of American Federalism: constituting a self-governing society**. San Francisco: Institute for Contemporary Studies, 1991.



SANTIN, Janaína Rigo. O tratamento histórico do poder local no Brasil e a gestão democrática municipal. **Revista Estudos Jurídicos**. São Leopoldo: Unisinos, vol. 40, n. 2, 2007.

SUNDFELD, Carlos Ari. Sistema Constitucional das Competências. **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo, n. 01, 1993, p. 272-281.

TOESCA, Pietro M. **Teoria del Potere Diffuso**: federalismo e municipalismo. Milano: Officine Grafiche Sabaini, 1998.

The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy 2014. Disponível em: <<http://www.eiimedia.com/index.php/component/k2/item/1677-democracy-index-2014>>. Acesso em 05.jun.2015.

URUGUAI, Visconde de. **Ensaio sobre o Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1960.