



Universidade do Minho
Escola de Direito

Ernesto Milando Fiti

A Legalidade na Concessão dos Terrenos Urbanos e as Garantias dos Particulares à Luz do Ordenamento Jurídico Angolano



Universidade do Minho
Escola de Direito

Ernesto Milando Fiti

A Legalidade na Concessão dos Terrenos Urbanos e as Garantias dos Particulares à Luz do Ordenamento Jurídico Angolano

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Direito Administrativo
Área de Especialização em Direito das Autarquias Locais

Trabalho efetuado sob a orientação da
Professora Doutora Bárbara Manuela Carvalho Magalhães Bravo
e da
Professora Doutora Isabel Celeste M. Fonseca

outubro de 2020

DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.



Atribuição-NãoComercial-SemDerivações
CC BY-NC-ND

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Agradecimentos

Curvo-me neste especial momento para exprimir a minha eterna gratidão a Deus pelo dom da vida e da ciência. É inarrável a lista de todos a quem devo um agradecimento de forma direta ou indireta, pois é bastante longa. A verdade é que parafraseando Umberto Eco, ninguém chega ao topo sozinho e quem chega ao topo sozinho falhou. Daí a necessidade de limitarmos a nomeação, mas *in profundis cordis*, carrego todos que mesmo com um bago de arroz puderam contribuir para que hoje eu fosse o homem que sou e esteja onde estou. Ainda assim, dirijo especialmente os meus agradecimentos:

À Universidade do Minho, na pessoa da Professora Doutora Isabel Celeste Fonseca, Coordenadora do Mestrado em Direito Administrativo, pelo incentivo e carinho maternal. À Professora Bárbara Bravo, que mostrou –me os primeiros caminhos sobre o Direito do Urbanismo e contagiou-me pela dedicação, simplicidade, confiança e sobretudo por ter aceitado de coração aberto e sincero orientar este trabalho. À Doutora Paula Henriques, pela confiança, consideração e sobretudo pelo carinho maternal. Que Deus vos dê a devida recompensa.

Aos meus bispos Reverendíssimas D. Filomeno do Nascimento Vieira Dias e Belmiro Cuíca Chissenguete, pela amizade e confiança. Ao clero da Diocese de Cabinda, ao secretariado Diocesano de Educação e Ensino de Cabinda, na pessoa do seu Coordenador Dr. Raul Alberto Lello. Ao Padre António Alfredo Morais Púkuta pelo carinho paternal.

Aos colegas das lides académicas nas terras lusas, especialmente a Luty Marla Lopes “minha colega de luxo”, Horácio Afonso, José Kondja, Alberto Simbo, Joana Bambi, Emília Mbiavanga, Francisco dos Santos, Ezequiel Capita, Gime Luís “Velho Cristão”, Paulo Vicente, Taís Risende, Luís Miranda, José Ferreira, Daniela Castro, Hernani da Graça entre outros, pela amizade, camaradagem e incentivo.

Agradecimento especial a Gracinda Rodrigues Pires e toda a sua família, a Teresinha Pereira, Marilsa Santos pela força, amizade, carinho, confiança e consideração. Graças a vós me foi possível ter uma família em Braga.

Por fim à minha família, especialmente os meus filhos Fitilson, Cilson, Nequinho; a Dona Maria Bumba, minha mãe, guerreira de todos tempos, os meus tios/tias, os meus irmãos e irmãs, Alexandre Fiti, Caty Fiti, Josefina Fiti, Madalena Fiti, Rosalina Fiti, José Fiti, Simão Fiti e Albertina Fiti pelo carinho, atenção, consideração e a todo o povo de Cabinda, eterna gratidão.

DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente à sua elaboração.

Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

A legalidade na concessão dos terrenos urbanos e as garantias dos particulares à luz do ordenamento jurídico angolano

Resumo

O presente trabalho que intitulamos **A legalidade na concessão dos terrenos urbanos e as garantias dos particulares à luz do ordenamento jurídico angolano**, constitui uma análise do processo concessionário em Angola, sobretudo no que tange aos terrenos urbanos. É uma reflexão baseada na legislação fundiária e urbanística vigente em Angola, com o intuito de trazer à tona os passos ou procedimentos necessários para se adquirir uma porção de terra na zona urbana. Fizemos uma abordagem das fases e dos elementos que intervêm no processo concessionário, dos limites a conceder, dos direitos e deveres do concessionário antes e depois da concessão. Traz à ribalta a questão das ocupações informais e não autorizadas em Angola, mostrando como tais figuras foram marginalizadas pela lei vigente. Nesta sequência fomos perentórios em sugerir um quadro legal que possa ser inclusivo, tendo em consideração a realidade política, económica e social que o país viveu e ainda vive. Da análise legal, propôs –se o reconhecimento das ocupações de boa fé e a adoção de critérios legais acessíveis que possibilitam a regularização das mesmas, de modo a que todos os que tenham a posse efetiva, continuada e de boa fé possam adquirir os plenos direitos de propriedade. A aplicação rigorosa dos termos previstos no n° 3 do art 84° da LT, combinado com o n° 4 do art. 215° do RGCT não nos parece a solução viável no atual contexto angolano, pois, criaria revoltas e tumultos sociais. Outrossim, o presente trabalho analisa igualmente as diferentes formas de se dirimir os conflitos fundiários, assim como os órgãos legalmente instituídos para o recurso em casos de violação de direitos dos particulares no processo concessionário.

Em suma, esta reflexão constitui uma modesta contribuição à disposição de toda sociedade angolana, isto é, para a Administração Pública e para os particulares no sentido de nele poderem ver todos os passos possíveis para a aquisição de um terreno urbano, assim como os direitos que legalmente lhes são assistidos. É um manancial de consulta a todos aqueles que pretendem adquirir um direito fundiário urbano, assim como para aqueles que têm o dever legal de o conceder, evitando assim atropelos à lei, conflitos de competências e outros tipos de conflitos sociais que podem ser evitados, sobretudo no âmbito fundiário.

Palavras-Chave: Concessão, garantia, legalidade, particular, terreno

The legality in the concession of urban land and the guarantees of private individuals in the light of the Angolan legal system

Abstract

The present work, entitled The legality in the concession of urban land and the guarantees of private individuals in the light of the Angolan legal system, constitutes an analysis of the concessionary process in Angola, above all with regard to urban land. It is a reflection based on the land and urban legislation in force in Angola, in order to bring up the steps or procedures necessary to acquire a piece of land in the urban area. We approached the phases and elements that intervene in the concessionaire process, the limits to be granted, the rights and duties of the concessionaire before and after the concession. It brings to the fore the issue of informal and unauthorized occupations in Angola, showing how such figures have been marginalized by current law. In this sequence, we were able to suggest a legal framework that can be inclusive, taking into account the political, economic and social reality that the country has lived and still lives. From the legal analysis, it was proposed to recognize occupations in good faith and to adopt accessible legal criteria that make it possible to regularize them, so that everyone who has effective, continued and good faith possession can acquire full rights of property. Strict application of the terms provided for in paragraph 3 of article 84 of the LT, combined with paragraph 4 of article 215 of the RGCT does not seem to be the viable solution in the current Angolan context, as it would create social upheaval and turmoil. Furthermore, the present work also analyzes the different ways of settling land conflicts, as well as the legally instituted bodies for the appeal in cases of violation of the rights of individuals in the concessionary process.

In short, this reflection constitutes a modest contribution at the disposal of all Angolan society, that is, for the Public Administration and for individuals in the sense of being able to see in it all possible steps for the acquisition of an urban land, as well as the rights that they are legally assisted. It is a source of consultation for all those who intend to acquire an urban land right, as well as for those who have a legal duty to grant it, thus avoiding violations of the law, conflicts of competences and other types of social conflicts that can be avoided, especially in the land area.

Keywords: Concession, guarantee, legality, private, land

ÍNDICE

Resumo.....	v
Abstract.....	vi
ÍNDICE.....	vii
Lista de siglas e Abreviaturas.....	xi
Introdução.....	1
CAPÍTULO I: FUNDAMENTOS TEÓRICOS SOBRE A LEGALIDADE URBANÍSTICA	4
I.1. Caracterização geopolítica e demográfica de Angola.....	4
I.1.1. Caracterização geopolítica	4
I.1.2. Caracterização demográfica e urbanística de Angola	6
I.2. Breve historial da legislação fundiária e urbanística em Angola: seu contexto e sua contextualização.....	7
I.3. Principais conceitos temáticos	15
I.3.1. Conceito de legalidade.....	15
I.3.2. O princípio da legalidade administrativa e a vinculação da administração pública à juridicidade administrativa.....	17
I.4. O urbanismo no ordenamento jurídico angolano	22
I.4.1. Conceito de urbanismo.....	22
I.4.2. O Direito do Urbanismo e o Direito Administrativo em Angola	26
I.5. O relacionamento entre o Direito do urbanismo, Direito de ordenamento do território e o Direito fundiário.....	31
CAPÍTULO II: A CONCESSÃO E OCUPAÇÃO DOS TERRENOS URBANOS EM ANGOLA	37
II.1. Noção da concessão.....	37
II.2. Os bens do domínio público e privado do Estado.....	39
II.2.1. Classificação dos bens do Estado quanto ao uso.....	40
II.2.1.1. Bens do domínio público do Estado	40
II.2.1.2. Bens do domínio privado do Estado	42
II.3. Princípios fundamentais do Direito fundiário em Angola	44

a) Princípio de propriedade originária da terra pelo Estado	46
b) Princípio do aproveitamento útil e efetivo da terra	46
c) Princípio da taxatividade	47
d) Princípio do respeito pelos direitos fundiários das comunidades rurais	47
e) Princípio da propriedade dos recursos naturais pelo Estado.....	47
f) Princípio da não reversibilidade das nacionalizações e dos confiscos.....	48
g) Princípio da transmissibilidade de terrenos integrados no domínio privado do Estado.....	48
1. Domínio útil consuetudinário.....	49
2. Domínio útil civil	49
3. Direito de superfície.....	51
4. Direito de ocupação precária.	52
5. Direito de propriedade privada	53
II.4. Classificação e qualificação dos terrenos em Angola	55
II.4.1. Terrenos não concedíveis	56
II.4.2. Terrenos concedíveis	56
II.4.2.1. Terrenos rurais.....	57
II.4.2.2. Terrenos urbanos	57
Figura 1: Esquema classificativo dos terrenos em Angola	58
II.5. Processo de concessão de terrenos urbanos em Angola.....	58
Quadro 1: Direitos fundiários e os negócios jurídicos de transmissão e concessão	60
II.5.1. Formas de concessão dos Terrenos urbanos.....	60
a) Apresentação do requerimento pelo interessado	62
b) Informações e pareceres dos serviços e demais entidades que devem ser consultados sobre o pedido	64
c) Demarcação provisória do terreno, seguida ou não de hasta pública.	65
d) Apreciação do requerimento e aprovação ou indeferimento	66

e) Demarcação definitiva	67
f) Celebração do contrato de concessão	68
f. 1) Natureza jurídica do contrato de compra e venda.....	71
f.2) Indeferimento e arquivamento do pedido de concessão.....	73
f.3) Entidades concedentes e limites de concessão dos terrenos urbanos	74
f.4) Prazo dos processos.....	75
f.5) Extinção e caducidade das concessões	76
f.6) A substituição e transmissibilidade da concessão.....	77
f.6.1. Substituição	77
f.6.2. Transmissão	78
II.6. Direitos e deveres do concessionário na ordem jurídica angolana	78
II.7. Distinções terminológicas: legalidade e ilegalidade vs formalidade e informalidade no processo fundiário e urbanístico	81
II.8. A ocupação fundiária no ordenamento jurídico angolano	83
II.8.1. Conceito de ocupação	83
II.8.2. Ocupação fundiária e ocupação informal no ordenamento jurídico angolano.....	83
II.8.3. Necessidade de regularização das ocupações informais e não autorizadas	88
CAPITULO III: ANÁLISE DAS GARANTIAS DOS PARTICULARES NO PROCESSO CONCESSIONÁRIO EM ANGOLA	92
III.1. Noções conceituais.....	92
III.1.1. Garantias.....	92
III.1.2. Noção de particulares / interessados no processo administrativo	93
III. 2. Principais garantias dos particulares e a sua eficácia no processo concessionário em Angola	95
III.2.1. Garantias de natureza administrativa e a sua eficácia.....	97
III.2.1.1. Garantias petitorias.....	97
III.2.1.1.1.O Direito à informação.....	99
III.2.1.1.2. Direito à fundamentação.....	99

III.2.1.1.3. Direito à notificação	100
III.2.1.1.4. Direito de participação e colaboração.....	102
III.2.1.2. Queixa ao provedor de justiça e outras garantias extrajudiciais	103
III.2.1.3. Garantias impugnatórias.....	105
III.2.1.3.1. Reclamação	105
III.2.1.3.2. Recurso hierárquico.....	107
III.2.1.3.2. Recurso hierárquico impróprio	109
III.2.1.3.3. Recurso hierárquico Tutelar	110
III.2.2. Garantias de natureza jurisdicional ou contenciosas e a sua eficácia	110
III.2.2.1. Recurso contencioso de anulação	111
III.2.2.2. Recurso jurisdicional.....	114
CONCLUSÃO	116
BIBLIOGRAFIA.....	120

Lista de siglas e Abreviaturas

Al. ou al.= alínea

ANEME = Associação Nacional das Empresas Metalúrgicas e Eletromecânicas

CC = Código Civil

CCTU = contrato de concessão de terreno urbano

CDR = contrato de direito real

CPA = Código do Procedimento Administrativo

CRA = Constituição da República de Angola

CRIP = certificado do registo de investimento privado

DW = Development Workshop

FNLA = Frente Nacional para a Libertação de Angola

IBEP = Inquérito sobre o Bem Estar da População

IGCA = Instituto Geográfico Cadastral de Angola

INE = Instituto Nacional de Estatística

LIAA = Lei da Impugnação dos Atos Administrativos

LOTU = Lei do Ordenamento do Território e do Urbanismo

LT = Lei de Terras

MPLA = Movimento Popular de Libertação de Angola

NPAA = Normas de Procedimento e da Atividade Administrativa

ONG = Organização Não Governamental

PIB = Produto Interno Bruto

PNCDDT = Política Nacional de Concessão de Direitos Sobre Terras

RDC = República Democrática do Congo

RGCT = Regulamento Geral de Concessão de Terrenos

RGPTUR = Regulamento Geral dos Planos Territoriais, Urbanísticos e Rurais

RLOLOUOC = Regulamento de Licenciamento das Operações de Loteamento, Obras de Urbanização e Obras de Construção

RPCA= Regulamento do Processo Contencioso Administrativo

UCF = Unidade de Correção Fiscal

UNITA = União Nacional para a Independência Total de Angola

Dedicatória

Dedico este modesto trabalho aos meus filhos Fitilson, Cilson e Nequinho.

A todo o povo angolano, sobretudo os mais vulneráveis e os socialmente excluídos pelas fracassadas políticas partidaristas, exclusivistas e elitistas.

Introdução

Baseada na necessidade de sobrevivência da espécie humana, o homem tem e teve sempre uma intrínseca relação com a natureza, especialmente com a “mãe terra”. Essa relação está na base da origem de uma das mais antigas formas de expressão do Direito, que são os direitos fundiários. Nesse sentido, Rodrigues (2019, p. 13) afirmou que o Direito fundiário apresenta raízes remotas e profundas inegavelmente refletidas na inter – relação imemorial entre a natureza e a atividade humana.

Entretanto, hodiernamente verifica-se um recrudescer de conflitos entre povos, regiões, países, continentes e até entre pessoas singulares ou coletivas, protagonizados por questões fundiárias. São conflitos que por vezes culminam em violentas guerras, com drásticas repercussões sociais.

Inspirados por essas razões, entendemos refletir nessa dissertação sobre os aspetos fundiários, sobretudo no que tange a concessão, delimitando o nosso campo de estudo na legislação angolana. Daí a razão do tema **“A legalidade na concessão dos terrenos urbanos e as garantias dos particulares à luz do ordenamento jurídico angolano”**.

Face as várias situações e conflitos hediondos que se assiste em Angola nos aspetos fundiários e urbanísticos (ocupações informais, construções ilegais, multiplicidade de autoridades concedentes, construções anárquicas e desordenadas, desrespeito total ao ordenamento do território, conflitos entre a Administração e os particulares, e esses com as autoridades tradicionais sobre questões de *fundus*) motivaram as seguintes perguntas científicas, às quais o presente trabalho procurou responder, tendo em consideração que Angola é um país democrático e de direito, cujas ações jurídico – administrativas devem ser pautadas de acordo com os ditames do princípio da legalidade, que é um dos princípios basilares do Direito Administrativo. Eis as questões:

- a) Quais são os trâmites legais para a concessão de um terreno urbano em Angola?
- b) Quando é que estamos perante uma ocupação ilegal, informal e de boa fé?
- c) Quem são as entidades autorizadas para a concessão dos terrenos urbanos e em que medida?
- d) Como fazer com que um terreno informal se torne formal?
- e) Quais são os direitos que assistem um proprietário de um terreno formal e de um ocupante informal?

- f) Quais são as garantias legais a disposição de um particular nos conflitos fundiários? E como pode fazê-las valer junto das autoridades competentes?
- g) Será que as garantias dos particulares legalmente previstas são eficazes?

Para as possíveis respostas destas pertinentes questões sociais e jurídicas, traçamos os seguintes objetivos:

a) Geral

Demonstrar e analisar de forma geral os trâmites legais do processo concessionário dos terrenos urbanos em Angola;

b) Específicos

- Analisar a questão das ocupações informais ou não autorizadas, assim como propor mecanismos da sua formalização.

- Analisar as garantias dos particulares no que tange ao processo de concessão dos terrenos urbanos em Angola.

- Refletir sobre a eficácia e eficiência das garantias dos cidadãos na concessão dos terrenos urbanos;

Para o cumprimento desse desiderato, tivemos de nos socorrer a determinados métodos. O método é por nós considerado como conjunto de opções e de dinâmicas ergonómicas tomadas para “fazer uma caminhada” eficazmente dirigida para um termo preconizado. Neste sentido, para o alcance dos objetivos mencionados, metodologicamente usamos a pesquisa bibliográfica, descritiva, analítica e reflexiva, sem no entanto, pôr de parte os métodos dedutivo e indutivo, buscando os diplomas jurídicos¹ angolanos ligados ao âmbito fundiário, urbanístico e não só, confrontando-os com a realidade de forma crítica, para deles tirar o substrato principal sobre o tema em estudo.

Numa análise geral, o tema apresenta-nos as seguintes hipóteses, cuja confirmação ou refutação competirá ao curso do trabalho que desenvolveremos:

¹ Constituição da República de Angola (CRA) de fevereiro de 2010;

Lei n° 9/04 de 9 de novembro, designada Lei de Terras (LT);

Lei n° 3/04 de 25 de junho, designada Lei do Ordenamento do Território e do Urbanismo (LOTU);

Decreto n° 2/06 de 23 de janeiro, designado Regulamento Geral dos Planos Territoriais, Urbanísticos e Rurais (RGPTUR);

Decreto n° 80/06 de 30 de outubro, designado Regulamento de Licenciamento das Operações de Loteamento, Obras de Urbanização e Obras de Construção (RLOLOUOC);

Decreto Lei n° 16-A/95, de 15 de dezembro, designado Normas do Procedimento e da Atividade Administrativa (NPAA), e outras conexas.

- a) Há previsão legal sobre as matérias de concessão dos terrenos urbanos no ordenamento jurídico angolano, mas comportando lacunas e ineficiências;
- b) Há garantias dos particulares na matéria da concessão dos terrenos urbanos em Angola, mas que precisam de mais reforço legal e praticidade;
- c) Não há previsão nem proteção legal das ocupações informais de boa fé na legislação angolana.

No que tange a estrutura, o nosso trabalho está dividido em três capítulos, sem descurar como é obvio a introdução e a conclusão.

O primeiro capítulo intitulamos fundamentos teóricos sobre a legalidade urbanística. Serve este capítulo para dar suporte conceitual ao tema, além de nele servir para a caracterização e contextualização da região em estudo nas facetas que duma ou doutra maneira estão intimamente ligadas ao tema.

Com o intuito de classificarmos e qualificarmos os terrenos, assim como analisarmos as diferentes formas e critérios de concessão e ocupação dos mesmos, intitulamos o segundo capítulo em concessão e ocupação dos terrenos em Angola. O terceiro capítulo é dedicado à análise das garantias dos particulares no processo concessionário em Angola, assim como o grau da sua eficácia e praticidade.

Fechamos a nossa reflexão com a conclusão, onde de forma objetiva e prática apresentamos os nossos pontos de vista sobre o assunto em análise.

Entretanto, qualquer obra humana está sujeita a imperfeições. Esse modesto trabalho não foge à regra, pois, trata-se de um trabalho feito por mãos e mente humana. Pelo que pedimos desde já as sinceras desculpas aos nossos leitores, pelos eventuais erros ou imperfeições conforme o caso. Igualmente, desejamos ressaltar que não se trata de uma obra acabada, pelo que está sujeito à críticas e possíveis contribuições para o seu melhoramento.

CAPÍTULO I: FUNDAMENTOS TEÓRICOS SOBRE A LEGALIDADE URBANÍSTICA

Este capítulo tem como objetivo fundamental a caracterização da área territorial do nosso estudo, que se chama Angola, assim como demonstrar de forma sintética o seu percurso histórico urbanístico e fundiário. Igualmente um subcapítulo é dedicado ao esclarecimento de alguns conceitos basilares desta reflexão, tendo em atenção a importância que os mesmos influem para a sua correta interpretação e compreensão.

I.1. Caracterização geopolítica e demográfica de Angola

Pretende-se, neste subcapítulo, e, para o que baste e interesse tematicamente neste trabalho, sobre Angola, a sua caracterização geopolítica e demográfica. Tecemos neste caso o seguinte:

I.1.1. Caracterização geopolítica

Vestígios encontrados nas regiões das Lundas, Congo e deserto do Namibe, apontam que o território tenha sido habitado já na pré-história.

No âmbito do movimento expansionista, uma expedição conduzida pelo explorador português Diogo Cão em 1482, chega as terras angolanas, concretamente na foz do rio Zaire, dando assim o início da presença colonial europeia em Angola.

Pela Conferência de Berlim, que decorreu entre 15 de novembro de 1884 e 26 de novembro de 1885, foram fixadas as fronteiras da colónia de Angola.

Angola geograficamente está localizada na África Austral, limitada com a República Democrática do Congo (RDC, ao norte e a leste), Zâmbia (a leste), Namíbia (ao sul), além de ser banhado pelo oceano Atlântico.

Após a 2ª Grande Guerra e principalmente a partir dos anos 50, surgiram os primeiros movimentos nacionalistas, de que se destacam o Movimento Popular para a Libertação de Angola (de agora em diante MPLA), fundado em 1956; a Frente Nacional para a Libertação de Angola (de agora em diante FNLA), que surgiu em 1961; e a União Nacional para a Independência Total de Angola (de agora em diante UNITA), fundada em 1966. Depois de cerca de 14 anos de guerra, Portugal finalmente concedeu a independência de Angola, em 11 de novembro de 1975.

Com o alcance da independência, quando menos se esperava, eclodiu um sangrento conflito armado, fratricida entre os três grupos que lutavam contra o domínio português: MPLA, de ideologia marxista e apoiado pela União Soviética; FNLA, financiada pelos Estados Unidos e UNITA, apoiada pelo regime sul-africano do Apartheid².

O conflito originado pela luta de poder perdurou cerca de três décadas, cujo término só foi possível com a morte do líder da UNITA, Doutor Jonas Malheiro Savimbi no dia 22 de fevereiro de 2002.

A guerra deixou profundas marcas na sociedade angolana em todos os setores da vida. As províncias do centro e sul de Angola foram as que mais sofreram, mas Angola toda sofreu e ainda sofre as consequências da guerra. O World Food Programme, retrata que 67% dos angolanos foram, pelo menos, uma vez na sua vida deslocados (Stead & Rorinson, 2009), citado por Koppele (2012, p. 77). Daí justificar-se o crescimento exponencial e desordenado da cidade capital e de outras. Mas também a população angolana foi obrigada a refugiar-se noutros países, sobretudo os vizinhos Congo Brazzaville, República Democrática do Congo, República da Zâmbia, República do Gabão e da Namíbia.

O marco oficial do fim da guerra foi a assinatura do memorando de paz na província do Namibe, no dia 4 de abril de 2002, entre as forças beligerantes da UNITA e o Governo, liderado pelo partido MPLA. Esse marco trouxe uma viragem de página na história política, social, económica, urbana, demográfica do país.

O regime político vigente em Angola é o presidencialismo, onde o Presidente da República é também o Titular do Poder Executivo, nos termos do artigo 108º nº 1 da Constituição da República de Angola (CRA). As últimas eleições legislativas foram realizadas em 2017, sendo o atual Presidente do Governo o General João Manuel Gonçalves Lourenço. A moeda nacional é o Kwanza. O país é constituído por 18 províncias, 162 municípios, 44 distritos e 559 comunas, 2352 bairros em áreas urbanas e 25289 aldeias em áreas rurais (I.N.E., 2016, p. 27). A capital do país é Luanda (art. 20º da CRA). O português é a língua oficial (art. 19º nº1 da CRA) falada por cerca de 71% da população residente, segue-se a língua Umbundu, falada por 23% e o Kikongo por 8%.

A religião católica é praticada por 41% da população residente do país, seguida da protestante, praticada por 38% (INE, 2018, p. 18).

² <https://mundoeducacao.bol.uol.com.br/geografia/angola.htm>, acesso no dia 5 de março de 2020

I.1.2. Caracterização demográfica e urbanística de Angola

Falar da demografia, impele primeiro falar do seu espaço territorial.

No que tange ao espaço territorial, Angola tem uma extensão de 1.246.700 quilômetros quadrados. Como referenciamos anteriormente, o país atualmente é constituído por 18 províncias, 164 municípios, 559 comunas, 2 352 bairros em áreas urbanas e 25 289 aldeias (em áreas rurais) (I.N.E., 2016, p. 27).

Demograficamente, dados oficiais do censo populacional de 2014, estimam uma população de aproximadamente 25 789 024 pessoas, dos quais 63% residem na área urbana e 37% na área rural (I.N.E., 2016, p. 31). Segundo o Relatório sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, Indicadores de Linha de Base 2018, estima-se a existência de 29.250.009 habitantes em Angola (INE, 2018, p. 18). A atual taxa média anual de crescimento da população é de 2,7% e a taxa de alfabetismo é de 65,6%.

No que concerne à distribuição da população pelas diversas Províncias, ela concentra-se mais nas cidades de Luanda, cuja densidade populacional é de 347,57 pessoas por km², seguida das Províncias de Cabinda (98,50), Benguela (70,20) e Huambo (58,92).

Em termos infra estruturais básicas, estamos diante de um país que apresenta um quadro bastante insuficiente para satisfazer necessidades básicas na maioria das regiões, como sejam a habitação, o acesso a redes eléctricas, estradas, fontes de água salubre, saneamento, telecomunicações, serviços de Internet, etc. existindo uma enorme disparidade entre o mundo urbano e o rural.

Segundo o Banco Mundial, a expansão das redes de infraestruturas constitui uma componente chave do programa de crescimento e alívio da pobreza. Mas, contrariamente ao que se diz da sua riqueza natural e dos seus recursos, a maioria da população angolana é extremamente pobre. Segundo os resultados do IBEP 2008-2009³, cerca de 37% da população vive em situação de extrema pobreza⁴, com um rendimento inferior a U\$D 1 por dia (INE, 2018, p. 17), fruto das políticas mal gizadas pelos governantes, caucionadas pela ganância e ambição do poder.

³ Sobre o assunto consultar: Perfil da Pobreza, IBEP 2008-2009 Vol. III; IDR 2000-2001

⁴ Pobreza: Situação de privação em uma ou mais dimensões de bem-estar de um indivíduo, tal como acesso limitado a serviços de saúde baixo, capital humano, habitação inadequada, malnutrição, falta de determinados bens e serviços, falta de capacidade de expressão de pontos de vista políticos ou crenças religiosas, etc. A pobreza define-se como a insuficiência de recursos para assegurar as condições básicas de subsistência e bem-estar, segundo as normas da sociedade.

A corrupção é sistémica e endémica, reconhecida de forma pública pelo partido governante e pelo atual Presidente da República⁵, cujo combate de forma titubeante vai fazendo o ar da sua graça nos discursos políticos atuais. O nepotismo, a bajulação e militância partidária constituem a bandeira para se ascender socialmente, em detrimento de meritocracia. Basta rever os atuais relatos do famoso caso “Luanda Leaks”⁶ para se ter uma noção da realidade. A corrupção é a maior causa da desgraça de Angola, cujos efeitos nocivos são piores que as três décadas de guerra. Quase metade da população residente (48%) vive em pobreza multidimensional (INE, 2018, p. 18); apenas pouco mais de metade da população (54%) tem acesso a fontes de água apropriada para beber; menos da metade dos agregados familiares têm acesso à eletricidade (42%); 54% dos residentes em áreas urbanas não têm acesso a sanitários apropriados.

Em termos de ordenação do território e urbanismo, cerca de um quarto dos agregados familiares possui terras agrícolas ocupadas de facto (24%), isto é sem documentação legalmente reconhecida sobre a terra (INE, 2018, p. 20) e apenas 5,2% dos municípios possuem planeamento e gestão urbana (INE, 2018, p. 122). Com isto, é possível ter uma noção geral da situação urbanística e fundiária desse país, cujas razões e contextos nos vamos debruçar no ponto seguinte.

I.2. Breve historial da legislação fundiária e urbanística em Angola: seu contexto e sua contextualização

Para uma análise concreta da situação fundiária e urbanístico - legal, assim como a garantia dos particulares na concessão dos espaços urbanos à luz da legislação angolana, é imperioso fazer uma incursão à história desse país e a sua contextualização na matéria que diz respeito ao direito fundiário e urbanístico, assim como demonstrar qual foi o papel do Estado neste contexto.

A guerra fratricida que eclodiu no país logo após a independência e que durou quase três décadas (1975 – 2002), deixou as suas cicatrizes, cujas consequências até hoje são inquestionáveis. Em todos os setores da vida social e pública exige-se esforços para cicatrizar as feridas da guerra. Na área urbanística e fundiária também urge esse esforço, para que tenhamos cidades sadias e harmoniosas, aptas para se viver com dignidade.

A guerra que assolou Angola, desestruturou todo seu tecido social, económico e habitacional, forçando a população a um êxodo, isto é, do campo para a cidade a procura de segurança, refúgio e

⁵ <https://www.dw.com/pt-002/loren%C3%A7o-louren%C3%A7o-garante-n%C3%A3o-se-vai-negociar-com-isabel-dos-santos/a-52237370>, acesso no dia 7 de março de 2020.

⁶ <https://sicnoticias.pt/especiais/luanda-leaks/2020-01-19-Luanda-Leaks—investigacao-na-integra>, acesso no dia 7 de março de 2020

melhores condições de vida e de habitabilidade. Ora, na prática, em muitos casos, senão na maior parte deles, esse sonho ficou em parte por se alcançar.

No âmbito habitacional, em alguns lugares, sobretudo os centros urbanos, tornaram-se excessivamente habitados, ao passo que as comunidades rurais ficaram mais desertas. O caso exemplar é a capital de Angola, Luanda, que até 1975 tinha cerca de 598.504 moradores (Santos, 2015, p. 100), e que segundo o Relatório final do Censo Populacional de 2014, passou para 6.945.386 habitantes, o que representa pouco mais de um quarto (27%) da população do país (I.N.E, 2016, p. 32). Apesar de seu lugar de destaque na sociedade angolana, Luanda corresponde à imagem do país e cerca de 50% do tecido urbano da cidade é formado por *musseques*⁷.

Forçados pela guerra e pela busca de segurança e maior qualidade de vida, a maior parte da população rural refugiou-se nas principais cidades do país, onde de forma espontânea ou até por meio do Direito consuetudinário, ocuparam terras, fizeram as suas construções possibilitando assim o nascimento e crescimento de zonas suburbanas, muitas vezes ante o olhar impávido e impotente das entidades administrativas. Isto resultou como diz Capitão (2014, p. 16), citado por Afonso (2014, p. 3) num aumento em ritmo exponencial da população a viver nas principais cidades do país, provocando, no dizer do mesmo autor, «*a multiplicação de bairros informais, o caos e a degradação urbana, agravando deste modo o processo de desenvolvimento das cidades...*».

A população urbana, na década de 70, correspondia a 15% da sua população total, que era de 5.673.046 habitantes» (Capitão, 2014: 21), citado por Afonso (2014, p. 3) de acordo com o último Censo Completo da População realizado em 1970. Prosseguindo, o seu raciocínio, Capitão diz-nos que «a partir daí, até hoje, esta realidade inverteu-se. Deu-se um acelerado e desordenado processo de urbanização, que redundou em situações caóticas nos centros urbanos.

Como dissemos anteriormente, população geral em Angola, ronda por volta dos 25 789 024 a 29.250.009 habitantes. Residem na área urbana 63% e na área rural 37% (I.N.E., 2016, p. 31). Através destes resultados, é possível aferir a gravidade da situação, pois, mais de metade da população do país vive nas cidades.

De facto, nem antes, nem depois da guerra, as cidades angolanas não estavam nem estão preparadas para receber tamanha população; daí que os problemas urbanos se agravaram, sobretudo

⁷ Bairros ou zona ocupados de forma espontânea, e construídos sem nenhum plano urbanístico próprio, compostos por casas de construção precárias, sem saneamento básico mínimo e necessário. É o que no Brasil denominam por "favelas", em França "bidonvilles" e nos Estados Unidos "shanty towns".

naqueles que dizem respeito a infraestruturas urbanas, saneamento básico, as qualidades de habitações entre outros.

Além dessa realidade, o país foi ainda confrontado com diversos problemas relacionados com o planeamento e ordenamento do território e urbanismo, agravado pela incipiente legislação urbanística vigente.

Como se pode notar, apesar das constituições angolanas disciplinarem, ao longo do tempo, as questões intervencionistas do Estado na atividade económica, em razão da necessidade do desenvolvimento do país, a sua primeira Carta Magna aprovada por aclamação pelo Comité Central do MPLA, aos 10 de novembro de 1975, definiu que os recursos naturais existentes no solo e no subsolo, eram propriedade do Estado. Entretanto, esse documento legal não abordou de forma concreta e direta sobre questões fundiárias, remetendo para o legislador infraconstitucional essa tarefa, nos termos seguintes:

Artigo 9º - (...) à República Popular de Angola caberá muito especialmente resolver o problema das terras, no interesse das massas camponesas;

Artigo 11º - Todos os recursos naturais existentes no solo e no subsolo, (...) são propriedade do Estado, que determinará as condições do seu aproveitamento e utilização.

Não tendo sido efetivamente regulamentadas as condições do uso e aproveitamento das terras por legislação ordinária como o texto constitucional previa, as populações ocuparam de forma natural e espontânea as terras que consideravam suas, assim como aquelas abandonadas pelos portugueses depois da independência, sem nenhuma intervenção da entidade administrativa. O pior é que depois da independência o país mergulhou-se novamente numa profunda guerra fratricida, cujas consequências aludimos anteriormente. Nesta fase, como diz Benévolo (1981, p. 91), citado por Tibo (2011, p. 24) o papel do Estado baseava-se em ações estratégicas, sendo que a sua atuação era limitada a uma vigilância genérica. É compreensível essa realidade, pois, a preocupação e as políticas do Estado estavam voltadas para questões de manutenção do poder e de segurança. O país estava dividido pelas frações beligerantes, nomeadamente ao Norte comandado pela FNLA, ao Sul pela UNITA e ao centro incluindo a capital pelo MPLA, este último é o proclamador da independência⁸ internacionalmente reconhecida e que governa o país desde 1975. Cada um desses movimentos

⁸ Também proclamaram a independência de Angola em 1975 os líderes dos outros movimentos independentistas, sendo Holden Roberto (FNLA) no Zaire, Jonas Malheiro Savimbi (UNITA) no Huambo e António Agostinho Neto (MPLA) em Luanda.

impunha suas leis nas zonas sob sua jurisdição; pelo que durante muito tempo não se podia considerar Angola como um país unitário em termos de legislação.

Com o advento da democracia em 1992, ano em que se realizaram as primeiras eleições gerais na história desse país, antes houve a necessidade de uma revisão constitucional. As alterações à Lei Constitucional de 1975, introduzidas em maio de 1991, através da Lei de Revisão Constitucional nº12/91, de 6 de maio, marca juridicamente o fim do período revolucionário e o início das reformas políticas e económicas que viriam a ser aprofundadas com a Lei de Revisão Constitucional nº23/92, de 16 de setembro de 1992. Em ambos os textos se reafirma que a terra é propriedade originária do Estado, que este pode conceder às pessoas singulares e coletivas o direito de uso e aproveitamento, confirmando, dessa forma, o direito de propriedade das terras para o Estado e a função social das terras ao estabelecer a possibilidade de transmissão desde que relacionado ao seu uso, ou aproveitamento, como disposto no texto legal:

Artigo 12º - (...) nº 3 - A terra, que constitui propriedade originária do Estado, pode ser transmitida para pessoas singulares ou coletivas, tendo em vista o seu racional e integral aproveitamento, nos termos da lei;

Nº 4 – O Estado respeita e protege a propriedade das pessoas, quer singulares quer coletivas e a propriedade e a posse das terras pelos camponeses, sem prejuízo da possibilidade de expropriação por utilidade pública, nos termos da lei (Lei nº 23/92, de 16 de setembro – Lei Constitucional).

Entretanto, só em agosto de 1992 é que surge a primeira lei de terra em Angola independente; embora reduzida apenas às questões agrícolas e à concessão de títulos de uso e aproveitamento. É a Lei nº 21-C/92 de 28 de agosto, que consagrava alguns princípios estruturantes substanciais das relações com a terra, a saber:

Art.3º: do uso e aproveitamento da terra; Art. 3º nº 1 “ O Estado reconhece e protege o direito de toda a pessoa singular ou coletiva, dotada de capacidade jurídica, ao uso e aproveitamento da terra;

Art.4º: Direito à concessão; Art. 4º nº 1: O Estado reconhece e garante o direito de toda a pessoa singular e coletiva, a aquisição do direito ao uso e aproveitamento da terra, nos termos da presente Lei;

Art. 4º nº 2: Para a concessão da terra às pessoas singulares e coletivas, nacionais e estrangeiras será sempre tido em conta o seguinte:

- a)
- b) O aproveitamento efetivo dos terrenos concedidos ou a conceder e a capacidade demonstrada pelo requerente;

c) A garantia às populações do direito aos terrenos por elas ocupadas e exploradas com habitações e culturas.

Art. 5º nº 1 “ A concessão da terra para uso e aproveitamento adquire-se mediante licença emitida pela autoridade competente nos termos da presente Lei;

Art. 30º nº 1: “ Toda a terra ocupada ou concedida por organismo do Estado a pessoa singular ou coletiva antes e depois do dia 11 de novembro de 1975 (e antes da entrada em vigor desta Lei) sem prejuízo do disposto na legislação especial, é considerada em regime de uso e aproveitamento, no sentido definido no presente diploma;

Nº 3: “ os utentes abrangidos pelo disposto no nº 1 deste artigo deverão no prazo de 3 anos após a publicação da presente Lei proceder a regularização da sua situação junto do serviço de cadastro;

Nº 4: O não cumprimento do disposto no número anterior implica a perda do direito ao uso e aproveitamento da terra pelos seus ocupantes.

É importante notar que esta lei só viria a ser regulamentada com o Decreto nº 32/95 de 8 de dezembro. Um aspecto fundamental a sublinhar é o facto de não ter sido feita a nacionalização da terra, pelo que os terrenos que se encontravam à data da independência em situação de propriedade privada, mantiveram-se como tal, tendo sido apenas feito o confisco dos terrenos abandonados por antigos empresários agrícolas.

Como podemos notar, a lei de terra de 1992 não foi bastante profunda no tratamento de questões fundiárias. Ela limitou-se muito mais nas questões agrárias, o que nos leva a considerá-la como uma lei de campesinato. Ela concedia terrenos sob a condição de uso e aproveitamento, outorgando títulos de concessão de terrenos apropriados para a agricultura. A referida lei descurou os outros fins que se podiam dar à terra, como é o caso dos aspetos minerais, agroindustriais, florestais e pecuários, entre outros. A possível justificação dessa linha do legislador ancora-se no facto de Angola ter consagrado o princípio segundo o qual para o desenvolvimento do país tornava-se imperioso considerar a “agricultura como base e a indústria como fator decisivo” (art. 8º da Lei Constitucional de 1975).

Em termos práticos, volvidos cerca de 45 anos, esse princípio nunca passou de mero sonho imaginário, pois, nem uma nem outra coisa saiu da letra constitucional e dos discursos inócuos para prática.

O preambulo da Lei nº 9/04 de 9 de novembro retrata isso nos seguintes termos:

“ A problemática fundiária em geral e em particular o enquadramento jurídico do problema da terra não foram, ainda, objeto do tratamento multidisciplinar que merece. A problemática da terra na sua dimensão jurídica não pode deixar de ser tratada de forma integrada e em função dos seus múltiplos usos, tais como o suporte de abrigo ou habitação da população residente no território o que implica um adequado regime urbanístico, o abrigo de riquezas naturais cujo uso e aproveitamento revela do direito mineiro, agrário, florestal e de ordenamento do território, o suporte do exercício de atividades económicas, agrárias, industriais e de prestação de serviços e o suporte de todos os efeitos resultantes da ação desregrada ou degradante do homem com impacto negativo no equilíbrio ecológico que releva para o direito do ambiente. Por um lado, a legislação em vigor, em especial a Lei nº 21-C/92, de 28 de agosto, não tratou da problemática da terra em todas aquelas dimensões e por outro, não houve por parte do legislador da Lei de Terras em vigor uma visão integrada e multidisciplinar que pode até levar à afirmação segundo a qual a lei em vigor é uma lei agrária. Não se cuidou dos fins económicos, sociais e urbanísticos e em geral da imbricação entre a problemática fundiária e o ordenamento do território”.

Como se pode ver, isto justificou a reforma da legislação fundiária em Angola, como veremos a seguir.

Com o fim da guerra e alcance da paz em 2002⁹, o país teve de erguer-se, para dar passos corretivos, partindo da reforma das leis, pois, as vigentes apresentavam-se desestruturadas com o novo contexto social, político e económico. Como se pode notar, a Lei nº 21-C/92, de 28 de agosto, pôs de parte muitas questões relevantes de domínio fundiário e urbanísticos. A referida lei apresentava-se descontextualizada ao novo contexto social e político, que precisava na verdade de bases jurídicas sobre o regime de terras, bem como os direitos que podem incidir sobre a terra e o regime geral da concessão e constituição dos direitos fundiários.

Assim, em 2004 é revogada a Lei nº 21-C/92 e conseqüentemente aprovada a atual Lei nº 9/04 de 09 de novembro, designada Lei de terras (de agora em diante LT), que regulamenta as questões relacionadas aos direitos fundiários em Angola, lei essa também regulamentada pelos seguintes diplomas: Decreto nº 58/07, de 13 de Julho, que aprova o Regulamento Geral de Concessão de Terrenos (RGCT), onde se acham definidos um conjunto de normas a fim de estabelecer a celeridade, transparência, isenção, rigor e objetividade do processo de concessão de direitos fundiários; o Decreto Presidencial nº 216/11, de 8 de Agosto, que estabeleceu as bases da Política Nacional de Concessão de Direitos Sobre Terras (PNCDT); e o Decreto Presidencial nº 169/12, de 27 de Julho, que

⁹ Guerra que só terminou com a morte do líder da Unita, Dr. Jonas Malheiro Savimbi em combate, aos 22 de fevereiro de 2002, e que culminou com a assinatura de paz na província do Namibe aos 4 de abril de 2002, entre o MPLA e a UNITA.

editou o Regime de Regularização Jurídica dos Imóveis Destinados à Habitação, Comércio e Mistos, Públicos e Privados, subsidiado por outros diplomas legais tais como o Decreto n° 2/06 de 23 de janeiro, que é o Regulamento Geral dos Planos Territoriais, Urbanísticos e Rurais (RGPTUR); o Decreto n° 80/06 de 30 de Outubro, designado Regulamento de Licenciamento das Operações de Loteamento, Obras de Urbanização e Obras de Construção (RLOLOUOC), a Lei n° 3/04 de 25 de Junho, chamado Lei do Ordenamento do Território e do Urbanismo (LOTU). Estes diplomas legais, ganharam força constitucional com a aprovação da CRA em fevereiro de 2010. Esta nova carta magna, sem contradizer a Lei de Revisão Constitucional n° 23/92, de 16 de setembro, antes apresenta coerência no reconhecimento do direito de propriedade e ratifica a linha ordenatória da LT.

A carta régia da República de Angola de 2010, dedica o art. 15° a questões ligadas a terra. No seu n° 1 está postulado:

“ A terra constitui propriedade originária do Estado, pode ser transmitida para pessoas singulares ou coletivas, tendo em vista o seu racional e efetivo aproveitamento, nos termos da Constituição e da lei.

Já o art. 98° da mesma carta tem como título “ Direitos fundiários”. O seu n° 1 reza:

“ A terra é propriedade originária do Estado e integra o seu domínio privado, com vista à concessão e proteção de direitos fundiários a pessoas singulares ou coletivas e a comunidades rurais, nos termos da Constituição e da lei, (...). E o n° 2 do referido artigo e diploma acrescenta: “ A concessão pelo Estado de Propriedade fundiária privada, bem como a sua transmissão, apenas são permitidas a cidadãos nacionais, nos termos da lei.

Como se pode notar, a nova roupagem legal dá um outro impulso as questões urbanísticas e fundiárias, diferente do mitigado e pecúlio texto anterior. Os terrenos e outros direitos fundiários antes adquiridos baseando-se especificamente pelo direito consuetudinário ou pela ocupação espontânea ou por outras vias cuja legislação se apresentava em muitas ocasiões opaca e inconsistente, passam para a propriedade originária do Estado, cuja concessão para uso ou fruição é da sua exclusiva competência e por normas e critérios legais próprios. Isto de facto, representa um virar de página na realidade e no contexto legal angolano.

A nova lei rompeu-se nos exatos termos com a arquitetura fundiária sustentada nos limites do antigo instrumento legal, passando o seu tronco a exibir ampliada incidência, posto que dirigindo não apenas ao sector agrário, mas antes ordenado num feixe de linhas de força destinadas a tutelar medidas jurídicas específicas que, de maneira sintética, foram enfatizadas no seu preâmbulo em quatro níveis de utilização diversificado e interligado:

- como instrumento de atribuição de terras para assentamentos humanos;
- como recurso natural imperativamente vinculado à exigência do uso e aproveitamento no âmbito de exploração de bens minerais, atividades agrárias, florestais, em sintonia com a preocupação estratégica e transversal do ordenamento físico territorial;
- como base para as atividades de ordem económica nas suas particulares vertentes de carácter industrial, agrária e nas múltiplas espécies de prestação de serviços;
- como meio físico onde se combinam todos os métodos de exploração e emprego de terrenos, tendentes a suscitar infindáveis riscos ou danos que o degradam e motivam a institucionalização de um complexo de princípios jurídicos e normas reguladoras que têm por fim a sua sustentabilidade.

Nestes termos, julga-se que a estratégia legislativa definida na nova lei é bastante objetiva quanto as suas amplas atividades, de certo modo elaborada através de acentuado consenso para serenar e simplificar as anteriores situações de ambiguidade ou obscuridade, tendo em vista não deixar a descoberto determinadas questões centrais. Em suma, como bem escreve Rodrigues (2019, p. 306), a nova lei foi ao âmago dos problemas entendidos como polémicos, e corporificou-os na atual legislação *iuris* fundiária, apesar de que as querelas mantêm-se acesas diante dos interesses sociais em jogo.

Independentemente da evolução legal, o importante é saber o grau de aceitação, aplicação, eficácia e eficiência dessas normas no contexto social. Pois, como diz Konrad Hesse, citado por Alexandrino (2013, p. 11) “a norma constitucional não tem existência autónoma em face da realidade”, razão pela qual a correspondente pretensão de eficácia “não pode ser separada das condições históricas da sua realização, que estão, de diferentes formas, numa relação de interdependência, criando regras próprias que não podem ser desconsideradas”.

Por isso, verifica-se na prática que, apesar do avanço do quadro legal, as insuficientes políticas de solo e de habitação (de promoção pública ou privada), existentes até ao momento, não deram uma resposta eficaz a este afluente procura e à necessidade manifesta de expansão da malha urbana, facto que contribuiu para a proliferação dos então chamados “loteamentos ou bairros clandestinos”, construções sem e fora dos parâmetros legais, gerando assim conflitos incessantes entre a lei e a população, assim como com o próprio Estado, associados a especulação imobiliária, aos interesses económicos obscuros, ao lucro fácil, a ganância e ambição dos detentores do poder etc.

Sendo a habitação um direito constitucionalmente consagrado (art. 85º da CRA), assim como a propriedade privada (art. 37 nº 1 e 2 da CRA), interpela-nos à reflexão questões ligadas a legalidade urbanística e fundiária, assim como os critérios legais de concessão de terrenos, as garantias dos particulares quando lhes são concedidas parcelas de terra, sobretudo nas zonas urbanas onde o conflito fundiário é latente, o papel do Estado ou das entidades administrativas nesse processo e igualmente saber como a lei angolana se debruça ainda com a questão da ocupação espontânea ou informal, especialmente daqueles que no prazo estabelecido não puderam legalizar os terrenos ocupados de forma espontânea e de boa fé. São sobretudo essas linhas que vão nortear a nossa reflexão nas páginas seguintes.

I.3. Principais conceitos temáticos

I.3.1. Conceito de legalidade

Legalidade é um substantivo oriundo do adjetivo legal. Partindo da sua etimologia o adjetivo legal tem sua origem na palavra latina *legalis*, que é o relativo a lei (do latim *lex-is*), que é conforme a lei ou que é estabelecido por lei; que resulta da lei, que tem a ver com a lei¹⁰, fazendo surgir desde a formação dos primeiros Estados, o chamado princípio da legalidade.

Como bem escreve John Gilissen (1995, p. 417) nos países de direito romanista, a lei tornou-se a principal fonte de direito do século XIX. A lei ocupa o primeiro lugar em todo enunciado moderno de fontes de direito. Assim, Cabral de Moncada, citado por Ascensão (2001, pp. 268–269), entende que a lei é a forma que reveste a norma jurídica quando estabelecida e decretada, de uma maneira oficial e solene, pela autoridade dum órgão expressamente competente para esse efeito, por ser legislativo.

O princípio da legalidade surge, como consequência de luta política e reveladora do triunfo do parlamento britânico sobre as restantes instituições políticas, sem que estas tenham, porém, sido suprimidas, antes se assistindo a uma “sobreposição” própria de um governo misto, isto num processo totalmente diferente daquele que se virá a desenrolar na Europa Continental após a Revolução Francesa (Otero, 2003, p. 46).

¹⁰ In Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea da Academia das Ciências de Lisboa e da Fundação Calouste Gulbenkian, 2001, p. 2240

A legalidade é, desde logo, um facto sociológico: qualquer que seja o modelo da sua estruturação política, toda a sociedade controla em certo grau o poder estadual, isto é, gera e tende a institucionalizar fatores sócio éticos de pressão sobre as autoridades. No Estado de Direito contemporâneo, é manifesta a polissemia do princípio de legalidade, que assume conteúdos diferentes (embora relacionados) consoante os sectores do Ordenamento Jurídico a que preside.

Como lembra Carlassare, citado por Correia (2003, p. 33), o conceito de legalidade não é estático, mas antes essencialmente dinâmico: o seu conteúdo e valor variam sob influência de particularidades inerentes ao modo de ser dos ordenamentos jurídicos. Correia (2003, p. 34) cita Jesch, atribuindo-lhe razão ao afirmar que o valor, o conteúdo e o âmbito do princípio da legalidade dependem da estrutura de cada ordenamento jurídico constitucional, isto é, do conjunto dos princípios basilares da constituição – explicitamente afirmados ou dedutíveis através do exame sistemático dos complexos de normas – organizados na perspectiva funcional da sua aplicação nas diversas situações de atuação dos órgãos de soberania e de concretização efetiva dos institutos da lei fundamental.

Em Angola assim como noutros países de matriz democrática, a legalidade é considerada como princípio fundante do país.

Na República de Angola o princípio da legalidade encontra a sua consagração no artigo 6º da CRA, com o título supremacia da Constituição e da legalidade. No nº 2 do citado artigo da carta magna vem explícito: “O Estado subordina-se à Constituição e funda-se na legalidade, devendo respeitar e fazer respeitar as leis”.

A subordinação à lei é dos meios eficazes para se evitar a arbitrariedade social, e possibilita a harmonia, desde que as leis estejam ao serviço do bem-estar social. Todavia e como bem escreve Ana Prata (2009, p. 724), a doutrina reserva, muitas vezes, o termo ilegalidade para significar a inobservância de um ônus, inobservância do dispositivo legal. Em outros termos, o antónimo da legalidade é a ilegalidade; de modo que o incumprimento das normas juridicamente estabelecidas, incorre em atos ilegais, o que dá lugar a responsabilização nos termos da própria lei, salvo na falta de previsão.

Como veremos, o direito fundiário, apresenta-se como uma das áreas jurídicas onde a lei é frequentemente violada. Nessa área, o direito ainda tem dificuldades para se impor enquanto meio de ordem e harmonia social; mas como se sabe no Direito Civil nem sempre a inobservância da lei tem como consequência uma sanção, pois, as vezes a consequência é a inexistência de uma vantagem ou

a verificação de uma desvantagem¹¹. Mesmo assim, a lei constitui a garantia suprema dos cidadãos¹², e o art. 23º nº 1 da CRA exalta a igualdade de todos perante a lei.

Como o direito fundiário, o direito de ordenamento do território e o direito do urbanismo no ordenamento jurídico angolano vinculam-se diretamente à administração, o que nos faz considerar ser importante agora retratar a relação entre a administração e a lei.

I.3.2. O princípio da legalidade administrativa e a vinculação da administração pública à juridicidade administrativa

Para se falar com propriedade sobre a legalidade e administração pública, assim como a sua vinculação a juridicidade, é mister clarear aqui o conceito de legalidade administrativa.

A legalidade administrativa pode significar, em primeiro lugar, que os atos da Administração não devem contrariar as normas legais que se lhes aplicam (princípio da precedência de lei, ou da preferência de lei, ou da compatibilidade, ou, ainda, da não – contradição)(Correia, 2003, p. 18).

Entende-se também por legalidade administrativa a exigência de que a prática de um ato pela Administração corresponda à sua previsão em lei vigente (princípio da reserva de lei ou da conformidade).

Como se pode ver, a Administração Pública está intrinsecamente vinculada ao princípio da legalidade. O princípio da legalidade de que nos referimos anteriormente é sem dúvida, um dos mais importantes princípios gerais de Direito aplicáveis à Administração Pública, e que aliás, se encontra consagrado como princípio geral de Direito Administrativo (art.º 3.º da NPAA)

A Administração Pública existe para prosseguir o interesse público: o interesse público é o seu norte, o seu guia, o seu fim. Mas a Administração não pode prosseguir o interesse público de qualquer maneira, e muito menos de maneira arbitrária: tem de fazê-lo com observância de um certo número de princípios e de regras (Amaral, 2001b, pp. 40–41).

Para se conceder uma licença de construção ou um contrato de concessão a um cidadão, a lei tem de determinar quem o deve fazer e em que moldes. E se o órgão competente não o fizer nos termos previstos, a lei deve prever as formas como o cidadão pode rever o seu direito violado por um ente administrativo ou por um particular. O princípio da legalidade aparece definido de uma forma

¹¹ Assim por exemplo, dir-se-á que é ilegal a venda de um bem imóvel por forma diversa da escritura pública: os contraentes não sofrem qualquer sanção, mas o contrato celebrado é nulo, não produzindo, por isso, os efeitos jurídicos que eram visados

¹² Sem lei não há crime. O que a lei não proíbe ninguém pode ser impedido de o fazer.

positiva. Diz o que a Administração Pública deve ou não deve fazer, e não apenas aquilo que ela está proibida de fazer. O princípio da legalidade, cobre e abarca todos os aspectos da atividade administrativa, e não apenas aqueles que possam consistir na lesão de direitos ou interesses dos particulares. A lei não é apenas um limite à atuação da Administração é também o fundamento da ação administrativa.

No que tange ao relacionamento entre a lei e a atividade administrativa, salienta-se que é imperioso que os atos da Administração encontrem o seu fundamento justificativo numa ordem jurídica precedente ou, ao menos, que não contrariem os comandos emitidos sob tal forma. Como se pode notar, até a atividade jurisdicional está submetida ao princípio da legalidade, no sentido de que os tribunais apenas estão sujeitos à lei, conforme o plasmado no art. 175º da CRA.

Correia (2003, p. 58), cita Gonçalves Pereira quando reduz o relacionamento entre atividade administrativa e a lei em duas expressões: “não contrariedade e conformidade, ou contrariedade e não conformidade”. A contrariedade significa desacordo com o disposto numa norma, quer se verifique no plano da operação de emissão duma segunda norma, quer no do conteúdo desta. A conformidade não exprime simplesmente a ideia de ausência de conflito, mas a de similitude ou reprodução: um ato da administração é conforme a uma norma se a tiver como modelo. A correspondência pode verificar-se em dois planos. Em primeiro lugar, pode exigir-se que a operação de emissão do ato se desenrole em conformidade com o esquema processual fixado pela norma; em segundo, que o seu conteúdo seja modelado por esta.

O princípio de legalidade administrativa pode desempenhar três funções: a garantística, isto é, de instrumento da orientação política do Estado pelo parlamento e por outros órgãos político-representativos e a de fator de justiça e racionalidade da conduta administrativa. Estas funções não se excluem (Correia, 2003, p. 188).

Referindo-se ao Direito francês, escreveu Marcelo Caetano que a legalidade administrativa constitui a trave mestra de um Direito Administrativo gerado como técnica do exercício da autoridade executiva e da sua limitação jurídica (Correia, 2003, p. 18). Tal afirmação é extensível aos direitos dos países da Europa Ocidental de regime administrativo: todos eles conhecem o princípio da dupla vertente da precedência e da reserva da lei.

O contributo interpretativo de Montesquieu sobre a Constituição de Inglaterra foi fulcral para o entendimento da complexidade dos alicerces do princípio da legalidade administrativa. Fazendo

referência à lei, o critério determinante de diferenciação das diversas formas de governo, Montesquieu na sua célebre obra *De L'Esprit des Lois*, distingue três modelos: (i) o despotismo, o qual se caracteriza pelo facto de um único governar com a ausência de lei ou de quaisquer regras, tudo dependendo da sua vontade e dos seus caprichos; (ii) a monarquia, verificando-se que aqui um único governa, isto apesar de se encontrar sujeito a leis fixas e estáveis; (iii) a república, observando-se neste âmbito que o povo no seu todo ou apenas em parte tem o poder soberano, fazendo as suas leis (Otero, 2003, p. 47).

Se o arbitrio é a base do despotismo, a legalidade é o fundamento das outras formas de governo, daí que o Estado despótico, apesar de poder conhecer a existência de leis, enquanto atos de autoridade, se caracteriza, todavia, pela ausência de um verdadeiro princípio da legalidade.

Adoptando um conceito material de lei, fazendo da sua generalidade um instrumento de certeza e de liberdade, pois, a “força da lei consiste na sua referência a todos”, Montesquieu parte do entendimento de que a liberdade consiste no “direito de fazer tudo aquilo que as leis permitem”. A liberdade só existe, por conseguinte, dentro da lei e por via da lei, traduzindo assim essa íntima associação entre a liberdade e a legalidade a configuração de uma verdadeira “liberdade normativa”(Otero, 2003, p. 47).

Partindo desses pressupostos, é possível deduzir que no princípio da legalidade administrativa, a regra não é o princípio da liberdade, é o princípio da competência. Segundo o princípio da liberdade, pode fazer-se tudo aquilo que a lei não proíbe; segundo o princípio da competência, pode fazer-se apenas aquilo que a lei permite.

Como diz Silva (1990, p. 107), a lei é efetivamente o ato oficial de maior realce na vida política. Ato de decisão política por excelência, é por meio dela, enquanto emana da atuação da vontade popular, que o poder estatal propicia ao viver social modos predeterminados de conduta, de maneira que os membros da sociedade saibam, de antemão, como guiar-se na realização de seus interesses.

Na sua obra “*O Contrato Social*”, e partilhando no mesmo escreve Rousseau “o povo sujeito às leis deve ser o próprio autor delas” ou, numa outra formulação “o poder legislativo pertence ao povo e só a ele pode pertencer”, daí resultando que, sendo a lei a declaração da vontade geral, a obediência às leis que o próprio povo prescreveu é sempre uma expressão da respetiva liberdade (Otero, 2003, p. 60).

O princípio da legalidade em sentido estrito significa dizer que a Administração Pública só pode agir de acordo com a lei, pois não goza de autonomia da vontade e deve respeitar as finalidades da lei, expressão da vontade popular. O objetivo precípua do princípio seria o combate à arbitrariedade, à concentração de poderes e a consagração da liberdade. Assim, pela legalidade estrita, a lei é o pressuposto da atuação da Administração Pública, que não tem a liberdade, tal como os particulares, para fazer o que não seja proibido. A discricionariedade só ocorrerá quando a lei expressamente conceder esta margem para certa liberdade.

Silva (2000) também a semelhança dos outros, distingue legalidade da reserva legal. No seu entender, legalidade significa a submissão e o respeito à lei ou a atuação dentro da esfera estabelecida pelo legislador, enquanto a reserva legal consiste em estatuir que a regulamentação de determinadas matérias há de se fazer necessariamente por lei. É o que veremos certamente no processo de concessão.

Na sua concretização, o princípio da legalidade depende das relações estruturais entre os poderes legislativos, executivo e judicial e da posição funcional do executivo na ordem constitucional.

No caso de Angola, a própria lei magna já estatui nos termos do art. 198º n.º1 que a Administração Pública prossegue, nos termos da Constituição, o interesse público, devendo, no exercício da sua atividade, reger-se pelos princípios da igualdade, legalidade, justiça, proporcionalidade, imparcialidade, responsabilidade, proibição administrativa e respeito pelo património público. No n.º 2 do mesmo artigo da CRA, é assumido a prossecução do interesse público, o respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares.

A defesa de tais direitos e interesses requer a aplicação de instrumentos e mecanismos não só jurisdicionais como também estritamente administrativos, com o intuito de proporcionar os meios mais adequados para a prevenção e correção de eventuais faltas e irregularidades da administração no cumprimento das suas atribuições.

Assim, na República de Angola, aprovou-se um diploma normativo que faculte aos particulares e à administração as regras fundamentais de relacionamento entre ambos, quer no que respeita aos princípios gerais desse relacionamento, quer dos direitos e deveres recíprocos, quer ainda no que se refere ao comportamento dos cidadãos em relação ao poder administrativo e às regras do funcionamento da administração para com os particulares. É o chamado Decreto – Lei n.º 16-A/95 de 15 de dezembro, também consignado como Normas do Procedimento e da Atividade Administrativo (NPAA).

Como bem refere o nº1 do artigo 2º do citado diploma, a NPAA é aplicada a todos os órgãos da Administração Pública e a todos os atos em matéria administrativa, praticados pelos órgãos do Estado que, não sendo, contudo, da Administração Pública, desempenham funções materialmente administrativas.

Como podemos observar, a NPAA enquadra-se perfeitamente no cerne da questão dessa reflexão, que é a concessão dos terrenos urbanos. O capítulo II deste diploma é dedicado de forma especial a elencar os princípios basilares da administração pública em Angola. O princípio da legalidade, além da sua consagração constitucional (art. 6º nº 1 e 2 da CRA), a NPAA dedica-lhe o artigo 3º; o princípio de prossecução do interesse público (art. 4º); o princípio da proporcionalidade (art. 5º); o princípio da imparcialidade (art. 6º); princípio da colaboração conjunta da administração com os particulares (art. 7º); princípio da participação (art. 8º); princípio da decisão (art. 9º) e o princípio do acesso à justiça (art. 10º) todos da NPAA.

Quanto a este último princípio, importa trazer aqui algumas linhas de reflexão sobre a relação entre a justiça e a Administração Pública em Angola.

Realça-se que a justiça e a Administração Pública têm traços comuns, na medida em que ambas são secundárias, executivas e subordinadas à lei. Uma consiste em julgar (art. 174º nº1), a outra em gerir; uma visa aplicar a lei aos casos concretos (art. 175º), a outra prossegue interesses gerais (art. 198º nº 1); uma aguarda que lhe tragam os conflitos sobre os quais se pronunciar de forma desinteressada (art. 174º nº2) e a outra dedica-se a satisfazer interesses da coletividade (art. 198º nº 2) todos da CRA. Mas o vínculo entre a Administração pública e o direito é de subordinação.

Em qualquer sistema democrático, como é o caso de Angola (art. 2º nº 1 da CRA), a administração está sujeita a normas jurídicas obrigatórias e públicas, que têm como destinatários tanto os próprios órgãos e agentes da Administração como os particulares, os cidadãos em geral, conforme o plasmado no art. 3º da NPAA.

Ora, a satisfação dos interesses da coletividade, não está isenta de colidir com os interesses dos particulares legalmente protegidos. E nestes casos? O que fazer? Escrevem Isabel Fonseca e Osvaldo Afonso (2018, p. 13), que no contexto jurídico-administrativo angolano, os particulares dispõem de facto de dois tipos de garantias: as gratuitas e as contenciosas, previstas na Lei 2/94, de 14 de janeiro, que é a Lei da Impugnação dos Atos Administrativos (de agora em diante LIAA), um instrumento necessário para a proteção geral dos cidadãos contra eventuais erros, excessos ou abuso dos órgãos públicos, quer por decisões executórias quer por deliberações administrativas ilegais. Sobre

o assunto, teceremos considerações quanto a aplicabilidade desta lei no âmbito fundiário ou concessionário.

I.4. O urbanismo no ordenamento jurídico angolano

I.4.1. Conceito de urbanismo

Depois de dedicarmos parte da nossa reflexão à compreensão do termo legalidade, importa agora tecer algumas considerações sobre o conceito de urbanismo, pela intrínseca relação que tem com o tema da reflexão.

Etimologicamente a palavra urbanismo é originária do Latim *urbs -i*, que do Português adveio o substantivo urbe, que significa cidade.

Do substantivo *urbs* proveio o adjetivo *urbanus*, que do Português fez gerar o termo urbano, significando “pertencente à cidade”. Urbano é tudo aquilo que está relacionado com a vida na cidade e com os indivíduos que nela habitam, por oposição a rural, que é relativo ao campo e ao interior¹³. Do urbano surge o substantivo urbanismo que vai assumir um conteúdo e significado mais abrangente.

Segundo o dicionário Lello Universal, urbanismo, provém do substantivo urbano, que é o conjunto das medidas técnicas, administrativas, económicas e sociais que devem permitir um desenvolvimento harmonioso, racional e humano das aglomerações (Lello & Lello, 1978, p. 1110).

Como se sabe, verificou-se nos últimos anos um crescimento surpreendente das cidades, em tamanho, população e densidade, o que trouxe para ela a concentração dos problemas que afligem a humanidade, desafiando a sociedade.

A semelhança de Angola, a sociedade em que vivemos tornou-se essencialmente urbana, e assim os problemas urbanos começaram a se acentuar, diante do aumento da população nas cidades decorrente do êxodo rural, em busca de oportunidades de trabalho e sem condições dignas de qualidade de vida. A partir dessas situações, várias cidades cresceram em tamanho e população e se transformaram em metrópoles, extrapolando seus limites territoriais formando conturbações (várias cidades inter-relacionadas num tecido urbano contínuo). Então surgem propostas na tentativa de

¹³ <https://www.significados.com.br/urbano/> acesso aos 4 de fevereiro de 2020.

buscar soluções para estes problemas, com uma pretensão científica, e também se criam modelos de desenvolvimento urbano para as cidades, muitos deles utópicos a fim de se organizar os espaços da cidade, os seus territórios, suas diversas atividades. Neste contexto é que surge o Urbanismo.

O conceito de urbanismo tem uma natureza polissêmica, já que comporta uma pluralidade de sentidos. De entre estes, podemos salientar quatro: o urbanismo como facto social, como técnica, como ciência e como política (Correia, 2006, pp. 21–22) .

O urbanismo como facto social expressa o fenómeno secular do crescimento da cidade, devido a atração que a vida desta exerce sobre as populações rurais. O termo urbanismo aparece utilizado também no sentido de técnica de criação, desenvolvimento e reforma das cidades; como ciência é a área científica que tem como objeto a investigação e o ordenamento dos aglomerados urbanos e por fim como política o urbanismo é entendido como conjunto articulado de objetivos e de meios de natureza pública, com vista à ocupação, uso e transformação racional do solo (Correia, 2006, pp. 21–56)

O Urbanismo é um campo do conhecimento que tem a cidade como principal objeto de estudo e intervenção. Surge como campo do conhecimento, no final do século XIX, na Europa, período pós-revolução industrial, em busca de transformações necessárias à realidade caótica das cidades. No entanto, uma maior maturidade teórica só foi alcançada no século XX (Santos, n.d., p. 2). Observa-se hoje que ainda se conserva um conceito tradicional sobre o mesmo, como preso a aspectos estético-funcionais. Porém o Urbanismo ultrapassou largamente esta visão, não se limitando a uma simples técnica do engenheiro ou do arquiteto para intervir no espaço urbano, pois abrange o campo da comunidade, da planificação social. Por isto é necessária uma abordagem sobre sua epistemologia, de forma mais crítica e ampla, rompendo paradigmas.

O estudo sobre a realidade do espaço urbano (e regional) e suas manifestações concretas, para intervir na busca de uma melhor qualidade de vida constitui na essência do urbanismo, sendo que este espaço sofre transformações permanentes.

Como área do conhecimento autônomo pode ser considerado recente (Bonet Correa, 1989). Surgiu para estudar e buscar soluções dos problemas da cidade, sendo esta um espaço em transformação permanente, que, no entanto, se for observada durante um curto período de tempo pode parecer estática.

As vezes confunde-se o urbanismo com a arquitetura. De realçar que existe realmente uma distinção entre Arquitetura e Urbanismo quanto aos elementos de estudo, de tomada de decisão, e de intervenção. Ulht (2003) citado por Santos (n.d., p. 11,12), sintetiza essa diferença nos seguintes termos:

“...a composição urbana difere fundamentalmente da arquitetura pelo fato de que a “cidade” e o “edifício” não têm o mesmo ritmo temporal. Enquanto que a Arquitetura se renova rapidamente, o espaço urbano em si está mais vocacionado para a longa duração. Por isso, os dados que conduzem à tomada de decisão arquitetônica ou urbana ao serem diferentes na sua essência implicam saberes diferentes capazes de organizar e utilizar esses mesmos dados(...) igualmente devemos referir uma outra diferença que é fundamental. A escala do projeto urbano engloba “o todo”, ao passo que a escala arquitetônica corresponde ao edifício e eventualmente ao seu redor mais próximo. Desenhar o espaço urbano com as ferramentas da arquitetura é produzir um espaço formal desenraizado dos enquadramentos que referimos. Esse “todo” é a sociedade e território no seu conjunto, inscritos num passado (da memória), presente (que se vive) e futuro que se perspectiva. (...).

Nota-se então uma diferença entre as escalas de intervenção espacial e temporal da Arquitetura e do Urbanismo, que são escalas distintas. São duas áreas do conhecimento distintas, e não uma só, mas que têm relações interdisciplinares.

Alguns autores tentam definir o Urbanismo como algo que não é ciência, nem arte, mas que compreende tudo que diz respeito à vida social do homem, como indivíduo isolado e como parte da coletividade e que o mesmo é multidisciplinar, e por haver essa diversidade de campos, exige que vários profissionais trabalhem em conjunto, a fim de se chegar a uma solução não fragmentada ou que deixe de abordar alguma questão específica, de modo que o conjunto das soluções parciais conduza a uma solução complexa satisfatória.

Lacaze, (1993) por exemplo no seu livro Métodos do Urbanismo coloca que o Urbanismo não pode ser considerado como uma ciência, nem tampouco como uma técnica, e o mesmo não se reduz a uma arte de desenho de formas urbanas, devendo ser estudado e analisado como um ato de poder. Nesta mesma obra, o autor citado questiona assim a cientificidade do Urbanismo, com base nas experiências de intervenção no espaço urbano desenvolvidas entre as décadas de 1960 e 1990, quando afirma que o Urbanismo não pode pretender ser uma ciência que baste para justificar a escolha de soluções temáticas, já que o mesmo vem sendo, desde o seu surgimento enquanto ciência ou técnica, um instrumento para a reforma urbanística, promovendo o controle social do espaço urbano, que se concebe como ordenação do espaço urbano.

Mas ao contrário de outros, Mazzaroli citado por Mukai (1988), define Urbanismo como:

“(...)a ciência que se preocupa com a sistematização e desenvolvimento da cidade, buscando determinar a melhor posição das ruas, dos edifícios e obras públicas, de habitação privada, de modo que a população possa gozar de uma situação sã, cômoda e estimada(...)”.

Teixeira e Kinanga (2019, p. 55), citando Correia, escrevem que o urbanismo significa ação de adaptação do espaço natural ao homem e à sua medida, mediante a edificação de infra – estruturas comuns e particulares, da modelação do terreno, pavimentação e equipamento social para a obtenção do espaço cómodo e habitável.

À luz do ordenamento jurídico angolano, nos termos do art. 2º al. k) da LOTU, o urbanismo é entendido como atividade que tem por objeto a adaptação do espaço natural ao homem e à sua medida, através da realização de obras de modelação do terreno, sua pavimentação e suporte, a infra – estruturação e o seu equipamento social. Como se pode notar, não é possível cumprir e lograr positivamente as tarefas acometidas ao urbanismo sem critérios e métodos científicos e técnicos próprios. Daí a nossa defesa na cientificidade do urbanismo.

No nosso ponto de visto, o urbanismo ultrapassou largamente a esfera do ordenamento morfológico, não se limitando a uma simples técnica do engenheiro ou do arquiteto. Somos apologistas de que o urbanismo não é apenas uma técnica, mas pela sua importância global, é por nós considerado como ciência de ordenação e planificação social das cidades e das comunidades em termos infra estruturais e urbanísticos; pois, como diz Bonet Correa (1989), a cidade reflete o estado da sociedade e nela é expressa também uma determinada concepção do mundo, devendo basear-se sempre, em primeiro plano, na melhoria das condições de vida aos habitantes da cidade.

Ora, planificar, ordenar e fiscalizar ou acompanhar a execução das ações que visam a melhoria do espaço, do habitat e do ambiente são tarefas imprescindíveis da ciência do urbanismo, mas que impõe necessariamente a intervenção de outras áreas afins e de instrumentos jurídicos para regular essas ações. Daí chamar para a sua área outros diferentes, mas complementares ramos do saber.

Para nós as principais áreas afins do urbanismo seriam a arquitetura, o ordenamento do território e o Direito, sem desprimor às outras. É nessa intrínseca relação do urbanismo com o Direito que vai surgir o Direito do Urbanismo, a qual chamamos à reflexão seguidamente; pois, toda uma operação urbanística para ter a devida eficácia, é imperativo que tenha um fundamento legal. De

salientar que a concessão de um terreno é um ato administrativo, mas para a sua concretização impõe a lei chamar para si operações de ordenamento (art. 35º do LOTU e art. 80º do RGPTUR) e concomitantemente impõe as chamadas operações urbanísticas (art. 41º da LOTU e 98º do RGPTUR). Daí a relação entre o direito fundiário, direito do urbanismo e o de ordenamento do território, de que nos debruçaremos mais adiante.

1.4.2. O Direito do Urbanismo e o Direito Administrativo em Angola

Partindo dos pressupostos anteriormente apresentados e como bem o confirma Alves Correia (2004, p. 48), o urbanismo como disciplina científica tem como objeto a investigação e ordenamento dos aglomerados urbanos.

O Direito do Urbanismo como disciplina autónoma teve a sua primeira aparição na Europa no período entre finais do século XIX e a primeira guerra mundial. Nesta altura era vista como “o inventário de instrumentos empirico-científicos destinados a proporcionar uma síntese propositivo - operativa da evolução e da transformação da cidade”(Correia, 2004, p. 49). Para este pensador, há unanimidade doutrinária em definir o Direito do Urbanismo, como sendo uma ciência “compósita”, isto é, uma ciência que se sustenta, através de outras ciências como a geografia, a arquitetura, a técnica de construção, a estatística, a ciência económica, a ciência política administrativa a sociologia, a história, a ecologia urbana, a medicina assim como também nos muitos princípios da ciência do direito.

No pensar de Freitas do Amaral (1994, p. 17), o Direito do Urbanismo, é um conjunto de normas jurídicas de âmbito territorial, que têm como finalidade, regular a relação entre a Administração pública e os particulares no domínio da ocupação, utilização e transformação do solo.

Três sentidos têm caracterizado o Direito de Urbanismo: o restrito, intermédio e amplo. O sentido restrito defendido por Correia concebe o Direito do Urbanismo como “o sistema de normas jurídicas que, no quadro de um conjunto de orientações em matéria de Ordenamento do Território, disciplinam a atuação da Administração Pública e dos particulares com vista a obter uma ordenação racional das cidades e da sua expansão”(Oliveira, 2015, p. 19). No mesmo diapasão, José Afonso da Silva (1997, p. 42) diz que o Direito do Urbanismo é o conjunto das normas que têm por fim a ordenação dos espaços habitáveis de modo a propiciar as melhores condições de vida do homem na comunidade. Julgamos serem bastante reducionistas estas visões, pelo facto de limitarem-se a questões de ordenação territorial e da urbe.

Entre os teóricos defensores da visão intermédia, notabilizam-se Monteiro e Cordeiro.

Para Monteiro (1995, pp. 5–10) Direito do Urbanismo é “o conjunto de normas e princípios jurídicos que disciplinam a atuação da administração pública e dos particulares com vista ao correto ordenamento da ocupação, utilização e transformação dos solos para fins urbanísticos, isto é, para fins que excedam um aproveitamento agrícola, florestal, pecuário ou cinegético dos solos”. Na mesma lógica, Cordeiro (1995, pp. 22–23) entende que o Direito do Urbanismo é a área que se ocupa das regras sobre a edificação dos solos e sobre a sua infra estruturação.

Admitimos nessas visões a existência de um conceito parcial e não holístico do Direito do Urbanismo. Nesta busca de um conceito mais abrangente, corroboramos com a proposta da Professora Fernanda Oliveira (2010, p. 9), segundo a qual o Direito do Urbanismo é o conjunto das normas e institutos que disciplinam não apenas a expansão e renovação dos aglomerados populacionais mas também o complexo das intervenções no solo e das formas de utilização do mesmo que dizem respeito às edificações, valorização e proteção das belezas paisagísticas e dos parques naturais, à recuperação de centros históricos, etc.

Na contextualização do nosso estudo e olhando para o incipiente direito urbanístico angolano, Carlos Teixeira e Pedro dos Santos (2019, p. 57) o definem como sistema de normas jurídicas e de princípios que regulam a atuação da Administração Pública e as diversas intervenções dos particulares e das comunidades no solo respeitantes ao uso, à ocupação e transformação do solo, valorização costumeira dos espaços urbanos e a proteção das belezas paisagísticas e dos parques naturais. Como se pode ver, nota-se um esforço por parte desses renomados juristas angolanos, no sentido de fazer um enquadramento da definição do Direito do Urbanismo nos termos da legislação angolana. Ressalta-se que a LT, além do Estado e das Autarquias Locais, reconhece e legitima as comunidades rurais como detentoras de direitos fundiários, fazendo assim valer o direito costumeiro ou consuetudinário, como reza o art. 9º nº1 do referido diploma. As comunidades rurais nos termos do art. 5º nº3 da LOTU, podem intervir no ordenamento do território.

No contexto angolano, julgamos essa definição abrangente, pois, traz à tona alguns aspetos de que nos serviremos:

- a) Que o Direito do urbanismo é constituído por um sistema de normas jurídicas de dois segmentos diferentes, conforme regulam a atuação da administração pública no uso e

transformação do solo e as intervenções dos particulares e das comunidades na ocupação, uso e transformação do solo;

- b) Que o Direito do Urbanismo regula a valorização costumeira dos espaços urbanos;
- c) Que o Direito do Urbanismo circunda em três intervenientes principais: Administração Pública, Particulares e as Comunidades;
- d) Que o Direito do urbanismo também regula as intervenções de utilização dos solos para os fins de urbanização, construção, agrícolas, florestais e de proteção do ambiente.

É na base desses diferentes aspetos que se enquadra o tema da nossa reflexão, isto é, à luz do Direito do Urbanismo angolano refletir sobre as questões fundiárias relacionadas às concessões dos espaços urbanos, cuja competência é juridicamente acometida a Administração. Disto justifica-se o relacionamento entre o Direito do Urbanismo e o Direito Administrativo.

Como notaremos posteriormente, o Direito do Urbanismo está dogmaticamente filiado ao Direito Administrativo, pois, é neste onde aquele comunga grande parte dos princípios que o conformam. Um dos principais é sem dúvida o princípio da legalidade, plasmado constitucionalmente no art. 6º n.º 2 da CRA e em diplomas ordinários, como versa o art. 3º da NPAA, que é o diploma fundamental e limitador de toda a atuação administrativa.

O Direito Administrativo surgiu como um conjunto de normas especiais destinadas a reger a atividade da Administração pública, concedendo-lhe prerrogativas de ação e sujeitando-a a deveres e limitações especiais, com vista a prossecução do interesse público. Desta forma, a Administração Pública emergiu, nos finais do século XVIII e inícios do século XIX, dotada de instrumentos unilaterais que lhe permitiam prosseguir o interesse público, nomeadamente o ato administrativo, previsto no art. 63º da NPAA e o regulamento administrativo nos termos plasmados no art. 59º NPAA.

Apenas no início do século XX a atuação da Administração começou a adquirir moldes diferentes. Com efeito, nessa altura começaram a surgir formas de contratualização entre a Administração e particulares para diferentes fins, iniciando-se o processo de evolução do paradigma da "Administração pública de ato administrativo" e da regulação pública unilateral e vertical para o paradigma da "Administração pública de consenso" e de "governança partilhada", no qual as relações administrativas se estabelecem, já não numa base hierárquica, mas em sistemas descentralizados de negociação entre atores públicos e privados'.

Como fizemos referência anteriormente, o Direito do Urbanismo, é um conjunto de normas jurídicas de âmbito territorial, que têm como finalidade, regular a relação entre a Administração pública e os particulares no domínio da ocupação utilização e transformação do solo. Esta relação traz consigo algumas imprecisões quanto a natureza jurídica do Direito do Urbanismo. Teixeira e Dos Santos (2019, p. 58), apresentam duas opiniões:

a) A primeira postulada por Correia (2008, p. 59), apresenta o direito do urbanismo como parte especial do direito Administrativo, visto que os instrumentos jurídicos de atuação deste direito, designadamente o regulamento, o ato administrativo, contrato, responsabilidade administrativa, bem como o fim e a função urbanística que são a realização do interesse público, coincidem com a finalidade do direito administrativo ;

b) Outros autores como Medauar (2000, p. 135) entendem que se trata de um direito especial, pois congrega normas de direito privado e de direito público, marcando assim particularidades que o afastam do direito administrativo clássico e possuem princípios próprios.

Para nós, apesar das especificidades que o direito do urbanismo apresenta, admitimos pela sua natureza ser parte especial do Direito do Administrativo, visto que na atual conjuntura legal, a caracterização e os fins que o direito do urbanismo prossegue são de atribuição direta da Administração. Mas não descartamos a hipótese de um dia este ramo autonomizar-se, tendo em conta a evolução da sociedade e dos marcos jurídicos.

Em termos de características, o direito do urbanismo essencialmente apresenta:

- a) Interdisciplinaridade: ele congrega, por um lado, um conjunto de instrumentos jurídicos com conteúdo diversificado de fontes, designadamente o direito administrativo, direito constitucional, direito tributário, direito do ambiente, direito civil e, por outro lado, congrega norma de âmbito de aplicação geral e local.
- b) Mobilidade das suas normas: o direito do urbanismo, ao cuidar da ordenação dos espaços, confronta-se com constantes alterações ou instabilidades na sua normatividade, de modo a adaptar-se à dinâmica da cidade e garantir a melhor gestão da mesma. Portanto, os problemas da cidade evoluem com o tempo, e os remédios jurídico-urbanísticos a serem utilizados devem ser atuais e atuantes.
- c) Discriminatória: o direito do urbanismo possui uma dimensão local primordial e, neste sentido, as suas normas privilegiam a determinação precisa de determinada área ou zonas

que diferenciam, ou até mesmo discriminam o tipo e a medida a serem aplicadas noutra área ou zona. Para as operações urbanísticas em Angola, o Decreto Lei nº 2/06 de 23 de janeiro designado Regulamento Geral dos Planos Territoriais, Urbanísticos e Rurais (de agora em diante RGPTUR) distingue as áreas em forais (art. 99º), perímetro urbano (art. 100º) e centros rurais e perímetros comunitários rurais (art. 104) todos do RGPTUR)

- d) Multiplicidade de intervenientes: o direito do urbanismo depara-se com a presença de diversos intervenientes com interesse no solo e, algumas vezes, em situações conflitantes, pode ocorrer entre o proprietário do solo, o construtor, o vizinho, o agente de limpeza urbana, a associação de defesa do ambiente e do urbanismo e as comunidades rurais. Estes intervenientes influenciam na dinâmica da cidade e, conseqüentemente, no direito do urbanismo;
- e) Dimensão patrimonial: o direito do urbanismo, para prosseguir o seu fim, necessita de infraestruturas, a fim de assegurar a existência de edificações urbanas e proporcionar condições de habitabilidade.

Em atenção a estas características, pode-se dizer que direito do urbanismo, enquanto parte especial do direito administrativo, tem de evoluir para uma administração de proximidade e de consensos entre os diferentes intervenientes, factos que ainda não se verificam como tal no contexto angolano.

A administração de consenso no urbanismo manifesta-se por uma crescente intervenção dos particulares e dos cidadãos de modo geral nos processos urbanísticos. Esta intervenção pode ser de diferentes intensidades, distinguindo-se, essencialmente, entre participação -audição (ou participação -auscultação) conforme prevê o artigo 8º NPAA, assim como o art. 21º e 43º nº 4 da LOTU e participação - negociação (ou participação-concertação) que no sistema administrativo angolano ainda está longe da realização eficiente, salvo nas situações previstas no sistema de concertação urbanísticas, nos termos do art. 145º e contrato de cooperação previsto no art. 147º todos do RGPTUR.

A primeira consiste na faculdade concedida aos administrados de formularem observações, sugestões, reclamações e pedidos de esclarecimento antes de a Administração tomar decisões unilaterais. A segunda consiste, por sua vez, num mecanismo de participação reforçada dos interessados, visando chegar a soluções consensuais ao nível da definição dos objetivos, da escolha dos meios e atos ao nível da execução das decisões administrativas (Correia, 2006, pp. 380–381).

A participação-negociação insere-se na Administração urbanística concertada, podendo desembocar ou num ato administrativo unilateral ou num contrato administrativo, mais precisamente, num contrato urbanístico. O contrato urbanístico é portanto, uma técnica de colaboração ou cooperação entre a Administração e os particulares, ou seja, uma forma reforçada de intervenção - no fundo, uma participação levada ao seu cúmulo (Sennewald, 2008, p. 827). Antes de qualquer referência legal expressa, estes contratos surgiram na *praxis* urbanística em toda a Europa, levantando apenas questões, entre as quais a da sua admissibilidade e a dos limites que se lhes impõem.

Na relação Administração e particular no âmbito urbanístico e fundiário, a participação - audição e participação - negociação seriam as vias ideais para ambas partes na mitigação dos conflitos urbanísticos e fundiários e na harmonização da urbe e das comunidades. A busca pelo consenso é a melhor via para a paz social. Infelizmente na realidade angolana, sobretudo no que tange as questões fundiárias e urbanísticas, o direito de participação dos cidadãos é bastante ignorado, prevalecendo quase e sempre a lei da força e do poder¹⁴ em detrimento do consenso, pois, em muitos casos nem a força da lei é tida em conta.

I.5. O relacionamento entre o Direito do urbanismo, Direito de ordenamento do território e o Direito fundiário

Falamos de forma aturada sobre o direito do urbanismo nas páginas precedentes.

Já o conceito do ordenamento do território foi definido em 1984 na Carta Europeia do Ordenamento do Território na Conferência Europeia dos Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território¹⁵, e foi afirmando em 2007: “O ordenamento do território refere-se ao conjunto de instrumentos utilizados pelo setor público para influenciar a distribuição de pessoas e atividades nos territórios a várias escalas, assim como a localização de infraestruturas, áreas naturais e de lazer. As atividades de ordenamento do território são levadas a cabo a diferentes níveis administrativos e

¹⁴ Vigorou e vigora até agora em Angola o slogan “ordens superiores” em que diante delas há inexistência da lei. O cumprimento é tácito e obrigatório, sem questionar a sua legitimidade. Essa famosa lei das “ordens superiores” tem efeitos como se tivesse sido materialmente consagrado na Constituição.

¹⁵ “O ordenamento do território é a tradução espacial das políticas económica, social, cultural e ecológica da sociedade. O ordenamento do território é simultaneamente, uma disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política que se desenvolve numa perspectiva interdisciplinar e integrada, tendente ao desenvolvimento equilibrado das regiões e à organização física do espaço, segundo uma estratégia de conjunto. O ordenamento do território deve articular múltiplos poderes de decisão, individuais e institucionais e, dentro destes, garantir a articulação e coordenação horizontal e vertical dos vários setores e níveis da administração com competências no território. Deve também ter em atenção a especificidade dos territórios, as diversidades das suas condições socioeconómicas, ambientais, dos seus mercados conciliando todos os fatores intervenientes da forma mais racional e harmoniosa possível.” Direção-Geral do Ordenamento do Território, 1988, pp. 9, 10 <http://www.estig.ipbeja.pt/~sirb/carta%20europeia%20de%20ordenamento%20do%20territorio.pdf>, último acesso em 23 de novembro de 2013, e Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, *Vocabulário do Ordenamento do Território*, Coleção Informação 5, Lisboa, 2000, pp. 122 e seg, citado por (Bothe, 2014, p. 291)

governamentais (local, regional, nacional), enquanto as atividades de cooperação nesta matéria podem ser desenvolvidas em contextos transfronteiriços, transnacionais e europeus¹⁶.”

Como tivemos a ocasião de referenciar, o urbanismo estende-se à correta ocupação, uso e transformação dos solos não só para fins urbanísticos, mas para todo tipo de fins. Partindo desta perspectiva alguns consideram o ordenamento do território como um prolongamento do urbanismo (Correia, 1997, p. 73). O direito do ordenamento do território é constituído por normas jurídicas orientadas para disciplinar os desequilíbrios territoriais que ocorrem a nível regional e nacional.

Quanto ao direito fundiário. Usa o legislador angolano o termo fundiário em vez de direito de terras ou mesmo direito de solos. Para o estudo que nos interessa opta-se pela terminologia direito fundiário porque esse último vocábulo deriva do latim *fundus*, não reduzindo o seu significado ao campo enquanto espaço, pois integra o edifício nele erguido, onde sem dúvida sobressaía a particularidade da existência do bem de raiz (nele se fixavam culturas, construções, correntes de água, entre outras coisas naturais e artificiais).

Optou o legislador pelo termo fundiário precisamente porque a atual LT vai para além do uso e aproveitamento do solo; pois, no que se julga dever acentuar, acolhe em seus preceitos, ainda que de modo resumido, matérias verdadeiramente de outro alcance, embora sobrepostas, nomeadamente quando se refere a terrenos relacionados com a exploração de recursos minerais (n.ºs 2 e 6 do art. 25º da LT), não se deixando de lado a perspectiva florestal (n.º1 do art. 22º da LT), agro – industrial e a própria indústria (n.º 5 do art. 22º e n.º 1 do art. 25º da LT), além da adequação do aproveitamento dos solos às políticas urbanísticas e do ordenamento do território e do ambiente (n.º 4 do art. 22º e n.º 4 do art. 25º da LT) .

A al. g) do art. 1º da LT define direitos fundiários como aqueles direitos que recaem sobre os terrenos integrados no domínio privado do Estado e de que sejam titulares quer pessoas singulares, quer pessoas coletivas de Direito público e de Direito privado. Na visão de Rodrigues (2019, pp. 54–55) direito fundiário é o sistema de normas jurídicas que coordenam e regulam as relações sociais geradas no âmbito do uso e aproveitamento da terra, assim como o asseguramento do seu acesso. Da interpretação dessas definições, subtrai-se que os direitos fundiários incidem justamente sobre porções, parcelas, talhões ou lotes de terras com áreas delimitadas. Como veremos posteriormente,

¹⁶ Conferência Europeia dos Ministros responsáveis pelo ordenamento do território do conselho, *Glossário do Desenvolvimento Territorial, edição digital*, 2011, http://www.dgotdu.pt/filedownload.aspx?schema=ec7b8803-b0f2-4404-b003-8fb407da00ca&channel=C4193EB3-3FA7-4C98-B8CA-D6B9F5602448&content_id=1CE61C8D-5E46-494B-BD7D-4DDB21582ABB&field=file_src&lang=pt&ver=1, último acesso em 23 de novembro de 2013, citado por (Bothe, 2014, p. 291)

sublinha-se que o campo próprio onde se localizam as relações jurídicas fundiárias é dominado pelo Direito privado.

O estudo dos problemas fundiários tem uma relação fundamental com o ordenamento do território e com o urbanismo. A harmoniosa convergência destas matérias vem expressa com um conteúdo principiológico conforme revela a al. a) do art. 14º, intrinsecamente ligado ao art. 15º ambos da LT. Na verdade, esta correlação constitui um resultado natural porque todas elas têm como objeto o *fundus*, embora as disciplinas jurídicas do ordenamento do território e do urbanismo tenham um quadro normativo orientado para o Direito público, pese as divergências observadas na doutrina sobre a divisão do Direito em público e privado.

Na ordem jurídica angolana, o ordenamento do território e do urbanismo vêm regulados na LOTU, e têm como objetivo básico o planeamento da organização dos espaços urbano e rural, mas obviamente não se resume a este dualismo, pois as suas diretrizes estão igualmente concentradas no correspondente planeamento do subsolo, da plataforma continental e das águas interiores, enquanto componentes naturais que interagem com a ordem física e biológica, como referem os nºs 1 e 2 do art.1º da referida lei.

Entretanto, independentemente da interdisciplinaridade que se revela no domínio do ordenamento do território e do urbanismo visando ordenar o espaço, interessa-nos a sua aplicação aos solos rurais e urbanos, encarada na sua perspectiva jurídico – privada com base na sua integração no Direito fundiário, embora se reconheça a priori que “ falar de política de ordenamento do território é falar da terra”(Rodrigues, 2019, p. 616).

Na sua al. l) do art. 2º a LOTU define ordenamento do território como a aplicação no território das políticas económico – sociais, urbanísticas e ambientais, visando a localização, organização e gestão correta das atividades humanas. Como é de se esperar, em todas as matérias disciplinadas para as terras de usos diversos, na perspectiva da sua valoração, constata-se a relação íntima com as políticas públicas de intervenção e utilização dos solos polarizadas nos instrumentos de gestão territorial que conhecem a formulação do seu regime no RGPTUR, no qual trata de conceber diretrizes geográficas de desenvolvimento dos espaços terrestres com vista a ordená-lo de modo planificado (nºs 2 e 3 do art. 1º), atividade que não deixa de parte os particulares (art. 12º do RGPTUR e art. 21º da LOTU), parecendo que tal vinculação nas decisões administrativas deve ser diretamente ligada com o sentido de melhorar, assegurar os seus interesses, já que ordenar é um processo social.

Entretanto, a profundidade que acompanha a problemática fundiária deve, com certeza, obedecer a padrões básicos estabelecidos indisputadamente através de normas de ordenamento previstas nos respectivos instrumentos reitores que servem de orientação aos critérios organizativos dos espaços territoriais, urbanos e rurais, embora se reconheça que tais instrumentos não eliminam a incerteza, apenas a reduzem, até se perceber que devem ser modificados (Rodrigues, 2019, p. 618).

Nesta razão, o elo estreito entre o direito fundiário com o ordenamento do território e urbanismo não constitui uma mera coordenação de ações a executar, mas antes comporta uma soma de diferentes mecanismos de intervenção fundiária numa ampla relação de conformidade direta, imediata, obrigatória, e em princípio armado de um acentuado grau de certeza, de racionalidade, cujo verdadeiro significado vem expresso no corpo do art. 14º da LT, quando vincula a gestão e a concessão de terras às diretrizes interdisciplinares relacionadas com as políticas conformadas na melhor organização e implantação dos aglomerados populacionais, ou seja, do espaço da cidade, cujos objetivos mais extensos apoiam-se no equilíbrio ecológico e nos aspetos económicos, sociais e culturais, sob a indissolúvel muralha da primazia do interesse público.

Todavia, apesar do elo de ligação existente, ressalta-se que o Direito fundiário, em suas várias modalidades, visa compor um sistema de utilização da terra, cuja delimitação adequada da sua área de ação, cerceia a possibilidade de o confundir com o Direito do urbanismo ou com o Direito do ordenamento do território ou ainda com o Direito agrário ou mesmo com o Direito do ambiente. Na verdade, as suas normas objetivam e têm a sua consistente incidência nos propósitos, princípios e vetores determinados para a ordenação do regime de constituição, transmissão, exercício e extinção dos direitos fundiários; ou em outras palavras, visa somente disciplinar as relações jurídicas entre certos sujeitos e a terra.

A LT dá uma especial atenção às questões urbanísticas e impõe a necessidade de se estabelecer o foral para distinguir as áreas geográficas urbanas das áreas geográficas rurais (nº 4 do art. 19º da LT). Certamente, esta constitui uma opção indeclinável e uma atividade de superior importância, pois tudo o que hoje se relaciona com o espaço territorial deve, em princípio, ser resultado de decisões planeadas para não se entrar num verdadeiro estado caótico de desorientação, à semelhança do que o nosso passado histórico nos deu a infelicidade de viver.

Neste sentido, tem particular interesse, à luz deste contexto, as proibições e limitações que condicionam o exercício de poderes de uso e transformação das terras urbanas e as restrições contidas nos planos urbanísticos, como o postulado no n° 4 do art. 36° da LT.

Por conseguinte, a rede urbana no mecanismo das relações a ela correspondentes, articula-se e cruza-se com o uso proveitoso dos terrenos, e ambos reconduzem-se à sujeição aos instrumentos de planeamento territorial, embora se conceba que a sua aplicação se apresenta determinantemente rígida, mas não podem colidir com elementos estruturais do plano respetivo; admitindo-se assim uma plataforma de compromisso entre a liberdade nos critérios de exploração do terreno e a coerência com as regras específicas que devem sustentar o exercício das definidas atividades, tornando-se claro que isso visa acautelar o interesse público urbanístico e os próprios riscos que pode correr o titular do terreno. Daí chama –se atenção para a necessidade de os terrenos da zona urbana integrarem um plano urbanístico e num segundo momento, impõe-se que se efetue o loteamento para fins de construção (art. 21° n° 3 da LT).

Quanto ao urbanismo e o direito de ordenamento do território destaca-se algumas distinções que sintetizamos segundo os seguintes critérios:

a) Critério do âmbito territorial de aplicação: o Direito do urbanismo e o Direito do Ordenamento do Território, ainda que com algumas sobreposições, diferenciar-se-iam pela escala. Enquanto este apenas faria sentido e teria utilidade em escala nacional ou regional, porque se preocupa com a manutenção ou a recuperação dos equilíbrios regionais (ex: entre a capital e a província; entre o litoral e o interior; entre regiões ricas e regiões pobres; e entre zonas urbanas e zonas rurais) (art. 26° e 28° da LOTU); aquele seria essencialmente local, não cabendo falar em urbanismo nacional nem regional, porque lidaria tão somente com o ordenamento racional da cidade (art. 32° n° 2 da LOTU)

b) Critério da natureza jurídica dos procedimentos ou dos instrumentos: o Direito do urbanismo emprega procedimentos imperativos ou autoritários, determinando o que é permitido, proibido e obrigatório na gestão urbana municipal, ou seja, normas imperativas de ocupação dos solos (ex: al. b) do art. 41° da LOTU), enquanto que o Direito do Ordenamento Territorial rege-se por medidas de cariz incitativo ou concertado, guiado por diretivas, opções, orientações ou estratégias que concernem à coesão nacional, ordenação integral do espaço territorial e a justa distribuição dos rendimentos (ex: al b) do n° 1 do art. 28° da LOTU);

c) Critério da eficácia jurídica das normas: a luz deste critério, predomina no Direito do urbanismo normas jurídicas concretas e precisas (de uso, ocupação e transformação dos solos), pois, os conteúdos dos seus instrumentos direcionam-se e vinculam diretamente as entidades públicas e os particulares (n° 2 do art. 52° da LOTU), ao passo que o Direito do Ordenamento Territorial caracteriza-se por normas jurídicas diretivas (de orientação e coordenação de ações a desenvolver nos quadros geográficos nacional e regional) e gerais (definidora de opções e estabelecadora de critérios de organização espacial). Neste caso, os instrumentos direcionam-se imediatamente ou vinculam apenas a Administração Pública e não diretamente aos particulares (n° 1 do art. 52° da LOTU);

d) critério finalista: apura –se esse critério como o mais consistente. Segundo o mesmo, o Direito do urbanismo diferencia-se do Direito do Ordenamento Territorial pelos distintos fins com que se intervém nos solos. Enquanto o primeiro é o ramo jurídico que tem como finalidade o planejamento, gestão e disciplina do uso, ocupação e transformação do solo para fins urbanísticos; o último é o ramo jurídico que tem por finalidade articular e sintetizar todas as políticas socioeconômicas e setoriais com repercussão no solo, visando ao desenvolvimento equilibrado das regiões e à organização física do território segundo uma concepção orientadora.

CAPÍTULO II: A CONCESSÃO E OCUPAÇÃO DOS TERRENOS URBANOS EM ANGOLA

II.1. Noção da concessão

No âmbito do direito do urbanismo e fundiário, assim como no Direito Civil são frequentes o uso dos termos ocupação e concessão, que em muitas circunstâncias parecem equivalentes e em outras ambíguos. No entanto, para se evitar interpretações ambíguas, é mister nesta reflexão esclarecer o uso e o significado dos mesmos. Começamos pelo termo concessão e posteriormente falaremos da ocupação

A título introdutório somos a salientar que o uso do bem, por seu titular, não cria maiores preocupações ou perquirições. A grande questão ocorre, quando este, pretende transferir a posse direta de um bem público a um terceiro (particular ou outro ente público). Conceder é tirar algo ou um bem (geralmente bem público, mas também pode ser um bem particular) de uma esfera jurídica para outra. No caso concreto, tratamos de bens públicos¹⁷.

Todavia, os bens públicos podem ser utilizados pela pessoa jurídica de Direito Público à que pertencem, independentemente da sua classificação (bens de uso comum, de uso especial ou dominial). As questões que mais importam são a utilização do bem público por pessoa diversa do titular; e a forma de alienar. A doutrina e a legislação espanhola também são comungantes desta posição¹⁸, realçando que os instrumentos mais adequados para a solução de tais questões são os do Direito Público.

Sundfeld e Câmara (1997, p. 594) sustentam que os instrumentos utilizáveis para que um bem do domínio público possa passar para esfera ou uso particular ou coletivo são: a autorização de uso, a permissão de uso, a concessão de uso e a concessão de direito real de uso". Ao discorrerem sobre essas figuras de Direito, entendem os autores que

"A autorização de uso e a permissão de uso, são caracterizados pela precariedade do vínculo que estabelecem. Ambos, apesar de conferirem direitos aos outorgados contra terceiros (a exclusividade no

¹⁷ Conjunto de coisas que o Estado ou as autarquias aproveitam para a prossecução dos seus fins, visando poderes de autoridade, ou seja, através do direito público, incluindo nomeadamente coisas destinadas ao uso de todas as coisas utilizadas pelos serviços públicos ou sobre os quais incida a atuação destes e as coisas que satisfaçam os fins de uma pessoa coletiva pública (al. b) do art. 2º da Lei nº 18/10, de 6 de agosto e al. d) do art. 1º da LT)

¹⁸ MARTÍN, Manuel Guedea. *in* VERA, José Bermejo e Outros. *Derecho Administrativo - Parte Especial*. 4 ed., Civitas, Madrid, 1999; p. 347: "En nuestro ordenamiento jurídico cabe distinguir entre la utilización de los bienes demaniales por las Administraciones públicas titulares de los mismos o por particulares. El uso de los bienes demaniales por la Administración puede revestir dos formas: utilización administrativa y reserva demanial. La utilización por los particulares de los bienes demaniales admite, también, dos formas como son los usos comunes y los usos privativos."

uso dos bens públicos), não estabelecem direitos frente à Administração – por isso são precários -, podendo a qualquer tempo ser revogados por razões de interesse público, sem qualquer violação à esfera de direitos dos particulares(Sundfeld & Câmara, 1997, p. 596).

Na discussão sobre o assunto, Carvalho Filho (2002, p. 902), afirma que “Poder Público sempre deve preferir a adoção das formas regidas pelo direito público, tendo em vista que, em última análise, o uso incide sobre bens do domínio público”. Isto faz-nos recordar que existem formas de Direito Privado utilizáveis pelos entes públicos titulares dos bens para transferir a posse direta, sem alterar a propriedade.

Meirelles (2001, pp. 485–490) conceitua estes instrumentos da seguinte maneira:

- a) Autorização de uso – é o ato unilateral, discricionário e precário pelo qual a Administração consente na prática de determinada atividade individual incidente sobre um bem público.
- b) Permissão de uso – é o ato negocial, unilateral, discricionário e precário através do qual a Administração faculta ao particular a utilização individual de determinado bem público.
- c) Cessão de uso – é a transferência gratuita da posse de um bem público de uma entidade ou órgão para outro, a fim de que o cessionário o utilize nas condições estabelecidas no respectivo termo, por tempo certo ou indeterminado.
- d) Concessão de uso – é o contrato administrativo pelo qual o Poder Público atribui a utilização exclusiva de um bem de seu domínio a particular, para que o explore segundo o seu destino específico.
- e) Concessão de direito real de uso – é o contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social. É esta última figura que se enquadra no contexto dessa reflexão. É a respeito dela que desenvolveremos mais pormenores.

Na verdade, etimologicamente Concessão é um substantivo oriundo do latim "*concessio*" que significa permissão e expressa o ato ou efeito de conceder, outorgar ou entregar alguma coisa a alguém. Também pode estar relacionado com o privilégio que o Governo dá a particulares ou a empresas para exploração de serviços de utilidade pública¹⁹

¹⁹ <https://www.significados.com.br/concessao/>

No contexto fundiário angolano, Concessão é a transmissão pelo Estado dum terreno do domínio privado do Estado para um particular ou pessoa coletiva para um determinado fim (Kusche-Uebber & Ilinga, 2007, p. 10). Como se pode notar, na concessão é o Estado que transfere um bem a um particular ou pessoa coletiva. Como veremos, os bens fundiários do domínio privado do Estado são concedidos em respeito do estipulado no art. 49º da LT e nos regulamentos próprios, especialmente o RGCT. É sobre os bens do domínio do Estado que vamos nos ater agora.

II.2. Os bens do domínio público e privado do Estado

A *summa divisio* entre os bens do domínio público e os bens do domínio privado da administração constitui um dos legados da construção administrativa doutrinal e jurisprudencial francesa que foi acolhida, embora com contornos distintos e especificidades, nos sistemas jurídicos português, italiano e espanhol que também é comungado pelo sistema jurídico angolano.

O traço identitário comum do conceito de domínio público radica na sujeição de um conjunto de bens a um regime jurídico específico de Direito público e cuja principal característica reside no facto de serem *res extra commercium*, isto é, bens subtraídos ao comércio jurídico privado em razão da sua necessidade, aferida numa determinada comunidade e em dado momento histórico, para o desempenho de finalidades e funções públicas, mormente, a sua primacial utilidade pública, o uso público, a sua afetação direta a um serviço público, a garantia e o fomento do desenvolvimento económico nacional ou outro fim de interesse público particularmente relevante (Martins, 2018, p. 78).

Entretanto, há outros bens que o Estado pode afetar ou conceder de forma onerada ou gratuita aos particulares ou pessoas coletivas para um determinado fim, que são designados por bens do domínio privado do Estado.

Como é expectável, na ordem jurídica angolana, nos termos do art. 95º nº 3 da CRA enfatiza que a qualificação de um determinado bem como integrante do domínio público pressupõe a sua classificação legal como tal, isto é, constitui condição necessária e imprescindível da integração no estatuto da dominialidade pública a classificação por lei constitucional ou por lei ordinária.

A CRA no seu art. 95º nº1 com as suas respetivas alíneas, assim como o art. 29º nº1 da LT com as suas respetivas alíneas, elencam um conjunto de bens que integram o domínio público do Estado. O nº 2 do art. 9º da CRA realça sobre a inalienabilidade, imprescritibilidade, impenhorabilidade dos bens do domínio público. Os bens do domínio público do Estado estão fora do domínio comercial

privado e não são oneráveis pelos modos de Direito Privado; mas tal não significa, de modo algum, que estes bens não sejam susceptíveis de rentabilização.

Todavia, os bens do Estado que a lei não tipifica como sendo do domínio público, são chamados bens do domínio privado do Estado, como o tipificado no art. 96º da CRA. Estes bens, o Estado pode atribuir o seu uso privativo ou conceder a sua exploração a terceiros, isto é, a particulares ou coletivos. A atribuição de direitos de uso privativo do domínio público e de exploração de bens dominiais constitui um dos principais instrumentos da sua valorização. O uso ou a finalidade são os reais critérios de distinção dos bens do domínio público do Estado e os bens do domínio privado do Estado.

II.2.1. Classificação dos bens do Estado quanto ao uso

II.2.1.1. Bens do domínio público do Estado

Tal como referenciamos anteriormente, os bens do Estado são classificados em bens do domínio público do Estado (art. 95º n.º1 da CRA), cujas principais características são a inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade (art. 95º n.º 2 da CRA) e os bens do domínio privado do Estado, que são bens sujeitos ao regime de direito privado ou a regime especial, sendo a sua administração regulada por lei, conforme o plasmado no art. 96º da CRA.

Os bens do domínio público do Estado são caracterizados pelo uso comum. A doutrina ainda subdivide esse uso comum em ordinário e extraordinário

Partindo da primeira acessão, o uso comum não carece da prévia obtenção de qualquer título jurídico concessório, até porque está associado frequentemente ao exercício de direitos, liberdades e garantias fundamentais, como é o caso da livre circulação nas vias públicas que integram o domínio público rodoviário que constitui expressão do direito fundamental de deslocação e emigração (al. e do art. 95º da CRA) ou do direito de reunião e o direito de manifestação (art. 40º n.º1; art. 47º n.º 1 da CRA)

O uso comum constitui o princípio geral por que se regem os bens que integram o domínio público. Quanto ao uso comum ordinário e extraordinário:

a) O uso comum ordinário caracteriza aqueles bens do domínio público que podem ser fruídos por todos de forma livre, igual e tendencialmente gratuita, mediante condições de acesso e de uso não arbitrárias ou discriminatórias, salvo quando da sua natureza resulte o contrário. É o caso do uso das praias ou de fontes de água integradas no domínio público (art. 95º nº 1, al. a), f) e g) da CRA)

Existem, todavia, bens cuja submissão ao estatuto de dominialidade se funda na necessidade da sua afetação à administração em regime de exclusividade, como sucede, paradigmaticamente, com o domínio público militar (art. 95º nº1, al. i) da CRA), caso em que não é admissível um uso comum nem uma utilização privativa.

O uso comum ordinário dos bens do domínio público é reconhecido diretamente por lei a todos, não sendo necessária a obtenção de qualquer título jurídico público, sem prejuízo de estar sujeito à regulação das condições gerais de acesso e de uso mediante lei ou regulamento. Regulação que se afigura não só conveniente como necessária de modo a salvaguardar a sua utilização normal, isto é, a sua afetação ao uso pelo público em geral no respeito pelo princípio da tolerância mútua²⁰, bem como a proteção do bem dominial. O uso comum ordinário em princípio é gratuito, salvo quando o aproveitamento seja divisível e proporcione vantagem especial, como é o caso do uso das autoestradas que implica o pagamento de taxas (portagens).

b) Já o uso comum extraordinário designa aquelas *factispecies* em que se revela necessária uma intervenção da administração, sujeitando-se o uso à obtenção de uma autorização e/ou ao pagamento de taxas como meio de (i) assegurar a compatibilidade e a hierarquia dos múltiplos usos possíveis, (ii) a satisfação da necessidade de conservação do bem ou (iii) a prevenção da produção ou ampliação de perigos decorrentes de um uso mais intenso da coisa. É o caso da utilização da via pública para a realização de um cortejo (sujeita a autorização) ou para o estacionamento de veículos (sujeitos ao pagamento do parquímetro) bem como da realização de pesca desportiva ou da consulta de documentos medievais numa biblioteca pública (sujeitas a autorização).

Cumprido frisar que a eventual sujeição a autorização do uso comum extraordinário não se confunde com a figura da concessão, que caracteriza a atribuição do uso privativo de um bem dominial, como se demonstrará. Efetivamente, a autorização não corporiza qualquer título jurídico dominial, mas antes um ato administrativo permissivo do exercício de um direito ou liberdade pré-

²⁰ O princípio da tolerância mútua foi sobretudo teorizado pela doutrina alemã de modo a frisar que o exercício concreto do uso comum por um indivíduo não pode prejudicar, impedir ou excluir o uso comum por parte dos demais utilizadores. Cfr. Doutrina citada por Ana Raquel Moniz, *Direito do domínio público*, p. 166-167

existente ou constitutivo de um direito de desenvolvimento de uma atividade privada praticado no exercício dos poderes gerais de polícia administrativa ou de gestão dominial. O uso comum extraordinário distingue-se do uso privativo de um bem dominial uma vez que é permitido a um conjunto indeterminável de sujeitos que se encontrem em determinada situação de facto, sem qualquer exclusividade e não implica a subtração do bem em causa a um uso conforme com o seu destino normal ou natural do bem.

Grosso modo, e como bem escreve o Professor Marcelo Caetano (2008, p. 929) o uso comum é, por conseguinte, o “modo de utilização do domínio que, sendo conforme ao destino principal da coisa pública sobre que se exerce, é declarado lícito pela lei para todos, ou para uma categoria genericamente delimitada de particulares”.

II.2.1.2. Bens do domínio privado do Estado

O uso dos bens do domínio privado do Estado, escrevem Freitas e Fernandes(1978, p. 169) é “o modo de utilização do domínio que é consentido a alguma ou algumas pessoas determinadas, com base num título jurídico individual. No ordenamento jurídico angolano os bens do domínio privado do Estado estão consagrados no artigo 96º da CRA.

O uso de bens do domínio privado do Estado, exatamente porque não corresponde a um uso ‘normal’ que pode ser realizado por todos os particulares ou por uma categoria genérica de particulares, pressupõe sempre a atribuição de um título jurídico-administrativo, que pode revestir a modalidade de licença ou concessão. É o que se verifica sobretudo no âmbito fundiário e urbanístico.

A atribuição da utilização privativa de um bem dominial por licença ou por concessão confere ao seu beneficiário poderes exclusivos de fruição de bens do domínio privado do Estado, durante um período determinado de tempo, mediante o pagamento de taxas, ou de forma gratuita, nos casos que a lei assim o especificar.

A utilização privativa de um bem dominial pressupõe se não a conformidade, no mínimo, a sua compatibilidade com a finalidade subjacente à afetação do bem. A utilização privativa será conforme com o fim que determinou a afetação do bem dominial quando a utilização corresponda a uma das finalidades que a determinaram.

A concessão de uma utilização privativa não implica uma atribuição universal do gozo do bem ou parcela dominial ao concessionário, sendo imprescindível a identificação e individualização dos poderes concedidos. Os fins, o conteúdo e a extensão dos direitos de utilização privativa devem ser expressamente especificados no título concessório, sobretudo quando não decorram diretamente da lei.

O concessionário de uma utilização privativa de um bem dominial tem os poderes de uso e fruição, isto é, o direito de servir-se da coisa e colher os seus frutos que forem especificados no título constitutivo, podendo inclusive deter poderes de transformação e de disposição do seu direito ou direitos conexos. A utilização privativa pode abranger meros poderes de ocupação de um bem dominial com a configuração e estrutura que já o caracterizam, poderes de construção de obras ou implantação de infraestruturas sobre bens dominiais ou mesmo poderes de aproveitamento de um determinado bem para dele retirar as respetivas utilidades económicas. Em qualquer caso, estaremos sempre perante faculdades de gozo limitadas que não incluem – ao contrário do contrato de concessão de exploração - poderes de gestão nem de administração, que se mantêm na titularidade da administração concedente.

O título de atribuição da concessão de utilização privativa deve ainda identificar com o maior detalhe e precisão possível o objeto dos poderes de uso e fruição dos bens do domínio público em causa, delimitando o bem ou parcela do bem, descrevendo as suas características ou/e a respectiva área e confrontações, sendo vivamente aconselhável a junção de uma planta topográfica em anexo quando incida sobre bens imóveis, como veremos adiante.

Importa frisar que os poderes de uso e fruição de uma determinada parcela de um bem dominial só podem ser exercidos com observância de todas as prescrições legais, regulamentares e contratuais aplicáveis.

O caso que nos interessa nesta reflexão são os terrenos urbanos e sua afetação privada no contexto angolano. Ora, o art. 98º nº 1 da CRA combinado com o art. 5º da LT postulam que a terra²¹ é propriedade originária do Estado, que pode ser integrada no seu domínio público (art. 10º nº3, art. 13º, nº1 do art. 19º e art. 29º da LT), e domínio privado nos termos combinados nos artigos 5º, 6º, 7º, nºs 1 e 2 do artigo 8º, nos artigos 20º a 25º e nas normas da subsecção II da Secção II todos da LT. Destas normas legais subtrai-se que a terra ou os terrenos são bens do domínio Privado do Estado,

²¹ O art. 1º al. j e k) da LT definem terra o mesmo que terreno como parte delimitada do solo, incluindo o subsolo e as construções nele existentes que não tenham autonomia económica, a que corresponda ou possa corresponder um número próprio na matriz predial respetiva e no registo predial

que se caracterizam como concedíveis, alienáveis, prescritíveis e passíveis de penhora. Os terrenos e sua ocupação são o nosso objeto de estudo, o que impõe desde já a sua classificação e qualificação à luz do ordenamento jurídico de Angola. Para tal, é imprescindível fazer uma breve abordagem sobre os princípios fundantes dos direitos fundiários em Angola.

Recorda-se que a concessão de direitos fundiários não é uma figura recente no ordenamento jurídico angolano. O art. 14º da Lei nº 21 – C/92, de 28 de agosto a referia como um título jurídico onde configurava direitos e deveres, e era designada por licença de concessão. Nestas linhas, Freitas do Amaral (2011, pp. 289–291) considera a concessão como ato pelo qual a Administração transfere para uma entidade privada o exercício de uma atividade pública, que o concessionário desempenhará por sua conta e risco, mas no interesse geral.

Percebe-se de antemão que o direito de usar a terra exige sempre um ato constitutivo – *concessão* – instrumento pelo qual o poder público faculta ao interessado explorar determinada parcela de terra mediante essa espécie de vínculo, como o declara o nº 1 do art. 10º do RGCT. Realça-se que a nova LT não traz um conceito de concessão fundiária, apenas estabelece o seu regime jurídico, embora dela se possa entender que consiste na transferência para uma pessoa natural ou jurídica de uma área de terreno, do domínio privado do Estado ou das autarquias locais, a fim daquele sujeitá-la a determinada exploração, conforme se pode inferir do art. 42º da LT. A concessão de um terreno impõe o respeito dos princípios fundiários. Daí a necessidade de se falar desses princípios e da sua previsão no ordenamento jurídico angolano.

II.3. Princípios fundamentais do Direito fundiário em Angola

Os direitos que comumente se podem constituir sobre a terra, são doutrinariamente designados por direitos fundiários. Esses direitos foram concebidos de diferentes maneiras pelas civilizações, pois, cada período histórico possuía características políticas, económicas e sociais que lhes eram próprias.

Nas sociedades primitivas, a partir de certo período do desenvolvimento humano, passou a existir a propriedade individual dos objetos de uso pessoal. Até então a terra pertencia a toda a coletividade, aos membros da mesma aldeia, da mesma família não havendo noção de senhorio. Uma vez que viviam de atividades extrativistas, além do modo de vida nômade a apropriação do solo era algo pouco relevante. Paulatinamente a utilização da mesma terra pelo mesmo povo, pela mesma

tribo e pela mesma família passou a ligar as pessoas à terra que usavam, surgindo daí, primeiramente, a concepção de propriedade coletiva.

A necessidade inicial da propriedade nasce a partir do momento em que os indivíduos não podem mais pensar em viver apenas do extrativismo. Tem-se, pois, que a forma mais antiga de propriedade é a coletiva, em que diversos membros de uma comunidade tinham direito temporário de uso e de gozo sobre os diversos tipos de bens, direito este marcado pela intransmissibilidade. Não havia ainda a noção de indivíduo, sendo a comunidade a verdadeira unidade social.

A propriedade sobre a terra passa a ser individual na era romana, em função do fortalecimento da figura do *pater familias* (Filho, 2017, p. 1). No período romano, prevalecia o carácter absolutista da propriedade, pelo qual o proprietário poderia dela dispor da forma que melhor lhe aprouvesse. O período feudal guindou aos seus senhores proporções de terras, passando estes a fazerem delas seus pequenos estados. Esta visão individualista da propriedade foi implacavelmente combatida, até que foi novamente restaurada a visão social da propriedade.

O direito sobre a terra sempre se portou como ilustração do norteamento político, ideológico e jurídico dos Estados. A propriedade privada e seus limites ilustraram em grande parte a bipolarização mundial, marcada por dois caminhos, hoje, já não tão distintos, entre o capitalismo e o socialismo/comunismo (Filho, 2017, p. 1).

A luz do ordenamento jurídico angolano define-se direitos fundiários, como sendo direitos que recaem sobre os terrenos integrados no domínio privado do Estado e de que sejam titulares quer as pessoas singulares, quer as pessoas coletivas de direito público e de direito privado (al. g do art. 1º da LT). Entretanto, a LT reconhece e permite a criação de cinco direitos fundiários, nomeadamente os direitos de propriedade, de superfície, do domínio útil civil, do domínio útil consuetudinário e o direito de ocupação precária, direitos esses de que falaremos a *posteriori*. Nota-se, entretanto, que o legislador foi taxativo na tipificação dos direitos fundiários. A taxatividade está ligada a uma limitação quanto aos tipos admitidos como direitos reais, aos quais o princípio da tipicidade vincula-se ao preenchimento do conteúdo dessas categorias de direitos reais legalmente previstos.

A situação atual de terras em Angola é deveres complexa, pelo que para a sua concessão, funciona um regime autónomo, aplicando-se em primeira instância as disposições da LT e dos seus regulamentos, e subsidiariamente o Código Civil (CC) apenas nos aspetos que não contrariam aquele regime autónomo.

Todavia, para a transmissão dos direitos fundiários, a LT no seu art. 4º elenca um conjunto de princípios a ter em conta, por serem considerados fundamentais, nomeadamente:

a) Princípio de propriedade originária da terra pelo Estado

Este princípio revela de modo inequívoco que o Estado é o proprietário de todas as terras que compõem o território angolano (art. 98º n.º 1 da CRA e art. 5º da LT). É o Estado quem transmite as terras ocupadas e a ocupar pelos particulares, incluindo as terras em regime de propriedade privada (art. 98º n.º3 e art. 6º n.º 1 da LT), nos termos previstos na lei e nos demais regulamentos.

b) Princípio do aproveitamento útil e efetivo da terra

O Artigo 126º n.º1 do Regulamento Geral de Concessão de Terrenos (RGCT), estabelece que “aproveitamento útil e efetivo” da parcela constante do termo de transmissão de direitos entre o Estado e o particular consiste na execução do plano de exploração ou de construção constante do contrato de concessão ou, não o havendo, na utilização de todo o terreno concedido para os fins da concessão.

O n.º2 do citado artigo e diploma reforça que, só é considerado relevante o aproveitamento que tiver sido realizado pelo concessionário.

O princípio do aproveitamento útil estabelece que a transmissão e a constituição de direitos fundiários sobre terrenos integrados no domínio privado do Estado só podem ter lugar com o objetivo de garantir os fins pelos quais o direito fundiário é transmitido (art. 7º da LT).

Qualquer angolano interessado pode adquirir terreno, mas deve utilizá-lo e de acordo com o que estiver definido no respetivo contrato de concessão, ou seja, utilizando o terreno para os fins previstos no requerimento, por exemplo construir casa, levantar uma fábrica ou cultivar o terreno (art. 125º RGCT). Os índices de aproveitamento útil e efetivo são fixados por instrumentos de gestão territorial, designadamente tendo em conta o fim a que o terreno se destina, o tipo de cultura aí praticado e o índice de construção (n.º2 do art. 7º da LT). Entretanto, o n.º3 do citado artigo e diploma esclarece que a área dos terrenos a conceder não pode exceder a 1/3 a superfície correspondente á capacidade de trabalho do explorador direto e sua família. A não observância de todos esses preceitos durante três anos consecutivos dá causa à extinção dos direitos de concessão de aproveitamento útil efetivo, conforme o plasmado no art. 7º n.º4 da LT. O art. 128º do RGCT demonstra a conclusão do aproveitamento útil e efetivo e o 129º do mesmo diploma realça as condições em que se pode alterar a finalidade e de aproveitamento.

c) Princípio da taxatividade

Nos termos do art. 8º n.ºs 1 e 2 da LT, os terrenos do domínio privado do Estado podem ser concedidos a particulares apenas em conformidade com os direitos e/ou formas de acesso fixados na LT e não outros. Qualquer concessão fora dos direitos previstos nesta lei é nula, fica sem valor. Desse modo e corroborando com Raul Rodrigues, a taxatividade diz respeito à fonte do direito real e a tipicidade à modalidade do seu exercício.

d) Princípio do respeito pelos direitos fundiários das comunidades rurais

O Artigo 15º n.º1 do RGCT define:

“ Os terrenos rurais comunitários são os terrenos ocupados por famílias das comunidades rurais locais e utilizados por estas, segundo o costume relativo ao uso da terra, para sua habitação, exercício da sua atividade ou para outros fins reconhecidos pelo costume ou pela lei”.

O n.º 2 do mesmo artigo e diploma esclarece:

“ Os terrenos rurais comunitários abrangem as áreas complementares para a agricultura itinerante, os corredores de transumância para o acesso do gado a fontes de água e a pastagens e os atravessadouros, sujeitos ou não ao regime de servidão, utilizados para aceder à água ou às estradas ou caminhos de acesso aos aglomerados urbanos.

Realça esse reconhecimento como um marco grande na democratização da situação fundiária em Angola. Pois, o Estado protege a terra das comunidades rurais ao garantir o respeito pelos costumes das famílias que por tradição ocupam e aproveitam das suas terras (art. 9º LT). Quer dizer que as comunidades rurais não precisam de solicitar o direito de ocupação das suas terras, pois, o Estado reconhece a sua existência e protege a posse delas. Mas por razões de segurança aconselha-se as comunidades que solicitem um título de reconhecimento que permitem fixar os limites e funcionam como salvaguarda contra conflitos, conforme plasmado no art. 18º do RGCT.

e) Princípio da propriedade dos recursos naturais pelo Estado

Os recursos naturais são propriedade do Estado, integrando-se no seu domínio público, podendo este constituir, em benefício de pessoas singulares ou coletivas, direitos de exploração de tais recursos, nos termos da legislação respectiva (art. 10º n.º 1 da LT). Isto significa que os recursos naturais existentes no solo e subsolo no território angolano pertencem sempre ao Estado e são intransmissíveis (art. 10º n.º 2 da LT). Assim, diamantes, petróleo e outros recursos são propriedade do

Estado. Quer dizer que qualquer pessoa que encontrar uma mina de diamantes debaixo do seu terreno deve avisar as autoridades e não iniciar a exploração sem a devida autorização, sob o risco de incorrer em violação à lei. Entretanto, o Estado pode constituir, em benefício de pessoas singulares ou coletivas, direitos de exploração de recursos naturais, como reza o art. 10º nº 3 da LT.

f) Princípio da não reversibilidade das nacionalizações e dos confiscos

O Estado tem o direito de nacionalizar ou confiscar terrenos. Nacionalizar um terreno significa retirá-lo de um particular para passar a uma entidade pública por razões políticas e de interesse público (art. 11º da LT). Distingue de confiscar, pois, este significa apreender um terreno de um privado que viola o princípio de aproveitamento útil e efetivo do mesmo. Em boa verdade nacionalizam-se empresas ou unidades de produção e confiscam-se habitações ou terrenos previstos para edificação de edifícios para fins habitacionais, comerciais e industriais.

g) Princípio da transmissibilidade de terrenos integrados no domínio privado do Estado

Entende-se por este princípio, que o Estado pode transmitir, mediante venda, arrendamento, concessão, etc. terrenos do seu domínio privado (art. 6º da LT).

Terrenos do domínio privado são terrenos de que o Estado é o proprietário podendo transmiti-los a qualquer pessoa interessada para o seu uso e aproveitamento, como por exemplo para fins de habitação, agricultura, exploração mineira, etc (art. 96º da CRA). Ficam excluídos do âmbito de aplicação deste princípio os terrenos integrados no domínio público do Estado, isto é, aqueles que servem de interesse público, por exemplo, para a construção de estradas, aeroportos, caminhos-de-ferro, pontes, escolas, hospitais, etc.

Fazem parte do domínio público os solos e subsolos daqueles terrenos que têm recursos naturais como diamantes, petróleo, ouro e outros recursos minerais (art.95º da CRA). Tal como referenciamos, as terras e os bens do domínio público do Estado são indisponíveis, impenhoráveis, imprescritíveis e inalienáveis, ao passo que as terras do domínio privado do Estado são disponíveis, isto é, o Estado pode transmiti-lo ou conceder a um particular ou pessoa coletiva.

O RGCT estabelece e define um conjunto de normas regulamentares que garantem a celeridade, transparência, isenção, rigor e objetividade do processo de concessão de direitos fundiários.

O artigo 34º da LT, tipifica os seguintes direitos fundiários:

1. Domínio útil consuetudinário

A LT não especifica conceitualmente o que constitui o domínio útil consuetudinário. Refere simplesmente que o objeto do domínio útil consuetudinário são os terrenos rurais comunitários ocupados pelas comunidades rurais. O Estado reconhece os direitos sobre a terra de todas as famílias ou comunidades rurais que ocupam essas terras há vários anos. Este direito protege os hábitos e costumes das comunidades de aproveitamento da terra (art. 37.º, n.º1 da LT). O art. 23º n.º 1 da LT, combinado com o art. 15º do RGCT, definem claramente os terrenos rurais comunitários. Por conseguinte, o único facto constitutivo do domínio útil consuetudinário é o costume.

Entretanto, os terrenos rurais comunitários, enquanto integrados no domínio útil consuetudinário, não podem ser objeto de concessão (art. 37ºnº3 da LT, art. 19º e al. c) do art. 34º do RGCT), salvo se forem desafetados, nos termos previstos nos n.ºs 4 e 5 da LT, do referido artigo e diploma.

O domínio útil consuetudinário é gratuito (art. 37ºnº6 da LT e art. 73º do RGCT), não prescreve, mas pode extinguir-se pelo não uso e pela desocupação (art. 37º n.º 7 da LT e art. 74º do RGCT); é intransmissível (art. 75º do RGCT), é impenhorável (art. 76º do RGCT), só pode ser hipotecado nos casos previstos no art. 63º n.º 4 da LT. Nos termos do art. 18º do RGCT, prevê-se a necessidade do título de reconhecimento da ocupação, posse e do uso e fruição dos terrenos rurais comunitários; os seus titulares gozam dos direitos de ocupação, posse, uso e fruição (art. 72º do RGCT). Ressalta-se que a ocupação e a posse qualificadas na LT, não se enquadram nos padrões civis, já que merecem um tratamento próprio no universo rural tradicional. Neste contexto, as relações são definidas segundo as regras práticas do Direito consuetudinário observado por cada comunidade local integrada na zona rural.

2. Domínio útil civil

A figura do domínio útil civil está prevista no art. 38º da LT, mas o referido diploma dispensou na sua previsão legal um conceito próprio dessa figura. Ela é integrada pelo conjunto de poderes que o Código Civil (CC) reconhece à enfiteuta, nos termos do art. 1501º. O emprazamento, aforamento ou enfiteuse consiste no desmembramento do direito de propriedade em dois domínios, nomeadamente

direto e útil (art. 1491º do CC). O titular do domínio direto é designado por senhorio; o do domínio útil é foreiro ou enfiteuta.

Na realidade, e como bem o confirma Rodrigues (2019, p. 531) podemos chamar aforamento ao contrato pelo qual determinado proprietário ou senhorio direto de certo terreno atribui a outrem o seu domínio útil, tendo como contrapartida o pagamento do foro que se exige em caráter anual. Refere-se que Portugal deixou de prever esta figura com a Constituição de 1976.

O prédio sujeito a enfiteuse diz-se prazo e pode ser rústico ou urbano. Pode-se constatar que o direito de enfiteuse envolve os poderes de usar e fruir o prédio como coisa sua (al. a) do art. 1501º do CC), constituir ou extinguir servidões ou o direito de superfície (al. b) do art. 1501º do CC), alienar ou onerar o seu domínio por ato entre vivos ou por morte (al. c) do art. 1501º do CC), preferir na venda ou na dação em cumprimento do domínio direto (art. 1501º, al. d) do CC) ,obter a redução do foro ou encampar o prazo (al. e) do art. 1501º do CC) e remir o foro (al. f) do art. 1501º do CC e art. 38º nº7 da LT . Nos termos do art. 38º nº3 da LT, podem recair no domínio útil civil os terrenos rurais ou urbanos e o nº 4 do mesmo artigo e diploma realça que o domínio útil civil pode ser constituído por contrato de concessão entre o Estado ou as autarquias locais e o concessionário. O art. 66º do RGCT apresenta a constituição do domínio útil civil, o 67º do mesmo diploma fala do preço, tendo o art. 70º do RGCT previsto as cláusulas especiais. O art. 38º nº7 da LT confere à enfiteuta o direito de remissão, cumprindo o emprazamento. Uma vez cumprida a remissão, a enfiteuse é abolida, e faz-se a transmissão nos termos previstos no art. 61º da LT. Consequentemente com a remissão do foro, constitui-se um direito de outra ordem: o direito de propriedade. O foro é apenas admissível para terras urbanas e extingue o contrato de aforamento ou da enfiteuse. Observa-se que são admissíveis a substituição e a transmissão do domínio útil a outrem, porém apenas se o foro já estiver pago integralmente (art. 172º do RGCT e al. c) do art. 1501º do CC)

É bom observar que nos termos do art. 688º al. b) do CC, o domínio útil civil pode ser hipotecado.

Sucedo que a legislação fundiária não prevê a subenfiteuse, assim como a lei civil (art. 1496º do CC), embora admita a sua continuidade se foi constituída antes da publicação do referido Código (art. 1522º CC).

3. Direito de superfície

Em virtude da disposição do art. 39º da LT, houve a previsão no âmbito fundiário de mais um direito real, o chamado direito de superfície. Esta figura difere do domínio útil civil, assim como do domínio útil consuetudinário. O CC no seu art. 1524º, traz a noção dessa figura nos seguintes termos: “consiste na faculdade de construir ou manter, perpétua ou temporariamente, uma obra em terreno alheio, ou de nele fazer ou manter plantações”.

Em outros termos é o direito sobre terrenos urbanos e rurais do domínio privado do Estado, de aproveitar apenas a superfície da terra com plantações ou habitações durante um determinado período de tempo. O art. 1525º do CC, combinado com o art. 38º do RGCT fala do seu objeto, o art. 1528º do CC, combinado com o art. 77º do RGCT faz referência à sua constituição e o 78º desse último diploma realça a concessão provisória e definitiva do direito de superfície, as devidas prestações (art. 79º do RGCT).

Para a concessão do direito de superfície, o nº 2 do art. 68º do RGCT remete-nos ao critério do contrato de compra e venda, previsto nos artigos 48º e seguintes do RGCT e na al. a) do art. 46º da LT, embora não se deixa de afirmar que a constituição do direito de superfície assenta num contrato especial, tal como o articula o art. 77º do RGCT. Reza o nº 1 do art. 61º da LT, combinado com o art. 1534º do CC que o direito de superfície é transmissível, por morte (art. 178º do RGCT) e em vida (art. 177º do RGCT), mas para tal é importante saber em que fase se encontra a concessão, isto é, se já está constituída como definitiva ou ainda se encontra na fase provisória.

Quanto ao prazo de vigência do direito de superfície, o art. 1524º do CC consente que possa ser constituído perpetuamente ou por período certo de tempo. Entretanto, o RGCT no seu art. 78º exige que no início da concessão do direito de superfície o prazo deve ser provisório, não podendo exceder os cinco anos. Este prazo diz respeito ao título provisório (art. 142º nº 1 do RGCT). Mas o referido prazo pode ser ampliado nos termos previstos no nº 2 do art. 7º do RGCT.

Todavia, para se tornar a concessão de direito fundiário definitiva é avocada a exigência da exploração proveitosa e a necessária determinação oficial dos limites do terreno segundo as operações previstas no art. 117º e seguintes do RGCT, desde que tal concessão não possa superar os sessenta anos conforme o vertido na al. d) nº 1 do art. 55º da LT.

Entretanto, nos termos da al. c) no nº1 do art. 688º do CC, o direito de superfície pode ser hipotecado. No que tange a venda ou dação em cumprimento do solo, goza de direito de preferência o superficiário, conforme plasmado no art. 39º nº 5 da LT. As razões de extinção do direito de superfície

estão previstas no art 1536º do CC, assim como no art. 64º da LT, podendo também extinguir-se pelos factos previstos no art. 189º do RGCT. O superficiário só é indemnizado nos casos previstos no art. 195º e 132º do RGCT.

O valor a pagar na concessão do direito de superfície resulta da constituição do mesmo, como está patente no nº 1 do art. 1530º do CC e no nº 3 do art. 39º da LT. Por questões de garantia, impõe a al. a) nº 1 do art. 200º do RGCT o registo do direito de superfície.

4. Direito de ocupação precária.

É o direito de ocupar um terreno urbano ou rural integrado no domínio privado do Estado por um tempo máximo de um ano para instalações não definitivas. O art. 40º da LT, combinado com o vertido no art. 81º do RGCT, assim como o plasmado na al. e) nº 1 do art. 46º da LT, tipifica o contrato especial de arrendamento como forma de constituição do direito de ocupação precária.

O prazo de concessão de arrendamento não pode exceder a um ano, assim como das renovações sucessivas (art. 83º n.ºs 1 e 2 do RGCT). Findo o contrato, o ocupante tem o dever de retirar tudo que colocou e deixar o terreno livre e limpo no final do prazo de ocupação ou quando o Estado precisar para o interesse público, fazendo jus ao estipulado no art. 40º n.º4 da LT.

Na verdade, o regime do direito de ocupação precária corresponde ao arrendamento rural ou urbano, por curto período, mas a sua finalidade reserva-se apenas a que nele se instale uma estrutura que permita apoiar os trabalhos de construção ou edificação de determinado empreendimento e que o referido contrato só pode em princípio recair sobre terrenos do domínio privado do Estado (nº 1 do art. 40º da LT) e que só excepcionalmente podem recair sobre os terrenos do domínio público do Estado (nº 3 do art. 40º da LT e nº 4 do art. 11º do RGCT).

O direito de ocupação precária resulta de um requerimento entregue à entidade concedente e a este se junta o projeto de instalação a erguer, ou se isso não for compatível com a finalidade que se persegue, deve-se definir a utilização que será realizada no terreno, a sua localização e a planta topográfica (art. 151º do RGCT). Caso haja despacho favorável, deve o concedente determinar os critérios a que sujeita a concessão (art. 153º do RGCT). O direito de ocupação precária é titulado por contrato de arrendamento (art. 154º do RGCT). O subarrendamento só é permitido nos termos do art. 86º do RGCT e nos termos do art. 87º do mesmo diploma, não é permitida a conversão em aforamento de concessões por arrendamento. O art. 88º do RGCT prevê a questão das rendas, pois, essa concessão é onerosa.

No caso de uma outra parte já não quiser continuar com o vínculo de arrendamento, pode-se ter a iniciativa de denunciá-lo, exigindo-se apenas que comunique formalmente essa vontade à contraparte pelo menos sessenta dias antes de findar a relação jurídica (art. 84º do RGCT). Os litígios derivados da alteração do preço da renda não podem ser solucionados nos tribunais de jurisdição judicial ou nos tribunais administrativos, compelindo-se assim o concessionário a ver apreciada e resolvida a questão ao juízo arbitral.

No que tange as benfeitorias, sustenta o art. 40º nº 4 da LT que a construção de instalações ao abrigo do direito de ocupação precária enquadra-se com a referência genérica sobre as benfeitorias prevista no art. 1273º do CC. Ora, este preceito legal tem apenas em consideração as benfeitorias uteis e necessárias. As primeiras são aquelas, embora destinadas a melhorar a coisa não se mostram indispensáveis para a conservação, ao passo que as segundas têm essa finalidade para não arruinar a dita coisa. Neste contexto, assegura aquele preceito que tais benfeitorias necessárias implantadas no terreno são indemnizáveis, ainda que o concessionário esteja de má fé; além de que mesmo agindo sob este estado pode levantar as benfeitorias uteis se não afetar a instalação (art. 1273º nº 1 do CC). Outrossim, no caso de se apresentar inviável levantar as ditas benfeitorias porque se vai afetar as condições da instalação realizada sobre o terreno, o concedente deve cobrir o desembolso das despesas com elas relacionadas, em conformidade com as regras do enriquecimento sem causa (nº 2 do art. 1273º do CC e nº 4 do art. 40º da LT). Entretanto, o legislador fundiário coloca um obstáculo quanto a indemnização. Caso surgirem danos no não levantamento das instalações realizadas, com realce aos danos ambientais, o concessionário é obrigado a inverter a situação e a colocar o terreno na situação anterior, de contrário perde o direito a indemnização (al. c) do nº 4 do art. 40º da LT).

5. Direito de propriedade privada

Por questões metodológicas, julgamos conveniente tratar da propriedade privada como a última dentre os diferentes direitos fundiários, pois, a LT o consagra no art. 35º. O ordenamento jurídico angolano não traz um conceito próprio sobre direito de propriedade privada. A questão da propriedade é tratada no CC. A LT e o CC limitam-se a enunciar os poderes do proprietário. O CC trata de dizer que assegura ao proprietário o direito de usar, fruir e dispor das coisas, em virtude de se ter a qualidade de dono, mas com as restrições decorrentes da lei (art. 1305º do CC).

Contudo o CC de Seabra, no seu art. 2167º expõe o seguinte conceito:

“ Diz-se direito de propriedade a faculdade de que o homem tem, de aplicar à conservação da sua existência e ao melhoramento da sua condição, tudo quanto para esse fim legitimamente adquiriu, e de que, portanto, pode dispor livremente”.

Oliveira Ascensão (2012, p. 448) entende que se trata de um direito real que outorga a universalidade dos poderes que à coisa se podem referir. Na propriedade privada afirma-se a plenitude de poderes para tirar benefícios e vantagens de certa coisa e os direitos menores que sobre ela possam recair não os desfiguram nem os suprimem. Para Menezes Leitão (2015, p. 276) o direito de propriedade é um direito real, que permite ao seu titular, dentro dos limites da lei, o aproveitamento pleno e exclusivo de todas e quaisquer utilidades proporcionadas por uma coisa corpórea.

A propriedade constitui o instrumento motor dos direitos reais que ao fim e ao resto pressupõe necessariamente o direito de propriedade, da qual derivam modificações ou limitações que admitem direitos reais mais restritos. Daí ser considerado como direito real máximo (Rodrigues, 2019, p. 503).

O titular do direito de propriedade tem a soma de poderes que caracteriza este direito real máximo, pelo qual se destinam a permitir um exercício pleno, indefectivamente independente, sem intromissões ilegítimas, de modo a retirar as vantagens e utilidades que ela encerra, onde se oferece a imagem global de perenidade que se une à finalidade marcante da satisfação dos seus interesses segundo as limitações impostas pela ordem normativa.

Outrossim, não nos ocorre nenhuma dúvida que quando se fala em direito de propriedade alude-se notoriamente aos seus aspetos ligados não apenas ao seu conteúdo, mas acima de tudo aos seus princípios e caracteres intrínsecos em decorrência de um direito no qual se funda o poder exclusivo, perpetuo, elástico e oponível erga omnes, que tomado na sua acepção subjetiva traduz a amplitude derivada do direito de usar, fruir, dispor e reivindicar do bem que se encontra em mãos do proprietário, avocando a sua proteção legal contra qualquer injusta restrição. Desta realidade advém a possibilidade de o titular dispor da coisa como lhe aprouver, sem que para tanto o possa fazê-lo de modo absoluto, pois, sujeita-se às restrições legais que, neste aspecto, se encontram consubstanciadas na finalidade social atribuída a utilização da terra.

À luz do ordenamento jurídico angolano, o art. 1302º do CC realça que só as coisas corpóreas, moveis e imóveis, podem ser objeto do direito de propriedade. Com a consagração do direito de propriedade privada, a legislação fundiária angolana dá um passo significativo, na medida que exalta o elemento individual como base e o elemento social como fator regulador (Rodrigues, 2019, p. 494). Entretanto, o direito de propriedade fundiária surge com uma dimensão fundante na ordem dos princípios fundamentais (art. 14º da CRA), mas agora, antes de tudo, concebido com um conteúdo

social na sua utilização, que veda a atuação arbitrária e o exercício anormal ou irregular dos direitos para o prejuízo alheio, em geral, como adverte o n.º 2 do art. 18.º da LT.

Ora, no âmbito do direito fundiário e a luz do art. 20.º n.º1 do RGCT consideram –se sujeitos ao regime de propriedade privada os terrenos sobre os quais tenha sido constituído definitivamente um direito de propriedade por outrem que não as pessoas coletivas de direito público. Nesse contexto e de acordo com o estipulado no n.º 2 do art. 35.º da LT, o Estado pode transmitir a pessoas singulares de nacionalidade angolana o direito de propriedade sobre terrenos urbanos integrado no seu domínio privado. Como se pode notar, o art. 35.º n.º3 é peremptório em afirmar que o Estado não pode transmitir o direito de propriedade privada a terrenos rurais integrados. Todavia, o legislador só admite a transmissão da propriedade privada aos terrenos abrangidos no plano de urbanização ou de instrumento legalmente equivalente e haja sido aprovado o respetivo loteamento (art. 36.º n.º 1 da LT). Insiste o n.º 4 do referido artigo e diploma que o exercício dos poderes de uso e de transformação dos terrenos urbanos integrados na propriedade privada de pessoas singulares ou coletivas está sujeito às restrições contidas nos planos urbanísticos e as restrições que derivam do fim urbanístico a que tais terrenos se destinam. Ora, apenas os terrenos urbanos são passíveis de transmissão a particulares.

Todavia, o único modo de aquisição do direito de propriedade é o negócio de compra e venda, previsto na al. a) n.º 1 do art. 46 da LT. de que falaremos posteriormente.

Entretanto, constitui razão da nossa reflexão o processo de concessão dos terrenos urbanos, assim como a garantia dos particulares. Outrossim, para um melhor enfoque nessa temática, é mister fazermos a classificação dos terrenos no ordenamento jurídico angolano e vermos as suas correlações.

II.4. Classificação e qualificação dos terrenos em Angola

Para uma maior compreensão da problemática da concessão dos terrenos em Angola, é fundamental apresentarmos a classificação dos mesmos, partindo da legislação vigente, e assim fazermos o devido enquadramento do caso em estudo.

O capítulo II da LT é intitulado “Dos terrenos e dos direitos”. Para todos os efeitos, o n.º2 do art. 19.º da LT classifica os terrenos em Angola por concedíveis e não concedíveis.

II.4.1. Terrenos não concedíveis

Na sequência da classificação dos terrenos a luz do ordenamento jurídico angolano, de forma sintética trazemos a ribalta os terrenos não concedíveis.

Considera-se terrenos não concedíveis aqueles que fazem parte do domínio público do Estado (al. d) do art. 1º da LT), assim como os terrenos rurais comunitários, que são em princípio inalienáveis (art. 29º da LT), sujeitos a um regime jurídico diverso do previsto na LT (nº 2 do art. 3º da LT); mas com a possibilidade de o Estado os transferir para a esfera das autarquias locais, através da chamada mutação dominial. Quando ocorre essa transferência os bens passam para a esfera privada do Estado. É nesta esfera em que podem ser concedidos, como veremos adiante. A transferência deve ser mediante um ato formal do executivo ou, em alternativa, através de foral. O art. 34º do RGCT faz alusão aos terrenos que não são objeto de concessão. Sobre o assunto (vide pp. 47 - 49).

II.4.2. Terrenos concedíveis

São concedíveis para o efeito de aproveitamento, exploração sustentável pelas pessoas singulares ou coletivas, nos termos do nº 3 do art. 19º da LT, os terrenos urbanos e terrenos rurais do domínio privado do Estado. Disto conclui-se que os terrenos concedíveis são os que estão no comércio jurídico, que podem ser apropriados e redutíveis à propriedade privada ou outro direito real menor. O art. 20º da LT clarifica que só são concedíveis os terrenos de que o Estado tenha propriedade originária, contando que não tenham entrado definitivamente na propriedade privada de outrem. Examinando o preceituado no nº 3 do art. 19º da LT, esclarece de forma nítida duas categorias de terrenos concedíveis: urbanos e rurais. Passemos agora a falar dessas categorias.

II.4.2.1. Terrenos rurais

Integram a classe dos terrenos concedíveis, os rurais, previstos no art. 22º da LT. Eles por sua vez, em atenção ao disposto no art. 22º nº 1 da LT, são classificados em função dos fins a que se destinam e do bem jurídico a que estão sujeitos, sendo subdivididos em terrenos rurais comunitários (nº 2 do art. 22º da LT); terrenos agrários (nº 3 do art. 22º da LT), terrenos florestais (art. 22º nº 4 da LT), terrenos de instalação (nº 5 do art. 22º da LT) e terrenos viários (art. 22º nº 6 da LT).

Entretanto, só são concedíveis através da mutação dominial²² ou quando são desafetados do domínio público do Estado para a esfera privada do Estado.

II.4.2.2. Terrenos urbanos

É sobre os terrenos urbanos que incide a nossa reflexão e de que nos dedicaremos maior tempo, quanto à sua concessão e as suas garantias. É o cerne da nossa dissertação.

Em linhas gerais, os terrenos urbanos em função dos fins urbanísticos e nos termos previstos no art. 21º nº 1 da LT, são classificados em terrenos urbanizados, terrenos de construção e terrenos urbanizáveis. Os números 2, 3 e 4 respectivamente do citado artigo e diploma, combinados com as alíneas a) a c) do art. 97º nº 2 do RGPTUR especificam:

a) São terrenos urbanizados, aqueles cujos fins concretos estão definidos pelos planos urbanísticos ou como tal classificados por decisão das autoridades competentes, contando que neles estejam implementadas infraestruturas de urbanização, tais como edifícios, vias de comunicação, parques;

b) São considerados terrenos de construção, os urbanizados que estando abrangidos por uma operação de loteamento devidamente aprovado, se destinem à construção de edifício, contando que haja sido licenciada pela autoridade local. Ora, isto deixa claro que só há construção caso seja previamente licenciado para tal. O que faz perceber que a concessão não significa licença. O processo de obtenção de licença de construção está plasmado no RLOLOUOC;

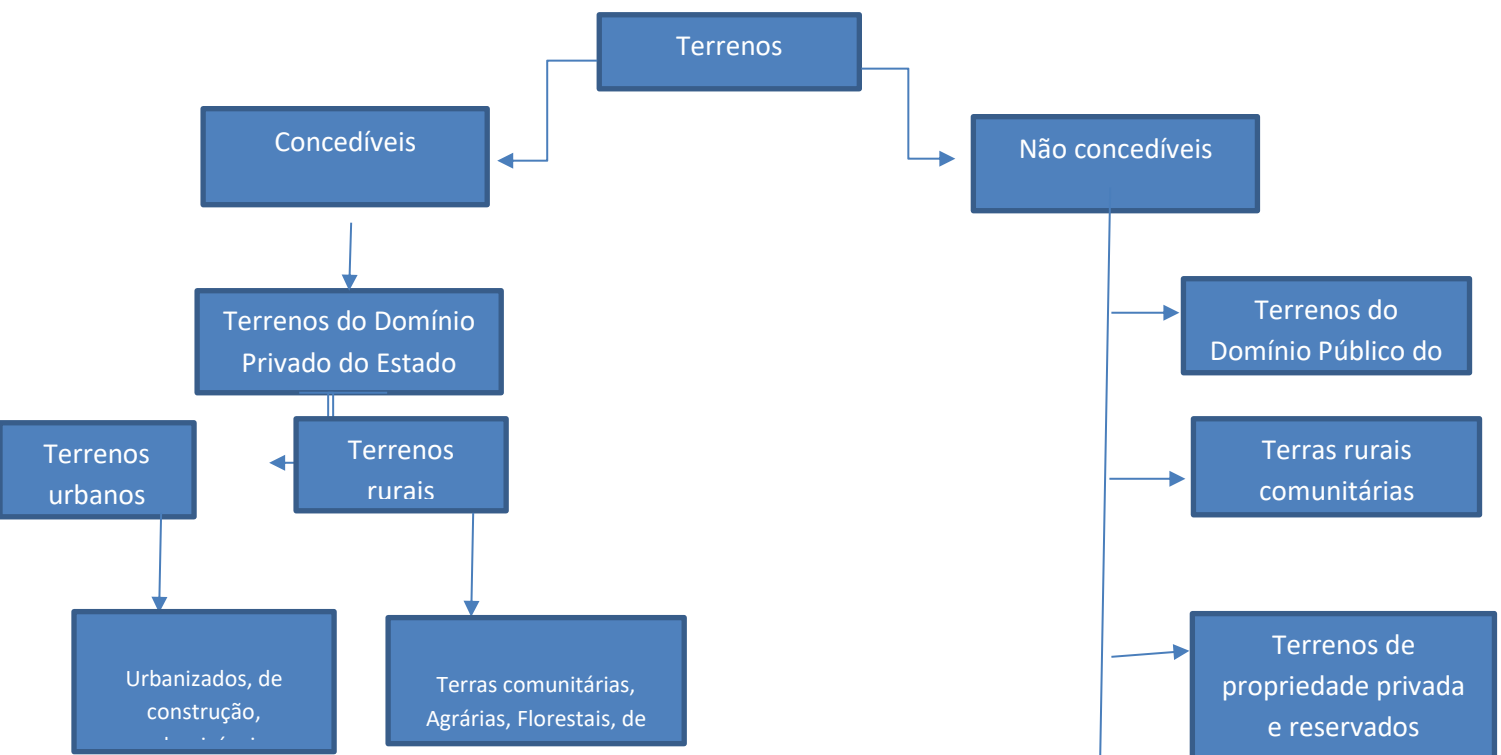
c) Os terrenos urbanizáveis são aqueles que embora abrangidos na área delimitada por foral ou no perímetro urbano equivalente, hajam sido classificados, por um plano urbanístico ou plano equivalente, como reserva urbana de expansão.

²² A transferência deve ser mediante um ato formal do executivo ou, em alternativa, através de foral.

Diferentemente da LT, o art. 97º nº 2 al. d) do RGPTUR, faz referência a terrenos não urbanizáveis, como aqueles que requerem uma proteção especial pelo seu valor para outros usos, o que por suas características geotécnicas, morfológicas, de vulnerabilidade perante os desastres ou outras, devem ser excluídos temporária ou definitivamente do processo de urbanização, em razão da estratégia territorial integralmente adoptada por interesses de defesa.

Entretanto, as páginas seguintes serão dedicadas a análise do processo de concessão dos terrenos urbanos na legislação angolana.

Figura 1: Esquema classificativo dos terrenos em Angola



II.5. Processo de concessão de terrenos urbanos em Angola

Durante o período pós independência a questão de acesso à terra quer nas zonas rurais como urbana, foi largamente ignorada pelos legisladores do recém-criado Estado angolano. As áreas adquiridas no início da década de 80 foram simplesmente ocupadas, ou compradas aos antigos ocupantes, sem nenhum pressuposto legal. Até podemos dizer em abono da verdade que não havia lei que regulava tal matéria.

Até finais da década de 90, não existia qualquer mecanismo de distribuição formal de terras nas áreas peri-urbanas, apesar da aprovação da Lei 21 C/92, uma vez que até mecanismos de

concessão nela previstos, apenas vigoraram numa pequena parte destas áreas, especialmente no centro das cidades, caso a situação assim justificasse. Pelo que até grandes edifícios hoje existentes em muitos centros urbanos foram erguidos a despeito da lei.

A lei nº 21 – C/ 92 foi aprovada com pouco debate político. Ela era similar à legislação colonial e licenciava concessões de terra; mas foi por muitos considerada ambígua, imprecisa, deixando muitas questões por se definir. A sua aplicação, sobretudo nas zonas peri urbanas era muito difícil. Ela responsabilizava o Estado pela gestão do acesso à terra, embora as instituições de regulação do acesso à terra do Estado fossem frágeis e não tivessem capacidade necessária para implementar a legislação e os regulamentos existentes, de forma transparente e responsável.

A gestão da terra pelo Estado estava desorganizada e sujeita a abusos. Além disso, havia dispersão e sobreposição de responsabilidades e registos pouco claros. Como era expectável, e como bem escreve Pacheco (1998), citado por DW e CMAAH (2005, p. 62) o sistema dava vantagens aos que eram capazes de compreender, aos que sabiam como ele funcionava e aos que conheciam as pessoas que o administravam, constando que em determinadas circunstâncias a prática era contrária ao espírito da lei. Como consequência, a maior parte dos residentes urbanos, peri-urbanos e os das zonas rurais acederam à terra através de mecanismos informais.

No seu Relatório final de pesquisa para ESCOR/DFID, Jenkins (2001c) afirma que o acesso à terra é um componente essencial da renovação e do desenvolvimento urbano, mas é ainda mais vital para as estratégias de sobrevivência dos grupos mais pobres e vulneráveis (DW & CMAAH, 2005, p. 60). Por isso, com o alcance da paz em 2002, houve a necessidade da revisão das formas de acesso à terra, facto tornado real com a aprovação da Lei nº 9/04 de 9 de novembro (LT) e concomitantemente regulamentada com o Decreto nº 58/07 de 13 de julho (RGCT). Com esses diplomas legais, novas formas de concessão entraram em vigor no ordenamento jurídico angolano. É sobre esse complexo tema que vamos nos debruçar.

Tal como dissemos anteriormente, concessão é a prerrogativa do Estado de transmitir um terreno do seu domínio privado para um particular ou pessoa coletiva, para um determinado fim. A carta magna no seu art. 98º nº1 e 3 consagra de forma clara a figura de concessão, assim como o nº 2 do mesmo artigo e diploma garante, reconhece e dá um estatuto constitucional ao direito de propriedade privada sobre a terra. Ora, a LT dedica o seu art. 49º a concessão. As concessões podem ser gratuitas (art. 50º da LT combinado com o estipulado no art. 47º do RGCT) e onerosas. No caso dos terrenos urbanos, matéria da nossa reflexão, o seu enquadramento é nas concessões onerosas,

cuja previsão legal está no art. 46º da LT, combinando com o versado no art. 35º do RGCT, como se demonstra no quadro seguinte.

Quadro 1: Direitos fundiários e os negócios jurídicos de transmissão e concessão

Direitos fundiários (art. 34º nº 1 da LT)	Negócio jurídico de transmissão ou concessão (art. 46º nº 1 da LT)
a) Direito de propriedade	a) Contrato de compra e venda ²³
b) Domínio útil consuetudinário	b) aquisição forçada do domínio direito por parte do enfiteuta, operando-se essa transmissão coativa através do acordo das partes ou de venda judicial mediante o exercício do direito potestativo foreiro integrado por decisão judicial
c) Domínio útil civil	c) contrato de aforamento para a constituição do domínio útil civil
d) Direito de superfície	d) Contrato especial de concessão para a constituição do direito de superfície
e) Direito de ocupação precária	e) contrato especial de arrendamento para a concessão do direito de ocupação precária

Fonte : Adaptação do autor, baseando-se na Lei nº 9/04 de 9 de novembro

Ora, como podemos notar, é matéria da nossa análise a concessão dos terrenos urbanos. Ela enquadra-se como regra no negócio jurídico de compra e venda, previstos no art. 46º nº 1 al. a) da LT, combinado com o estipulado no art. 35º nº1, al. a) do RGCT. Importa agora descortinar a respeito.

II.5.1. Formas de concessão dos Terrenos urbanos

Falamos sobre o conceito concessão e a sua implicação jurídica. Importa ressaltar ainda que a terra constitui o conjunto dos solos urbanos e rurais, cuja gestão implica instrumentos e técnicas próprias.

²³ Fazendo menção ao art. 36º nº 1 nas suas alíneas, especifica que só podem ser objeto de venda os seguintes:

- a) Os terrenos urbanos concedíveis integrados no domínio privado do Estado ou das autarquias locais;
- b) As pequenas parcelas de terreno insuficientes para construção regular confinantes com o terreno pertencente ao requerente em regime de propriedade perfeita e que não possam aproveitar a qualquer outro proprietário ou concessionário confinante;
- c) As parcelas concedidas por aforamento ou arrendamento formando terreno contínuo com parcelas de propriedade privada, no qual se encontre já constituído edifício devidamente aprovado.

A terra constitui um recurso escasso e um fator vital de suporte do desenvolvimento. A sua concessão implica instrumentos jurídicos próprios, sobretudo nas zonas urbanas.

Ora, existem outras áreas adjacentes aos terrenos urbanos e que cuja propensão de ocupação é maior no território angolano. São as zonas que comumente chamamos peri – urbanas. Consideramos terrenos peri – urbanos aqueles que estão situados ao redor das zonas urbanas, sem redes de serviços públicos coletivos como: água canalizada, saneamento e recolha de lixo, telefone e estradas asfaltadas (Kusche-Uebber & Ilinga, 2007, p. 9). Estas zonas periféricas são no geral informalmente ocupadas. Infeliz foi o legislador ordinário por ter completamente ignorado essas zonas e de não lhe ter dado nenhum estatuto legal. O n° 2 do art. 32° do RGCT faz referência as áreas suburbanas, mas sem grandes desenvolvimentos, nem clareza necessária, considerados –as como as sem condições ou aquelas que não estão contempladas nos planos urbanísticos. Entretanto, parecemos contraditório quando o n° 1 in fine do art. 41° do RGCT admite como limite máximo de cinco hectares a conceder nas áreas suburbanas.

É importante ainda ressaltar que nos termos do art. 32° n° 1 do RGCT refere que as condições de ocupação de terrenos urbanos serão as fixadas nos planos urbanísticos ou, na falta destes, em instrumentos de ordenamento do território a estabelecer para cada caso, pelos serviços competentes, sem prejuízo da proteção do ambiente e utilização das terras, como refere o art. 16° da LT.

Fazendo fé ao versado no art. 134° do RGCT, o processo de concessão de terrenos é organizado e instruído pelos serviços competentes do Instituto Geográfico e Cadastral de Angola (IGCA), que depois o submete à decisão da autoridade concedente.

O vínculo para constituição de direitos fundiários nasce de uma relação entre a entidade do poder público e um sujeito singular ou coletivo. Em razão disso, a concessão emana do poder público que, na qualidade de concedente, constitui uma pessoa em sentido técnico – jurídico a qual são deferidas competências nos termos da lei (Rodrigues, 2019, p. 406).

Resulta da própria lei que no âmbito da concessão dos direitos fundiários, se autorize a sua outorga a pessoas singulares de nacionalidade angolana, pessoas coletivas de direito público e privado com sede principal efetiva no país (art. 42° al. a) e b) e c) da LT). A lei autoriza igualmente e com as mesmas condições as empresas públicas angolanas e as sociedades comerciais (art. 42° al. d) da LT). A lei permite a outorga dos direitos fundiários a pessoas singulares de nacionalidade estrangeira, e a pessoas coletivas com sede principal e efetiva no estrangeiros, mas limita o exercício desse direito naqueles direitos de exclusivo gozo dos cidadãos angolanos, conforme o estipulado na al. h) n° 2 do art. 25° da CRA; mas dá um tratamento diferente às entidades estrangeiras de direito público que

tenham capacidade de aquisição de direitos sobre coisas imóveis, reconhecidas em acordos internacionais, desde que nos respetivos países, seja dado igual tratamento a entidades angolanas congêneres (art. 42º al. f) e nº3 do art. 25º da CRA). Igualmente estão permitidas a aquisição dos direitos fundiários em Angola as pessoas coletivas internacionais que, nos termos dos respetivos estatutos, sejam dotadas de capacidade de aquisição de direitos sobre coisas moveis (art. 42º al g) da LT).

Estão vedados na aquisição de direitos fundiários às sociedades de facto, compreendidas como aquelas nas quais duas ou mais pessoas exercem uma atividade lucrativa de interesse comum, mas nem elas sabem identificar o tipo societário na organização que estão integrados; e, se veda a concessão a sociedades irregulares (nº 3 do art. 139 do RGCT).

O art. 45º da LT fala do princípio da capacidade adequada. No seu nº 1 realça a necessidade de fazer prova da capacidade para garantir o aproveitamento útil e efetivo dos terrenos a conceder, quer para os singulares como para as pessoas coletivas, estando em consonância com o estipulado na al. d) nº 1 do art. 138º do RGCT, com as exceções contidas no nº 3.

O nº 1 do art. 135º do RGCT estipula que os terrenos podem ser concedidos por meio de dois processos: o comum e o especial. Sem um conceito legal próprio, o nº 2 do mesmo artigo e diploma matiza simplesmente que o processo comum é o aplicável a todos os casos que não correspondem ao processo especial. São processos especiais as concessões gratuitas²⁴ (art. 50º da LT; art. 94º do RGCT), à concessão do direito de ocupação precária (art.40º da LT) e aos demais casos expressamente previstos no regulamento (nº 3 do art. 135º do RGCT). Este dispositivo legal leva-nos a inferir que é comum todo o processo de concessão oneroso.

Entretanto, para o nosso estudo, apesar de existirem terrenos urbanos concedidos de forma gratuita, dedicaremos especial atenção a terrenos concedidos onerosamente, cujo processo é comum.

Todavia, no processo comum, para se obter o título de concessão de um terreno urbano, nos termos previstos no art. 136º do RGCT, tem de ter em consideração as seguintes fases:

a) Apresentação do requerimento pelo interessado

De acordo com o nº 1 do art. 137º do RGCT o processo inicia –se com o requerimento do interessado dirigido à autoridade concedente. O art. 57º da LT, combinado com nº 3 do art. 137º do RGCT ressaltam que além da identificação do requerente, o requerimento deve conter: menção da

²⁴ O art. 47º do RGCT estipula os beneficiários das concessões gratuitas

localização, área, confrontações, número de descrição ou declaração de omissão no registo predial, bem como de quaisquer circunstâncias que interessem à identificação do terreno; especificação da finalidade visada pela concessão; indicação consoante os casos, do preço oferecido pelo direito de propriedade, do preço oferecido pelo domínio útil civil, da prestação única ou da prestação anual oferecida pelo direito de superfície ou da renda anual oferecida pelo direito de superfície ou da renda anual oferecida por metro quadrado de terreno, nunca inferiores aos das tabelas em vigor; menção das concessões de que seja titular, em nome próprio ou do cônjuge, de filhos incapazes, de sociedade em nome coletivo ou de sociedades por quotas em que possua mais de metade do capital social.

Impõe o art. 138º do RGCT que se junta ao requerimento a cópia do bilhete de identidade e assento de nascimento do requerente, se este for cidadão nacional. Caso não possuir estes documentos de identificação, deve juntar um outro idôneo, atual, assinado ou com marca do dedo quando não souber escrever, onde constam informações análogas àquelas que são habitualmente consignadas no documento de identificação; e se não tiver um documento de identificação pode apresentar em substituição, declarações de duas pessoas idôneas, de nacionalidade angolana com aptidões morais e possuidoras de bilhete de identidade, com vista a testarem a idoneidade do requerente. Se o requerente for estrangeiro deve juntar a fotocópia autenticada do passaporte e do cartão de residente; se for pessoa coletiva deve juntar certidão do Registo comercial e do instrumento constitutivo se o requerente for uma pessoa coletiva, e fotocópia dos documentos de identificação dos sócios ou acionistas maioritários, gerentes ou administradores; certificado do registo de investimento privado (CRIP), emitido pela Agência Nacional do Investimento Privado na sequência da aprovação, ao abrigo da legislação aplicável, de um projeto de investimento privado; plano de aproveitamento do terreno, com a indicação da localização do mesmo; declaração de sujeição às leis, autoridades e tribunais angolanos e de renúncia, nas questões com o Estado, a qualquer foro e processo judiciário estrangeiro, quando o requerente for estrangeiro, certidão de teor da descrição do terreno e das inscrições em vigor ou comprovativa da sua omissão no registo, passadas com antecedência não superior a três meses. Não se satisfazendo, o legislador impõe ainda que se tratando de empreendimento de reconhecido interesse para o desenvolvimento do País, o requerimento será instruído com a indicação, em peças escritas e desenhadas, à escala bem assinalada, do plano de obras e fases de realização e, bem assim, do valor do investimento mínimo a efetuar.

Como se pode notar, a fase da apresentação do requerimento é bastante complexa, tendo em conta o grau das exigências impostas pelo legislador. Só para abrir um parêntese, a LT no seu art. 58º não reconhece a apresentação do requerimento como uma fase, mas já o RGCT nos termos do art.

136º al. a) a estipula como primeira fase. É nosso entendimento que se trata realmente da primeira e fundamental fase do processo concessionário, pois, sem a qual não é possível falar-se em concessão. A lei não flexibiliza a apresentação total da documentação exigida, o que nos leva a inferir, salvo melhor interpretação, que a falta de um deles, pode impedir a marcha processual.

Na análise da complexa tramitação exigida no início do processo de concessão, dispõe o art. 5º do RGCT o direito à informação aos interessados. Deve-se dispensar ao interessado, de entre outras, as informações por este solicitadas a respeito da área de serviço administrativo a qual foram acometidos o processo, as providências já tomadas e as eventuais insuficiências ou desacordo com as normas a ele aplicáveis, cuja responsabilidade de solucioná-la cabe ao próprio interessado, como rezam os nºs 2 e 3 do art. 5º do RGCT. Sugere-se de forma generalizada a aplicação do disposto no nº 1 do art. 37º da NPAA, o direito à informação a terceiros, em virtude por exemplo, de se encontrarem na qualidade de aspirantes a terra nas proximidades ou já titularem qualquer concessão naquela zona.

Afigura-nos nesta primeira fase ser também importante, apesar de o legislador não o ter referenciado, a competente obrigação da parte da entidade concedente, esclarecer pormenorizadamente factos pouco claros, ou mal-entendidos pelo requerente, em razão dos critérios intrincados assinalados na LT e seu respetivo regulamento.

b) Informações e pareceres dos serviços e demais entidades que devem ser consultados sobre o pedido ²⁵

Para emissão de pareceres e as devidas execuções das demarcações, nos termos dos nºs 1 e 2 do art. 102º, combinado com o art. 140º ambos do RGCT, compete ao Instituto Geográfico Cadastral de Angola (IGCA). Igualmente podem ser criadas brigadas de demarcação e vistoria, onde o regulamento prevê a inclusão de um técnico do Instituto Nacional do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (al. a) do nº 4 do art. 102º do RGCT); um técnico do Ministério que superintenda a Agricultura e Desenvolvimento Rural (al. b) do nº 4 do art. 102º do RGCT); um técnico do Ministério que superintenda a Geologia e Minas (al. c) do nº 4 do art. 102º do RGCT) e um técnico da entidade que superintenda a área do Ambiente (al. d) do nº 4 do art. 102º do RGCT). Como se pode notar, a lei ignora literalmente a figura da autoridade tradicional no processo concessionário, que

²⁵ Estes pareceres devem incidir em: adequação do terreno ao aproveitamento que nele se pretende realizar; a existência de direitos de terceiros; os prazos e as fases do processo de aproveitamento, tendo em vista a natureza e o volume das obras projetadas; as cláusulas acessórias cuja inclusão no contrato seja necessária ou conveniente, atendendo à finalidade da concessão e à defesa dos interesses do Estado e dos direitos dos terceiros (art. 140º do RGCT)

na prática é por intermédio deles que se dirime certos conflitos fundiários, tendo em consideração o caráter consuetudinário e de ancestralidade das terras.

Nos termos do art. 141º do RGCT, dadas todas as informações e pareceres²⁶, o processo é submetido ao despacho liminar da autoridade concedente.

Em caso de indeferimento, o processo deixa de prosseguir a sua marcha, inviabilizando nesse caso a outorga dos direitos fundiários pretendidos pelo requerente. Mas isto não retira a possibilidade de se suprir as situações impeditivas da marcha processual, desde que respeite o período de tempo fixado para a devida supressão das insuficiências do processo. Caso tais situações não estejam em harmonia com as normas fundiárias, aplica-se o dispositivo do art. 187º nº 1 al. a). Entretanto, o requerente tem à sua disposição os meios gratuitos e contenciosos, caso considere que o ato administrativo contém irregularidades ou enferma algum vício. Todavia, se as instâncias de recurso rejeitarem a sua pretensão, pode não ser posto em causa um ou outro ato já praticado pelo interessado, ou seja, podem valer se o interessado fizer renascer o processo. Se isso não for possível, o próprio processo por inteiro, deixa de produzir qualquer efeito, podendo ser arquivado, conforme o disposto na al. b) do nº 2 do art. 187º do RGCT. Ainda se admite o arquivamento do processo nos termos previstos nas alíneas a) e b) do nº 1 do art. 188 do RGCT.

Contudo, não havendo motivo para o indeferimento, a autoridade concedente deve ordenar: a) a demarcação provisória; b) a realização de hasta pública, quando entenda que ela não deve ser dispensada (al. a) e b) do nº 2 do art. 141º do RGCT).

c) Demarcação provisória do terreno, seguida ou não de hasta pública.²⁷

Clarifica o art. 85º nº 1 do RGPTUR que as operações de delimitação dos terrenos classificados e qualificados nos termos devem ser executadas por meio da implantação de marcos no solo, tendo em atenção o disposto no nº 3 do referido artigo e diploma. Nesse sentido, dispõe o art. 106º do RGCT um conjunto de procedimentos materiais a efetuar sobre o solo, que compreende esta fase.

Cabe-nos realçar que os custos resultantes da operação demarcatória provisória e definitiva são da responsabilidade do requerente, assim como o pagamento total do valor pecuniário destinado a

²⁶ O art. 140º do RGCT demonstra as áreas em que devem incidir os respetivos pareceres

²⁷ O terreno objeto de concessão é delimitado pela planta cadastral e concretizado no local pela demarcação (art. 100º do RGCT). A demarcação compreende uma fase provisória e uma fase definitiva e só podem ser executadas pelo IGCA (art. 101 e 102º do RGCT), onde fazem parte das brigadas de demarcação e vistoria os seguintes: a) um técnico do Instituto Nacional de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano; b) um técnico do Ministério que superintende a Agricultura e Desenvolvimento Rural; c) um técnico do Ministério que superintende a Geologia e Minas; d) um técnico que superintende a área do ambiente. O nº 1 do art. 110º do RGCT clarifica que podem assistir à demarcação provisória, o requerente, as pessoas que tenham requerido a concessão de terrenos vizinhos e todos os interessados na prova de direitos fundiários ou de benfeitorias na respetiva zona.

viagem dos técnicos selecionados para o local do terreno, com vista a efetuarem as operações demarcatórias (nº 1 do art. 104º do RGCT), embora o seu cálculo seja feito em função da área e da localização do terreno e de acordo com a tabela aprovada por decreto executivo conjunto dos Ministérios das Finanças e Urbanismo e Ambiente (nº 2 do art. 104 do RGCT).

d) Apreciação do requerimento e aprovação ou indeferimento

Feita a demarcação provisória e apreciado o requerimento, se a autoridade concedente determinar a realização da hasta pública, segue-se os termos dispostos nos artigos 48º a 63º do RGCT. Se for dispensada a hasta pública, a decisão referida no nº 1 do art. 143º do RGCT é notificada ao requerente para no prazo de 10 dias contados da data da notificação, declarar se aceita a concessão. Mas antes, o requerente é notificado para no prazo de cinco (5) dias declarar por escrito se aceita ou não a demarcação realizada, sendo que o silêncio do mesmo por tempo superior aquele, depois da notificação, vale como aceitação da demarcação provisória (art. 111º nºs 1 e 2 do RGCT).

Caso o requerente não esteja de acordo com a demarcação realizada, deve fundamentar as razões e, caso não sejam atendidas, tem a sua disposição os meios graciosos e contenciosos para intentar as devidas ações, tendo em atenção o disposto no art. 6º do RGCT. Outrossim, uma vez adjudicada ou aceite a concessão, consoante os casos, o despacho é publicado no Diário da República, com expressa referência à adjudicação ou à aceitação, aos eventuais atos de disposição que a acompanhem e aos elementos previstos para o registo, sem prejuízo do seu suprimento por declaração complementar.

Importa ressaltar que nos termos do nº 2 do art. 142º do RGCT, a autoridade concedente pode negar a concessão sempre que se julgue inconveniente aos interesses do Estado ou prejudiciais a terceiros.

Quanto ao pagamento do preço, realça o art. 144º nº 1 do RGCT que em caso de realização de hasta pública, o adjudicatário deve observar o disposto nos artigos 59º e 60º do mesmo diploma. Se for dispensada a hasta pública, o requerente deve, no prazo de cinco dias a contar da data da publicação do despacho, levantar junto dos serviços competentes da autoridade concedente as correspondentes guias para pagamento da prestação devida. O nº 3 estipula 5 dias como prazo para efetuar o pagamento do preço, a contar da data de entregue das guias, em numerário, transferência bancária, cheque ou através de outros meios de pagamento aceitáveis nos termos das disposições legais em vigor. Numa interpretação extensiva, podemos inferir que tal prazo pode ser dilatado para

duração igual ao primeiro, se tivermos em consideração o vertido no art. 7º nº 2 do RGCT. Observa-se que o incumprimento das obrigações por parte do concessionário, faz com que o processo perca a sua marcha, o que o pode levar a caducidade (art. 116º do RGCT), suportando neste caso as consequências desfavoráveis dessa figura (art. 328º do CC), pois, no âmbito do direito fundiário os prazos correm sempre sem se interromperem, como nos diz o art. 6º nº 4 do RGCT.

Entretanto, apreciadas todas as situações e cumprido o devido pagamento, é emitido a favor do concessionário o título provisório do contrato de concessão (art. 145º do RGCT) em harmonia com o vertido no nº 3 do art. 143º do RGCT, contrato esse que tem força probatória (art. 146º do RGCT) em caso de litigio ou conflito judicial. Entretanto, o título provisório não dá ao interessado direitos sobre o terreno (art. 120º do RGCT), mas impede nova demarcação que abranja total ou parcialmente a mesma área. Trata-se neste caso de uma fase intermédia, uma expectativa jurídica de se vir a obter a concessão.

Sobre esta fase vários autores têm diferentes visões: Oliveira Ascensão (2012, p. 560) considera já existir um direito subjetivo, porque diz o autor luso “representa uma situação subjetiva autonomamente tutelada”. Fernandes (2010, pp. 640–641) considera que apenas há um embrião do direito, a que a norma jurídica atribui, por vezes, alguma proteção em favor do titular do interesse correspondente, ao passo que Menezes Cordeiro (2000, p. 181) fala de um verdadeiro direito subjetivo ainda que prévio ou intercalar.

Na verdade, realça Rodrigues (2019, p. 433) verifica-se nesta fase um estado ou situação de quem espera adquirir o direito sobre o terreno, uma simples possibilidade de futura concessão que não deixa de ser falível. Convém notar que o título provisório deve oficiosamente ser registado pela entidade concedente, mas a lei não tira a hipótese do concessionário também o poder fazer (nºs 1 e 2 do art. 147º do RGCT). Terminada essa fase e decorrido nos termos previstos, segue-se para outra.

e) Demarcação definitiva

A demarcação definitiva encontra a sua cobertura legal no art. 102º nº 2 do RGCT e consiste na execução das operações topográficas que permitam a completa identificação e localização do terreno concedido e na realização do contorno perimetral deste por meio de marcos definitivos de cimento ou de pedra (art. 117º nº 1 do RGCT). Ela é feita pelo órgão geográfico e cadastral, a semelhança da demarcação provisória de que nos referimos anteriormente e serve-se dela para corrigir

ou aperfeiçoar subsequentes situações que possam surgir no decurso do processo de concessão (art. 118º do RGCT).

A demarcação definitiva só é feita depois de provar o estipulado no art. 119º do RGCT. Daí passa-se para a fase da celebração do contrato de concessão. Isto acontece quando a solicitação da concessão é da iniciativa do particular.

f) Celebração do contrato de concessão

Nas linhas precedentes demos a noção da concessão. Cabe-nos agora trazer a ribalta as modalidades de celebração do contrato de concessão dos terrenos urbanos.

No caso de Angola vimos o complexo caminho que se percorre para se chegar à fase de celebração do contrato de concessão; caminho esse tendo em consideração as várias vicissitudes, adicionadas a situação burocrática administrativa que caracteriza o sistema administrativo angolano, afigura-se sempre penoso e de difícil alcance. Entretanto é gratificante quando o processo chega ao término de forma exitosa.

Outrossim, os terrenos que se encontram no domínio privado do Estado são passíveis de concessão através de negócios jurídicos de concessão ou contratos de concessão e aquisição forçada (art. 46º da LT; art. 35º do RGCT). Todavia, o único modo de se atribuir direitos a um particular de um terreno urbano é o contrato de compra venda (al. a) nº 1 do art. 36º do RGCT). Em outros termos, os terrenos urbanos são concedíveis através do contrato de compra e venda (al. a) nº 1 do art. 35 do RGCT e al. a) nº 1 do art. 46º da LT), salvo nos casos das concessões gratuitas, e o concessionário ganha nele os designados direitos de propriedade, conforme estipula o art. 36º da LT.

Ora, a iniciativa da venda dos terrenos também pode partir da Administração, que por meios próprios ou através de um contrato de adjudicação, pode lotear terrenos urbanos para a venda pública, mas sem fugir dos principais procedimentos do processo concessionário.

Nesses casos, quanto aos procedimentos de formação do contrato de compra e venda, consigna-se que os terrenos urbanos depois de serem demarcados, são divididos em lotes²⁸ (al. b) do nº 1 do art. 41º da LOTU e al. b) do nº 1 art. 98º do RGPTUR) e vão para a hasta pública com as especificações necessárias (localização, características, dimensões e tipo de uso a que se destina), no sentido de se realizar a outorga através de um processo competitivo de escolha entre os interessados, como realça o art. 48º nº 1 do RGCT. Esse trabalho pode ser feito por uma empresa adjudicada para

²⁸ Entende-se por lote, a unidade autonomizada de terreno resultante da operação de loteamento (art. 54º nº 2 da LT).

tal fim, através de um concurso público (art. 48º nº 2 do RGCT) ou mesmo pela própria administração. O ato da venda impõe a lei, deve ser público e publicitado dez (10) dias antes (art. 49º nº 1 e 2) impondo determinados conteúdos que devem constar nos editais a publicar (art. 49º nº 3); o art. 50º estipula o lugar da venda, o agente a realizar a referida venda deve ser um funcionário público da entidade concedente (art. 51º), acompanhado de outras pessoas no ato de arrematação (art. 52º), os preços dos terrenos que vão a praça seguem o estipulado no art. 53º todos do RGCT.

Por fim, cumprindo todos os pormenores legalmente previstos no processo de arrematação, ou seja efetivada a venda a determinado licitante, impõe-se que se reduza a escrito o nome da pessoa que comprou o lote, o local onde reside, os caracteres inconfundíveis do bem alienado, a respetiva data e, naturalmente o montante do preço da arrematação (nºs 1 e 2 do art. 56º do RGCT) e seguidamente elabora-se o auto de arrematação, expediente que assegura a validade jurídica do ato, e que deve ser assinado pelo presidente, o secretário e o arrematante (nºs 1 e 2 do art. 57º do RGCT). Lavrado o respetivo auto, passa –se as guias de pagamento (art. 59º), e as formas de pagamento ou depósito do preço (art. 60º) todos do RGCT. Se o arrematante não pagar o valor fixado no final da respetiva arrematação, dispõe de dez (10) dias para o fazer. Ora, o montante em causa, refere o art. 63º do RGCT, deve ser depositado na Conta Única do Tesouro, sob tutela do Ministério das Finanças. Caso não pague o valor fixado para o lote, especifica o legislador, o arrematante arca as consequências previstas nas al. a) e b) do nº 1 do art. 61º do RGCT, que são o arresto ou ainda a nulidade da venda e consequentemente voltar o terreno a praça pública. Igualmente pode ainda ocorrer a apreensão judicial de certos bens do arrematante (nº 2 do art. 61º) ou ainda existe a possibilidade de anulação da alienação do lote arrematado (nº 3 do art 61º) todos do RGCT.

Porém, se tudo for posto em ordem, sobretudo os aspetos previstos no art. 119º do RGCT, a consequência é a entrega do lote ao arrematante (nº 1 do art. 62º do RGCT), que a partir daí profere-se o despacho de adjudicação do terreno, e é passado ao adquirente o título de arrematação ou de concessão (art. 59º da LT e 145º do RGCT)

É da competência da autoridade concedente promover oficiosamente o registo do facto constitutivo do direito fundiário concedido na Conservatória do Registo Predial da situação do terreno, a expensas do titular do direito em causa (nºs 6 e 7 do art. 60º da LT e nº1 do art. 147º do RGCT). O titular do direito fundiário concedido tem igualmente legitimidade para requerer o registo (art. 147º nº 1 e 2 do RGCT). O título de concessão constitui para todos os efeitos um documento oficial, com força probatória dos direitos e deveres previstos, tendo em atenção as diferentes formas de alienação ou o

tipo de negócio jurídico celebrado (art. 146º do RGCT). Entretanto, o referido título só produz efeitos jurídicos contra terceiros depois da data do respetivo registo (nº 3 do art. 60º da LT)

Os negócios jurídicos de concessão previstos no art. 46º da LT estão incorporados no Direito Privado, utilizados pelo Direito Público, com características compatíveis com os ditames da esfera administrativa (pública). É nesse sentido que podemos afirmar que para o Estado alienar seus bens, utilizar-se-á, parcialmente, de institutos do Direito Privado.

Entretanto, é vantajoso para a Administração Pública o uso destas formas de alienação, na medida em que em *ultima ratio*, o bem alienado reverte-se a favor do Estado; pois, o concessionário não fica livre para dar ao uso e destino que lhe convier, mas ao contrário, será obrigado a destiná-lo ao fim estabelecido em lei, o que mantém resguardado o interesse público que originou a concessão.

Diferentemente dos restantes direitos fundiários previstos no art. 34º nº 1 da LT, o direito de propriedade, não é precário, pois, confere direitos estáveis, perenes, que permitem a revogação por interesse público, ficando salvaguardado o direito de indemnização (art. 12º da LT e art. 21º do RGCT).

A concessão de terrenos urbanos é um contrato (art. 136º al. f do RGCT), que apresenta bilateralidade, e admite duas espécies: a remunerada (art. 136º do RGCT) e a gratuita (art. 94º do RGCT). Diógenes Gasparini (2000, p. 690) acrescenta que a concessão é *intuitu personae*. É um contrato administrativo, de direito real, transmissível por ato *inter vivos* e *causa mortis* (art. 177º, 178º e 181º do RGCT).

Como se pode notar, o contrato de concessão de um terreno urbano celebrado nos termos previstos na lei constitui *in re* um direito real.

Notamos todas as diferentes e complexas fases de que se tramita a concessão. Fruto da excessiva burocracia processual, nem sempre os objetivos do legislador são alcançados. Em resultado, surge um significativo aumento de ocupações informais ou irregulares (faremos uma breve abordagem sobre o assunto), assim como o surgimento exponencial de edificações ilegais.

Com o intuito de minimizar os efeitos menos bons que essa complexa tramitação processual acarreta, aprovou-se o Decreto Presidencial nº 216/11 de 28 de agosto (Bases sobre a Política Nacional de Concessão de Direitos sobre Terras). No seu preâmbulo, reconhece-se que se assiste um desrespeito quanto a concessão de direitos fundiários e igualmente faz referência a falta de segurança de acesso e uso da terra por parte da maioria da população angolana (al. h) do art. 2º do Dec. nº 216/11 de 8 de agosto). Apesar de ser um diploma composto apenas por 19 artigos, traz alguns elementos importantes, nomeadamente o reconhecimento da terra como um elemento fundamental do exercício da cidadania dos angolanos (al. a), a existência de somente um tipo de título de concessão,

seja qual for a base legal dos direitos adquiridos (al. d), a simplificação dos procedimentos administrativos na concessão de terras²⁹ (al. e), a criação de um sistema tributário, tanto para usos com fins agrários, com fins habitacionais, industriais, mineiros e de turismo (al. f), limitação de aquisição do direito de propriedade sobre terras apenas a cidadãos nacionais e evitar a aquisição de terras por estrangeiros pela via indireta, utilizando o mecanismo da sociedade comercial (al. g) todos do art. 13º. É categórico o referido diploma no seu art. 14º que a concessão de terras nas áreas urbanas e suburbanas só pode ser feita mediante a existência prévia de um plano de loteamento. Nota-se que a LT não faz nenhuma referência as zonas suburbanas.

f. 1) Natureza jurídica do contrato de compra e venda

Quanto a sua natureza jurídica é tratada no foro do Direito Privado, mas alguns doutrinários discordam o enquadramento neste instituto, preferindo que a figura de concessão fosse do instituto de natureza pública. São apologistas desta posição, dentre outros, os juristas Oliveira (2015, pp. 610–611) e Marques Neto (2009, p. 357).

Como a legislação nos fez perceber, nos diferentes direitos fundiários consagrados no art. 34º da LT, o direito de propriedade assim como o de superfície, uma vez titulados por contrato próprio e nos termos da lei, divergem da simples concessão de uso, de ocupação precária, do domínio útil consuetudinário, do domínio útil civil, pelo fato de nestes se comporem mais de um direito de natureza obrigacional, isto é, direito de uso, ao passo que aqueles instauram um direito real. Daí concordarmos com Carvalho (2015, p. 1222) quando distingue concessão de uso e concessão real.

Fazendo uma analogia à realidade angolana, constituem direitos reais a propriedade e o direito de superfície. A esses se pode categorizar e outorgar uma concessão real, com os fins previamente estabelecidos na lei. Como é expetável, a nossa reflexão incide sobretudo na concessão do direito de propriedade privada, por ser considerado por nós como uma concessão com caráter real. O terreno urbano dá ao concessionário um direito real, não só de uso, mas também de fruição e disposição (art. 1305 do CC). Por isso, o contrato de concessão de terreno urbano (CCTU) tem a natureza jurídica de contrato de direito real (CDR). Na qualidade de CDR, Bandeira de Mello (2016, p. 960) aponta algumas das suas particularidades:

“ Possui, então, como características inerentes, sua imediata adesão à coisa e o chamado direito de sequela, que enseja persecução do bem. É exclusivo, vale dizer, sobre o bem em

²⁹ Apesar de não especificar em que aspetos a referida simplificação. Mas é prática hoje remeter-se o processo de concessão do terreno e o requerimento de licença de construção. O mesmo título “ licença de construção” vale igualmente como “ título de concessão”.

que recai não incidirá outro direito da mesma espécie, e é protegido por ação real, graças ao que 'prevalece contra qualquer que detenha a coisa'. É oponível erga omnes, ou seja, contra todos, pois confere ao titular a prerrogativa de vê-lo respeitado por quaisquer sujeitos, os quais ficam impedidos de opor-lhe qualquer embaraço. Seu exercício independe da colaboração de terceiro; faz-se de per si, diretamente na relação entre sujeito e a coisa, ao contrário dos direitos pessoais”

Gonçalves (2011, p. 25) explica que uma das vantagens do emprego de um instituto de direito real é que “o titular do direito real tende a conseguir mais crédito que o titular do direito pessoal porque pode oferecer o seu próprio direito real em garantia de pagamento de empréstimo que contrairia”. Marques Neto, por entender que a concessão de uso também confere direito real ao concessionário, qualifica a CDR como um direito real fortalecido pelas previsões legais de transmissão *inter vivos* ou por sucessão.

Na qualidade de direito real, o CCTU é objeto de registro no ofício de Registo Predial (art. 147º do RGCT), o que equivale dizer que a partir da celebração do CCTU e do seu respetivo registo, o concessionário fruirá plenamente o terreno para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o terreno concedido.

Na verdade, a concessão outorgada se mostra em primeiro momento derivada de uma sequência de atos unilaterais da administração pública, como está plasmado no art. 134º do RGCT. Entretanto, tal concessão constitui um procedimento administrativo, a qual a entidade pública pratica uma dada categoria de atos nas suas diferentes fases que possuem características de atos unilaterais, como se infere do referido preceito; sendo certo que a denominação de contrato de concessão (nº 2 do art. 43º da LT e al. f) do art. 136º do RGCT), não tem, pelo menos nas fases iniciais, o sentido comum que lhe assegura o Direito privado.

Realmente, numa observação mais cuidada, bem se verifica que a transferência não é precedida, na exata medida, de ajustes, manifestações ou concurso de vontade entre o poder público e o interessado. Embora se possa dizer que o interessado manifesta livremente a sua vontade quando pede ou solicita, por requerimento escrito, que seja satisfeita a sua pretensão. Portanto, a iniciativa de aquisição de um terreno cabe ao interessado. Todavia, resultante disso nascem, logo de início, um variado conjunto de procedimentos administrativos e, caso favoreçam a pretensão do interessado, é emitido um ato pela administração pública da qual sucedem-se uma soma de operações materiais relevantes, concretas e unilaterais (demarcação, apreciação e aprovação – nº1 do art. 58º da LT), que se apresentam, igualmente, como um exercício de uma autoridade administrativa, mas a sua finalidade tem como escopo fundamental a prossecução de uma atividade privada. Desta forma, a expressão

designativa desta espécie de atos conduz Diogo Freitas do Amaral (2011, p. 214) a sustentar: “só os atos praticados no exercício do poder público, isto é, ao abrigo das normas de direito público, para o desempenho de uma atividade administrativa de gestão pública – só esses é que são atos administrativos”.

Portanto, com tal critério distintivo, a matéria em exame deve ser atendida sob esse prisma, pois a vinculação jurídica que impende sobre a terra, como há pouco referimos, constitui uma atividade a ser desenvolvida a luz do Direito privado. Embora desta posição se possa perceber que o interessado não interfere na substância dos procedimentos surgidos de uma atuação unilateral do poder público estribado na lei fundiária. Ora, daqui não se reconhece a existência de um contrato de natureza privada, mas antes um ato unilateral da administração pública regido na forma de atividade administrativa por regras dessa natureza, mais integrados dentro da própria LT; não sendo apenas a iniciativa do interessado pressuposto para determinar a existência de um contrato com alguma coloração civilista, nem sequer esta realidade indicia qualquer proximidade a isso.

Na verdade, nestes procedimentos não se verifica o concurso de vontade como elemento de valia para a existência de um contrato daquela natureza, gerado de uma proposta que a contraparte pode aceitar ou pode contrapor, resultante de livre manifestação de vontade para o ajuste das estipulações, ou melhor, das próprias cláusulas constitutivas. Assim a denominação atribuída a esta espécie de relação não se compreende nem se firma como contrato ajustado ao quadro clássico do Direito Privado, mas tão pouco há a possibilidade de reconduzir a sua matéria ao Direito público. Logo, estas articulações constituem procedimentos administrativos praticados pelo poder público no exercício das suas funções administrativas, na qual o concedente adota um comportamento conforme as normas de caráter jurídico – fundiário, que vai influir na aquisição do respetivo direito, mas deste se dissocia com a celebração do contrato de concessão e a entrega do competente título.

f.2) Indeferimento e arquivamento do pedido de concessão

A terra é um dos elementos fundamentais no exercício da cidadania dos angolanos, refere a al. a) do n° 1 do art. 13° da PNCDT, e constitui um dos direitos fundamentais constitucionalmente consagrado. Por isso, em função do tipo de direito fundiário solicitado, o art. 10° al. a) do RGPTUR apela a equidade e distribuição justa das terras pelos cidadãos. Nestes termos, diz o art. 187° n° 1 al. a) do RGCT o pedido de concessão de terreno é indeferido quando o requerente ou o seu

representante³⁰ não tenham dado cumprimento às disposições da LT, do RGCT e demais legislação complementar cuja violação deva ter tal efeito ou não tenha sido satisfeito, dentro dos prazos estabelecidos, as obrigações para cujo cumprimento haja sido notificado. Ainda é possível o indeferimento nos termos da al. b) do referido artigo e diploma, quando forem julgadas procedentes as reclamações que prejudiquem totalmente o pedido. Entretanto, o processo é arquivado nos termos do art. 188º n°1 al. a) do RGCT em caso de substituição da parte no processo não autorizada pela autoridade concedente ou ainda conforme o plasmado na al. b) e no n° 2 do mesmo artigo e diploma, quando em caso de desistência do pedido de concessão.

f.3) Entidades concedentes e limites de concessão dos terrenos urbanos

No que tange as competências de concessões dos terrenos urbanos, a LT consagra:

Bastando ao que nos interessa, a al. f) do n° 1 do art. 66º da LT, concede ao Conselho de Ministros, o poder de autorizar a concessão de forais aos centros urbanos.

Concomitantemente, nos termos da al. b) do n° 1 do art. 68º da LT é dada a competência ao Governador Provincial em autorizar a transmissão ou constituição de direitos fundiários sobre terrenos urbanos, de acordo com os planos urbanísticos e com os loteamentos aprovados. É igualmente da competência deste órgão, em referência a al. e) do citado número, artigo e diploma, submeter ao Conselho de Ministros propostas de concessão de forais aos centros urbanos que preencham os requisitos legais.

Contudo, além desses, existem outros órgãos com competências em matéria fundiária. Estamos a falar dos municípios e das comunas cujas competências estão contidas no art. 19º do Decreto Legislativo Presidencial n° 6/10, de 17 de agosto, designado Regime de Delimitação e Coordenação de Atuação da Administração Central e da Administração Local do Estado. O art. 19º do referido diploma dá as seguintes competências a Administração Municipal:

- al. a) elaboração e aprovação dos terrenos de ordenamento do território;
- al. b) delimitação das áreas de desenvolvimento urbano e construção prioritária, de acordo com os planos nacionais e provinciais e pelas políticas setoriais;
- al. e) a aprovação das operações de loteamento e planos territoriais municipais.

Ainda nesta senda, descreve a Lei n° 17/10 de 29 de julho (Lei da Organização e do Funcionamento dos Órgãos de Administração Local do Estado) que é competência da autoridade

³⁰ Os menores são representados pelos pais e, na sua falta pelo tutor; o requerente que não reside no País ou que se ausente, deve constituir procurador aqui residente que receba os avisos e demais notificações relativos ao processo de concessão (n°s 2 e 4 do art. 139º do RGCT).

municipal licenciar terras para fins diversos em conformidade com a lei (al. f) n° 2); igualmente é competência daquele órgão conceder terrenos até mil metros quadrados, bem como fiscalizar o cumprimento do disposto na LT e nos seus respectivos regulamentos (al. g) n° 2) todos do art. 45° da Lei 17/10, de 29 de julho.

Nos termos do art. 76° al. k) do referido diploma é dada a Administração Comunal a competência de conceder terrenos nos cemitérios para jazigos e sepultura, assim como assegurar a sua conservação.

No que tange aos limites dos terrenos urbanos a conceder, as al. a) e b) do n° 1 do art. 43° da LT, combinadas com o art. 41° n°1 do RGCT tipifica o máximo de dois hectares nas áreas urbanas e cinco hectares nas áreas suburbanas.

Outrossim, para áreas superiores aos limites referidos anteriormente, a al. c) do n° 1 do art. 43° da LT, combinado com o n° 2 do art. 41° do RGCT atribui exclusiva competência ao Ministro do Urbanismo e Ambiente. Entretanto, a possibilidade de acumulação de direitos fundiários, depende nos termos do art. 44° da LT da prova do aproveitamento útil e efetivo dos terrenos anteriormente concedidos.

Em síntese, para o caso em estudo (terrenos urbanos), os órgãos competentes para a devida cedência são: Conselho de Ministros, Ministro do Urbanismo e Ambiente, Governador Provincial e o Administrador Municipal, cada um a seu nível e escala, já que o Administrador Comunal lhe é apenas conferida competências para autorizar cedências para cemitérios e jazigos.

f.4) Prazo dos processos

O direito de um processo à prova do tempo constitui uma das dimensões garantística no processo administrativo. Neste sentido, qualquer processo administrativo prevê prazos legais para a sua concretização. No caso em análise, isto é, processo de concessão de terrenos urbanos, prevê o art. 5° n° 2 do RGCT, que remetido o requerimento, os serviços competentes devem notificar os interessados, por escrito, das decisões que profiram sobre os requerimentos apresentados, devendo ainda fundamentar a decisão pela qual indefiram os referidos requerimentos e qualquer outra decisão susceptível de causar consequências adversas aos requerentes. Clarifica o n° 4 do referido artigo e diploma que sem prejuízo do disposto no número anterior, os requerentes podem, nos termos gerais de direito, deduzir reclamação e interpor recurso administrativo das referidas decisões. Assim, o art. 6° n° 1 do RGCT estipula 10 dias como prazo para os interessados requererem qualquer ato ou diligência, deduzirem reclamações, interporem recursos ou exercerem qualquer outro direito ou faculdade legal.

Ainda o n° 2 realça que os prazos da impugnação dos atos administrativos por meio de reclamação, de recurso hierárquico ou de recurso contencioso são os previstos na LIAA e na NPAA.

Entretanto, no processo concessionário, se a autoridade concedente determinar a realização de hasta pública, segue-se o estipulado no art. 48° e posteriormente o versado no art. 63° ambos do RGCT. Neste contexto, o arrematado é notificado para no prazo de 10 dias, pagar ou depositar o preço de arrematação (art. 59° n° 2 do RGCT).

Caso se dispense a hasta pública, o requerente é notificado. A partir da recepção da notificação, este tem 10 dias para declarar se aceita ou não a concessão. O silêncio revela aceitação. Passado esse período, o requerente tem cinco (5) dias a contar da data da publicação do despacho, levantar junto dos serviços competentes da autoridade concedente, as correspondentes guias para o pagamento da prestação devida. São igualmente disponíveis cinco (5) dias para o requerente efetuar o pagamento a contar da data de entrega das guias de pagamento (art. 144° n°s 2 e 3 do RGCT). No caso do incumprimento, o art. 61° do RGCT prevê as devidas sanções.

f.5) Extinção e caducidade das concessões

Tal como dissemos anteriormente, a terra é propriedade originária do Estado, que a pode conceder nos termos previstos. Ora, as terras concedidas podem ser recuperadas, sempre que houver razões que o justifiquem (n°s 3 e 4 do art. 48° da LT). A resolução e devolução previstos nos citados números são nos termos do art. 193° n°s 1 e 2 do RGCT, decididas por despacho da autoridade concedente e publicado nos principais jornais nacionais. Nesse sentido, o art. 64° da LT prevê as causas passíveis de extinção dos direitos fundiários. No caso concreto, o RGCT prevê no seu art. 189° n° 1, com as suas respetivas alíneas, os termos de caducidade das concessões, a saber:

- a) pelo decurso do prazo, se o contrato de concessão não for renovado;
- b) quando ao terreno concedido seja dada finalidade diferente da autorizada, sem o consentimento da autoridade concedente;
- c) quando o direito fundiário concedido não seja exercido ou o terreno concedido não seja aproveitado nos prazos e termos contratuais ou sendo o contrato omissivo, durante três anos consecutivos ou seis anos interpolados, qualquer que seja o motivo;
- d) quando o direito fundiário concedido seja exercido em violação do disposto no artigo 18.º da LT;

- e) ocorrendo expropriação por utilidade pública;
- f) em caso de desaparecimento ou inutilização do terreno concedido.

A caducidade é declarada por despacho da autoridade concedente (art. 190º nº1 do RGCT), cujos efeitos estão previstos no art. 191º do RGCT.

f.6) A substituição e transmissibilidade da concessão

f.6.1. Substituição

Durante o processo concessionário, por fatores vários a lei prevê os factos que possibilitam a substituição da parte e a conseqüente transmissão dos direitos fundiários. Reza o art. 167º do RGCT que a substituição ou transmissão opera-se por:

- a) Associação³¹;
- b) Ato de substituição ou transmissão voluntaria entre vivos, a título gratuito ou oneroso;
- c) Execução judicial;
- d) Sucessão por morte.

Entretanto, é peremptório o nº 1 do art. 168º em destacar que a substituição e a transmissão dependem da prévia autorização da entidade concedente, sob pena de nulidade, como observa o nº 2 do citado artigo, todos do RGCT. Em consequência a substituição só pode ser efetuada depois da demarcação provisória, assim reza o art. 176º do RGCT.

Por ato entre vivos a substituição no processo de concessão deve ser requerida por todos os interessados, devendo os serviços do IGCA elaborar a informação sobre o pedido, e de forma discricionária ser apreciado pela entidade concedente para o possível deferimento da concessão. Só se considera efetuada a substituição depois de ser proferido o despacho que a autoriza (art. 174º, 134º do RGCT).

Quanto a substituição por morte, cabe aos herdeiros a competência de requerer no prazo de 90 dias, cuja instrução é feita com a certidão do óbito da parte no processo, documento comprovativo de que foi instaurado inventário judicial ou solicitada a habitação notarial e cópia do testamento autenticado caso haja (art. 175º do RGCT).

³¹ Verifica-se a associação quando é criada uma contitularidade da situação existente, fazendo parte dela o requerente ou o concessionário. A associação está sujeita aos requisitos formais da substituição ou transmissão entre vivos (art. 186º nº 3 do RGCT).

f.6.2. Transmissão

Sendo a concessão um direito, ela pode ser transmitida. O art. 61º da LT retrata essa figura, realçando no seu nº1 que os direitos fundiários são transmissíveis em vida e por morte. Matiza o nº 1 do art. 177º do RGCT, que a transmissão por ato entre vivos, quer a título oneroso, quer a título gratuito, dos direitos fundiários concedidos deve ser requerida pelo transmitente e pelo transmissário. Salvos casos específicos, os nºs 2 e 3 do art. 177º do RGCT explicitam os casos em que não é possível a autorização da transmissão; assim como o art. 178º do mesmo diploma especifica os critérios de transmissão por morte na concessão provisória, remetendo –a na forma e nos prazos estabelecidos no art. 175º do RGCT. Entretanto, a autoridade concedente deve proferir o despacho de autorização para a transmissão, onde especifica as condições a que fica sujeito o novo concessionário (art. 179º), devendo ter em consideração que essa autorização caduca 90 dias após à data da notificação do respetivo despacho (art. 180º) ambos do RGCT.

O art. 181º do RGCT retrata a transmissão por morte da concessão definitiva, assim como a substituição e transmissão em processo judicial, previsto no art. 183º. A transmissão por morte da concessão definitiva deve ser comunicada por qualquer dos herdeiros aos serviços do IGCA e aos serviços das finanças, no prazo de 90 dias contados da data do falecimento do concessionário, sob pena de multa equivalente a UCF 500 (nº 2) e essa transmissão não carece de autorização da entidade concedente (nº1) ambos do RGCT.

Quanto ao registo da transmissão por ato entre vivos ou na sucessão por morte, é da competência dos interessados (art. 182º do RGCT). É da responsabilidade dos interessados o registo na Conservatória do Registo Predial da situação do terreno concedido.

II.6. Direitos e deveres do concessionário na ordem jurídica angolana

No âmbito do processo concessionário é imposto um conjunto de deveres e igualmente um conjunto de direitos acometidos ao concessionário, cuja eficácia e conteúdo garantístico na sua esfera privada será para nós objeto de análise.

Como tivemos a ocasião de ressaltar, a autoridade concedente cabe o cumprimento do estipulado nos artigos 141º, 142º, 147º todos do RGCT, enquanto que o particular sendo parte interessada, durante o processo e pós concessão cabe-lhe:

- a) Cumprir de forma escrupulosa com o estipulado nas diferentes fases do processo, conforme referimos anteriormente, sob pena de se inviabilizar a marcha processual³², dando lugar ao arquivamento³³, a extinção³⁴ e a caducidade³⁵ do processo, sem prejuízo das sanções previstas no art. 61º do RGCT. A LT, assim como o RGCT não admitem exceções nem passos facultativos nas diferentes fases;
- b) Estipula o art. 121º do RGCT a obrigação ao concessionário, sob pena da resolução da concessão, o cumprimento obrigatório das condições que lhe forem impostas para a racional utilização dos recursos naturais do terreno concedido e a submeter-se às normas constantes de qualquer plano ou programa que vigore ou que venha a ser estabelecido na zona onde o terreno concedido se situa.
- c) De forma absoluta é vedada ao concessionário a exploração de recursos minerais que se encontram ou vier a encontrar no terreno concedido³⁶;
- d) É imposto ao concessionário o devido dever de manter o terreno concedido caracterizado, com os sinais demarcatórios que devem sempre estar em bom estado, permitindo assim a visibilidade dos limites, como reza o art. 122º nº 1 do RGCT;
- e) O concessionário não pode recusar a constituição de servidões de passagem, assim como é obrigado a dar passagem aos proprietários de prédios contíguos que não tenham comunicação com a via pública (art. 124º nºs 1 e 2 do RGCT);
- f) Observando as disposições contratuais assim como a função social da concessão, o art. 7º da LT, combinado com o art. 125º do RGCT impõem o dever de aproveitamento útil e efetivo³⁷ do terreno concedido;
- g) São também deveres obrigatórios do concessionário o pagamento das despesas da outorga do título de concessão (art. 144º do RGCT), dos impostos fundiários e impostos de selo (art. 157º al. c) do RGCT), sob pena de uma execução coerciva das despesas tributárias (art. 161º do RGCT).

Relativamente aos direitos, em síntese o concessionário tem:

- a) Direito a informações correntes do curso dos procedimentos que acompanham todo o processo de concessão (art. 5º e 140º ambos do RGCT);

³² Art. 187º do RGCT

³³ Art. 188º do RGCT

³⁴ Art. 64º da LT

³⁵ Art. 189º do RGCT

³⁶ Art. 10º da LT

³⁷ Aproveitamento útil nos termos do art. 126º do RGCT, consiste na execução do plano de exploração ou de construção constante do contrato de concessão ou, não havendo, na utilização de todo o terreno concedido para os fins da concessão.

- b) Direito de reclamação caso houver situações inquinadas durante o processo concessionário, como garante o art. 113º do RGCT;
- c) Apesar de estar sujeito a autorização da autoridade concedente, é também um direito garantido ao concessionário alteração da finalidade e do aproveitamento do terreno concedido, conforme faz alusão o art. 129º do RGCT;
- d) Na mesma lógica, o RGCT no seu art. 130º n.ºs 1 e 2, garante ao concessionário o direito de renunciar qualquer terreno já concedido ou qualquer pedido de concessão, embora não esteja garantida o reembolso da quantia paga, nem tão pouco o direito a indemnização pelas benfeitorias;
- e) O art. 131º do RGCT confere igualmente ao concessionário o direito de redução da área da concessão outorgada. Constam como direitos adquiridos pelos concessionários, alguns dos casos já referenciados, como é a substituição da parte no processo (art. 167º, 174º, 175º), a transmissão (art. 177º, 178º, 181º, 183º) todos do RGCT.
- f) Constitui um direito do particular que seja proprietário ou titular de um direito fundiário afetado, a justa e adequada indemnização (n.º 2 do art. 21º do RGCT), nos casos de expropriação por utilidade pública ou requisição temporária (al. e) do art. 64º da LT e n.º 1 do art. 21º do RGCT). Nos termos destes preceitos legais infere-se que só tem direito a indemnização o possuidor de um direito fundiário pleno ou consolidado ou se quisermos ainda chamar adquirido³⁸, o que implica dizer que no contexto angolano, os ocupantes informais ou de boa fé e os ocupantes não autorizados como anteriormente fizemos alusão, estão *ipso facto* excluídos do direito indemnizatório, por não serem na verdade proprietários plenos e titulados. Não é nossa pretensão nesta reflexão analisar a questão e o alcance da justa indemnização prevista no RGCT, mas cabe –nos dizer que em matéria de expropriações ainda vigora em Angola a Lei n.º 2030, de 22 de junho de 1948, que em muitos aspetos já se encontra completamente desajustada ao contexto atual. Entretanto, já foi aprovada recentemente (23/01/2020) uma proposta legislativa pela Assembleia Nacional, com 118 votos a favor do grupo parlamentar do partido maioritário (MPLA), 54 votos contra e quatro abstenções dos partidos da oposição.

³⁸ Direito de propriedade pleno ou consolidado ou adquirido no âmbito fundiário é aquele que, além de assegurar ao particular o direito de construir, nos termos em que foi concedido, não pode ser sacrificado, por qualquer forma sem o pagamento de uma justa indemnização ou outra forma de compensação patrimonial (Monteiro, 2011, p. 11).

- g) Impele igualmente aos particulares, nos termos do art. 198º do RGCT o dever de colaboração. Para o mesmo dever de colaboração são chamadas as entidades públicas, como o consagra o art. 205º do RGCT.

II.7. Distinções terminológicas: legalidade e ilegalidade vs formalidade e informalidade no processo fundiário e urbanístico

Partindo da constatação real, é geralmente comum o uso sinonímico dos termos formal e legal, assim como informal com o ilegal. Daí a confusão em deduzir-se que tudo que é formal é legal e o que é informal é ilegal. Esta confusão terminológica é bastante patente na área urbanística e fundiária, muitas vezes estimulada por incongruência das próprias legislações. Daí que é mister nesta abordagem, tentar clarear esses termos para se evitar equívocos interpretativos.

A informalidade está relacionada, de forma geral, a todos os mecanismos de produção do sistema económico vigente. Ou seja, aquele que não pratica esses mecanismos conforme os preceitos oficiais ditados pelas regras do Estado estão atuando de forma informal.

Com isso, a informalidade é praticada na forma de se trabalhar, locomover, conseguir crédito no mercado e adquirir serviços de telefonia, televisão, água, luz, etc. Assim, como afirma Smolka a condição de informalidade da população reitera e reforça a sua condição informal no processo de produção capitalista (Tibo, 2011, p. 18). Como um círculo vicioso, a população informal, devido à sua condição de informalidade, não consegue escapar dos mecanismos de produção informais. Dessa forma, o conceito de ilegalidade e o de informalidade são distintos e possuem diferentes significados. Em alguns casos, podem ser complementares e um reforçar o outro.

Para os efeitos desta pesquisa, o termo informalidade trata de todas as formas de reprodução social que não estão enquadradas no modelo formal da aquisição de terreno nas zonas urbanas. É o caso dos inúmeros musseques e zonas suburbanas hoje existentes nas principais cidades de Angola, com maior destaque a capital do país Luanda.

Já a ilegalidade, nesta pesquisa, é traduzida como edificações que não são licenciados nos termos da legislação prevista numa determinada ordem jurídica, no nosso caso concreto, na ordem jurídica angolana. Esta definição é importante para evitar possíveis confusões conceituais.

Partindo desse pressuposto, não é de admirar que, na maioria dos casos, para se aprovar um processo de edificação e parcelamento do solo, a propriedade da terra deve estar legalmente formalizada nos registos prediais dos competentes notários.

No contexto jurídico angolano é o Decreto n° 80/06 de 30 de outubro, designado Regulamento de Licenciamento das Operações de Loteamento, Obras de Urbanização e Obras de Construção, que regula as edificações. Entretanto, todas as construções ou obras realizadas à margem deste dispositivo legal são consideradas ilegais, mesmo que estejam num terreno formalmente concedido.

Sendo assim, a formalidade diz respeito aos critérios e mecanismos de ocupação da terra à luz dos direitos fundiários e legalidade diz respeito ao cumprimento das normas urbanísticas de edificação.

Importante notar que é possível existir a sobreposição entre os casos. Ou seja, o morador pode ser informal e ilegal, ou informal e legal, ou formal e ilegal, como também é possível termos uma edificação ilegal num terreno formal, ou uma edificação ilegal num terreno informal (o que é mais frequente), mas raramente³⁹ encontramos edificações legais em terrenos informais.

A legislação urbanística pode ser vista como um dos mecanismos de força presentes na atuação do Estado, como forma de realizar o controle do sistema de produção das cidades e da realização efetiva dos direitos fundiários legalmente estabelecidos. Daí a razão de ser do Direito de Urbanismo, enquanto área jurídica vocacionada a disciplinar a ocupação, utilização e transformação dos solos.

No nosso caso e como referenciamos anteriormente, a ausência do título de licença incorre *ipso facto* a uma ilegalidade. O art. 7° do Decreto n° 80/06 de 30 de outubro, traz um conjunto de operações e obras cuja realização está sujeita à licença urbanística, e o art. 8° do referido diploma consagra algumas isenções de licitação.

Apesar de não ser matéria da nossa abordagem nesta dissertação, apenas em linhas gerais dizer que o processo de licenciamento urbanístico na legislação angolana está previsto no art. 11° do Decreto n° 80/06 de 30 de outubro, e que sem prejuízo da responsabilidade civil e criminal, o não cumprimento das normas expostas no referido diploma é punível como transgressão. O art. 70° do citado decreto traz à luz as devidas transgressões urbanísticas.

Fruto do incumprimento das normas urbanísticas, realidade muitas vezes causadas devido ao complexo e burocrático processo de licitação, hodiernamente os espaços urbanos ilegais compõem a maior parte da área das cidades angolanas. Entretanto, essa realidade não é exclusiva a Angola; vários

³⁹ Digo raramente porque com a corrupção endêmica que caracteriza Angola, não me causaria estranheza que uma determinada autoridade administrativa legalize uma edificação em terreno ocupado informalmente, pois, em alguns casos, os interesses obscuros de certos grupos ou indivíduos, tendem a sobrepor os interesses da Nação.

outros países e continentes viveram e vivem semelhantes situações, em muitos casos provocadas pelas insipientes políticas e decisões urbanísticas. O que se afirma sobre as edificações ilegais, também se aplica a questão de ocupações informais ou irregulares. Por conseguinte, Tibo (2011, p. 17) referencia Fernandes (2008a) que acredita que nos países em desenvolvimento cerca de 40% e 70% , podendo até alcançar em certos casos a 80%, (como é a realidade de Angola) das pessoas vivem na informalidade no que diz respeito às formas de acesso ao solo urbano e na ilegalidade quanto à produção da habitação.

Grosso modo, numa lógica terminológica legal, não podemos falar de ocupação legal ou ilegal, nem tão pouco de edificação formal ou informal, mas sim em ocupação formal ou regular e ocupação informal ou irregular, assim como edificação legal ou edificação ilegal. Esclarecidas as dúvidas terminológicas, retomamos o nosso caminho, que é a ocupação informal.

II.8. A ocupação fundiária no ordenamento jurídico angolano

II.8.1. Conceito de ocupação

Tal como referenciamos anteriormente, no âmbito do direito do urbanismo, fundiário e civil, os termos concessão e ocupação, geralmente confundem-se; o que nos obriga a sua clarificação.

Entretanto, ocupação⁴⁰, significa tomar posse de algo ou preencher determinado espaço. Fazer uma ocupação ou estar em uma ocupação é apoderar-se de algo ou lugar.

Para o Direito Civil, a ocupação é uma das formas de aquisição da propriedade móvel. É quando a pessoa ou grupo apodera-se de uma coisa móvel que esteja sem dono ou abandonada. Se o bem em questão for imóvel, como uma casa ou um terreno, a ocupação pode gerar a posse, mas não a propriedade, devido à maior importância econômica dos bens imóveis em comparação aos móveis.

II.8.2. Ocupação fundiária e ocupação informal no ordenamento jurídico angolano

A palavra ocupação não é recente da legislação angolana. Ela dista deste a primeira lei de terra. Importante ressaltar que a partir da Lei Constitucional de 1992, a terra passou a ser propriedade originária do Estado (nº 3 do art. 12º). O título do art. 30º da Lei nº 21 – C/92 de 28 de agosto vem

⁴⁰ <https://www.significados.com.br/ocupacao/>

estampado “ocupação ou concessão anterior”. A ocupação nesta vertente, servia como forma de exploração das terras pelas populações nos povoados rurais através das regras costumeiras do meio em que atuavam (n.ºs 1 e 3 do art. 15.º da Lei n.º 21 – C/92). Na verdade, se olharmos para o n.º 1 do art. 52.º e n.º 7 do art. 52.º, ambos do Decreto n.º 32/95, de 8 de dezembro; ou ainda para a al. b) do art. 62.º e o n.º 4 do art. 66.º, assim como para o título do art. 67.º, todos do mencionado decreto, verifica-se que diferem no sentido legal atribuído às terras utilizadas pelas populações rurais, denominadas no texto constitucional por camponeses (art. 12.º n.º 4). Nota-se nestes dois diplomas que o termo ocupação acabou tendo um sentido não uniforme.

Nestas circunstâncias, é claramente visível que o termo ocupação consignado no n.º 1 do art. 30.º da Lei n.º 21-C/92 referia –se a uma apropriação indevida; ou seja, aquela não conferida através de título idôneo passado por alguma autoridade competente. Daí o n.º 3 do citado preceito ordenar que se procedesse à sua “regularização”.

Entretanto, a nova LT igualmente não traz nenhum conceito sobre o termo ocupação. Essa palavra aparece raríssimas vezes no referido diploma, mas com emprego e sentidos diferentes (art. 15.º, art. 16.º n.º 1 e 2, art. 22.º n.º 2, art. 34.º n.º 1 al. d), art. 40.º e art. 84.º todos da LT).

Da interpretação do espírito do legislador, expresso no art. 22.º n.º 2 da LT, infere-se que a ocupação dos terrenos rurais comunitários, poderia ser designada com a seguinte expressão: posse consuetudinária das terras. Desta maneira, a posse assim estabelecida transmitiria, portanto, a ideia da posse imemorial de membros de uma linhagem definida pelos conceitos culturais, através do qual faziam a gestão de certas áreas de terra segundo os costumes, sob cuja égide se estruturavam.

Do acolhimento do dispositivo previsto no art. 84.º da LT infere-se a existência de ocupações de terras sem título, ou em outros termos ocupações sem a autorização da entidade competente, o que culmina na chamada ocupação informal ou irregular.

Ora, é importante notar que a referência particular ao termo “ocupação” na legislação fundiária, podia em grande medida, conduzir a susceptível interpretação de que terras foram descobertas e que podiam pertencer a quem as descobrisse. Isto faz nos lembrar como bem diz Rui Pinto, a época da colonização. Pois, na era do domínio português se reconhecia a ocupação da terra pela população colonial, porque esta via-a “como seu dono, porventura ignorando o direito costumeiro local”. Neste sentido era admitida a ocupação. Nesta visão, o termo ocupação acarreta contrariedade quando considera o seu primeiro habitante ou possuidor como ocupante, invasor ou como intruso.

No contexto angolano, a primeira lei de terra só surgiu em 1992 e a sua regularização em 1995, o que pressupõe a existência de ocupações não só antes de Angola ser um país independente,

mas até quase duas décadas depois da independência. O que quer dizer que já existia a ocupação de facto. O primeiro legislador fundiário, ante a esses factos procurou proteger o direito dos ocupantes, reconhecendo-lhes o direito de obtenção de um título válido sobre as terras ocupadas, tendo como requisito o requerimento de licença, conforme estipulava o nº3 do art.30º da Lei nº 21 – C/92 de 28 de agosto, combinado com o art. 66º do Decreto nº 32/95 de 8 de dezembro. Quem, no entanto cumprisse esse formalismo legal, dentro do período de três anos desde a publicação do referido decreto, legitimava a ocupação e quem não o fizesse dentro desse espaço temporal, perdia o direito de legitimar a ocupação. Infelizmente, o contexto social, político, econômico, associado a ignorância jurídica da população, assim como os empecilhos e dificuldades administrativos, a referida norma não surtiu os desejados efeitos.

A nova LT, no seu art. 84º, assim como o seu regulamento (art. 215º nº 1 do RGCT) também partilhou do espírito do anterior legislador, mas desta vez reconhecendo a ocupação e posse de facto, previu três anos para a efetivação da formalização da ocupação. Mas pelas razões já mencionadas, igualmente os efeitos da lei foram além do desejado. Segundo o espírito da lei, quem não formalizou a ocupação até hoje, perdeu a possibilidade de adquirir qualquer direito fundiário da ocupação em posse, e com a obrigação de restituir imediatamente o terreno ao Estado (nº 3 do art. 215º do RGCT), sob pena de este (Estado) intentar uma ação judicial contra o ocupante caso não o faça voluntariamente (nº 4 do art. 215º do RGCT). Julga-se nestes termos que o legislador não teve em consideração a realidade social, econômica, cultural e jurídica de Angola, privilegiando a força do poder e da lei em detrimento da maioria populacional pobre. Facto curioso é que na matéria de regularização das ocupações, o legislador ordinário no art. 84º nº1 faz remissão aos nºs 5 e 6 do art. 6º da LT, números esses que salvo a prova do contrário, não existem no referido diploma. Ora, isto dificulta de certo modo a compreensão e a interpretação cabal dessa figura, pelo que aconselhamos aos nossos legisladores mais atenção nesses aspetos e correção imediata do erro, pois, em muitas legislações erros do género são frequentes. Com isto, ficamos bloqueados para outros possíveis comentários ou reflexões.

Todavia, como é do conhecimento geral, apesar da guerra terminar em 2002, os deslocados não regressaram às suas áreas de origem, mas sim permaneceram nas zonas periféricas e urbanas por terem já instalado as suas residências e estabelecidas as redes sociais que proporcionam rendimentos económicos e possível bem-estar familiar.

Na maioria das províncias, os sistemas tradicionais de distribuição de terras rurais reafirmaram-se e os sistemas informais foram o principal mecanismo de acesso à terra urbana para habitação. O estatuto social comunitário atribuído as autoridades tradicionais (regedores, sobas,

coordenadores e outros), combinado com a previsão legal das comunidades rurais (art. 37º da LT), assim como a existência de vários órgãos administrativos e não só imiscuídos na questão fundiária e urbanística, possibilitaram o surgimento das chamadas vendas ilegais, concessões informais e concomitantemente as ocupações informais.

Por isso, na matéria fundiária em Angola quando se fala em venda ilegal, construção ilegal, ocupação informal, é importante situar-se no tempo e no espaço. Muitas localidades que hoje designamos zonas urbanas, zonas periféricas ou zonas suburbanas ou ainda peri – urbanas⁴¹ como preferem designar, eram há tempos zonas rurais. E quem cedia ou vendia terrenos nas zonas rurais eram as autoridades tradicionais, e segundo as regras costumeiras⁴². Mesmo sem nenhuma previsão legal, a eles eram cometidos esses poderes. Daí a pergunta: até antes da entrada em vigor da legislação fundiária e urbanística poderia falar-se de ocupação informal, se esta fosse cedida ou autorizada por uma competente autoridade tradicional ou mesmo administrativo segundo as normas costumeiras? Pensamos que não, pois, até um certo período de tempo, as autoridades tradicionais detinham esses poderes e competências. Eles é que titulavam as concessões através da declaração do bairro, ou da coordenação ou da regedoria. E essa declaração ao longo de um período de tempo era o título bastante e válido. Pelo que até aos nossos dias, muitos sentem-se com a posse segura apenas com o título concedido pela autoridade tradicional.

Por falta de legislação eficiente e por força do direito consuetudinário, várias parcelas de terra, sobretudo nas zonas peri urbanas, urbanas e rurais, foram ocupadas pelas populações. Muitas destas ocupações enquadraram-se no contexto político e histórico que o país viveu durante várias décadas.

Na realidade angolana, o direito de ocupação constitui um costume local, resultando disso a dualidade seguinte: ocupação através das normas costumeiras pelas comunidades locais e ocupação sem a intervenção das normas costumeiras por sujeitos singulares de boa fé, dando assim as designadas ocupações de boa fé.

São consideradas ocupações de boa fé as ocupações de terras feita pelas populações nas zonas periféricas dos centros urbanos e não só, em que não haja, por alturas da ocupação, nenhuma

⁴¹ São terrenos situados em redor das zonas urbanas sem redes de serviços públicos coletivos como: água canalizada, saneamento e recolha de lixo, telefone e estradas asfaltadas. Estas zonas periféricas são informalmente ocupadas e muitas delas não constam dos planos de urbanização (Kusche-Uebber & Ilinga, 2007, p. 9)

⁴² Geralmente quem quisesse construir uma casa, pedia autorização ou o espaço de construção à autoridade tradicional local com competência para tal, esta concedia o espaço, pois, até certo período de tempo, precisava-se povoar as zonas com mais gente para possibilitar mais desenvolvimento da urbe. Em algumas circunstâncias a concessão era gratuita, em outras situações, era preciso entregar a autoridade tradicional competente um garrafão de vinho, litro de aguardente e um valor pecuniário simbólico caso fosse necessário. Era a autoridade tradicional que limitava o espaço a ceder. Algumas vezes fazia –se prova do ato através de declaração do bairro, mas não era ao todo obrigatório, valendo simplesmente na maior parte dos casos a simples autorização oral, que tinha a força vinculativa e valia como lei. A palavra da autoridade tradicional tinha mais força que o simples papel (declaração). É verdade que Angola é um país pluricultural, de modo que as formas de concessão costumeira poderiam ter realidades diferentes, mas no essencial, o poder do ato era das autoridades tradicionais. Acredita-se que a terra é pertença dos ancestrais, cujo poder de continuidade está nas mãos das autoridades tradicionais. Por isso, em Angola quando geralmente se inaugura um edifício público, as autoridades tradicionais são chamadas para realizar a famosa " bênção tradicional)

proibição da administração local do Estado, ou constituídas reservas para uso futuro no interesse público (Kusche-Uebber & Ilinga, 2007, p. 10). Nestes termos, a ocupação passa a ser um modo legítimo pela qual se opera a aquisição da terra, mesmo quando desatende o transcurso de determinado lapso de tempo. Sublinhamos que esta não é a visão do legislador angolano, pois, nos termos fundiários, mesmo havendo a posse continuada, não é passível conduzir à usucapião em Angola.

Igualmente, o regime geral de ocupação, previsto no art. 1318º e seguintes do CC, está limitado aos animais e aos bens móveis e, por isso, as disposições dispersas onde encontramos referências a ocupação na LT (art. 22º, nº1 do art. 27º, nºs 1 e 5 do art. 37º, art. 40º) são remetidas para o regime da posse previstas no Código Civil. Como tal, apesar da existência em grande escala das ocupações de boa fé, sobretudo nas zonas peri urbanas em nenhum momento a LT fez referência a essa figura, remetendo ao art. 84º nº 1 a obrigatoriedade da emissão do título de concessão dentro de três anos.

Portanto, a nosso ver, é preciso perceber-se melhor o uso do termo ocupação informal em Angola.

Entretanto, é nosso entendimento que se podia desmistificar essa figura em duas partes: ocupação informal ou irregular e ocupação não autorizada.

Neste prisma, consideraríamos ocupação informal ou irregular aquela feita no terreno sem condições urbanísticas e de planeamento, mas por ocupação de boa fé. Já a ocupação não autorizada é aquela feita num espaço de tutela administrativa, com a devida planificação urbanística, e sem o cumprimento dos procedimentos de concessão ou ainda a ocupação realizada nas reservas fundiárias do Estado.

Ainda sobre a ocupação informal, sugerimos nesta reflexão a sua repartição em duas partes, tendo em atenção ao contexto histórico e fundiário de Angola, a saber:

- a) Ocupação informal in persona: quando o terreno é ocupado sem o título ou autorização da entidade (administrativa) ou autoridade (tradicional) competentes e sem plano urbanístico próprio;
- b) Ocupação informal in loquo: aquela ocupação cedida ou autorizada⁴³ pela entidade (administrativa) ou autoridade (tradicional) competentes, mas sem a existência de um plano urbanístico próprio.

⁴³ Essa autorização ou cedência poderia ser verbal ou escrita por meio de uma Declaração do bairro ou um outro documento similar

Observa-se nestes dois casos a prevalência do princípio de boa fé, o que não pode ser evocado na ocupação não autorizada.

Contudo, admitimos a possibilidade da formalização ou regularização das referidas ocupações (informais e não autorizadas), mas baseando-se em critérios diferentes, em que num quadro legal próprio se pode estabelecer.

II.8.3. Necessidade de regularização das ocupações informais e não autorizadas

A experiência da maioria dos países em África, América Latina e Ásia mostra que prevalecem os sistemas informais de acesso à terra. As populações urbanas mais pobres e vulneráveis têm, geralmente, acesso à terra através desses sistemas informais. Payne (1997), citado por DW e CMAAH, (2005, p. 44) aponta as principais razões para esse facto: a enorme procura por terra; o sistema formal incapaz de satisfazer essa procura; os sistemas formais implicam custos, conhecimentos e investimentos de tempo aquém das possibilidades financeiras das populações urbanas mais pobres e vulneráveis e finalmente, as estruturas legais e administrativas necessárias para tornar os sistemas formais de acesso à terra funcionais são muito frágeis.

É um facto que a maior parte dos ocupantes de terras em Angola não possuem qualquer título legal válido. São ocupantes informais ou não autorizados. E isto é preocupante. Infelizmente o nosso legislador fundiário atual não fez qualquer grande referência a essa situação.

Apesar de não se consagrar um conceito, nem um tratamento pormenorizado, sobre a ocupação informal no ordenamento jurídico angolano, ela aparece escassas vezes sob o epíteto de “ocupação ilegal” que nos parecem serem usados de forma indistintos, como veremos adiante. Mas bastando no que referenciamos anteriormente, consideramos incoerente falar –se no âmbito fundiário de ocupações ilegais, uma vez que no espírito do legislador angolano, a ilegalidade diz respeito a inobservância das normas urbanísticas. Quanto a ocupação informal, esta sim encontra o seu enquadramento no âmbito fundiário. O que falar das ocupações informais em Angola?

Aparecem em poucas referências os termos “ocupações ilegais” (al. d) do art. 204 n°1; art. 215° do RGCT; al. g) n° 1 do art. 41° da LOTU); “ terrenos ilegalmente ocupados” (art. 213° do RGCT); áreas de ocupação espontânea (al. d) do n° 1 do art. 57° da LOTU); áreas de origem ilegal (al. f) n° 1 do art. 98° do RGPTUR); ocupação sem qualquer título (art. 84° da LT). Como se vê, tantos termos, mas que não nos trazem um único sentido. A infelicidade do legislador está no facto de ter ignorado

realidades concretas, assim como não ter conceituado determinados termos, deixando espaços cinzentos e interpretações equivocadas.

A grande maioria dos habitantes das áreas urbanas e peri-urbanas de Angola ocupou a terra através de mecanismos informais, num processo que envolveu, muitas vezes, as instituições administrativas locais. Os mecanismos mais comuns foram a compra informal de terra, com documentos de compra testemunhada, existindo um mercado de terras informal ativo, quer para arrendamento de residências, quer para a compra de terrenos e de casas.

A política habitacional em Angola é um fracasso, volvidos 45 anos desde a independência. Cada um salve-se como puder para ter uma moradia condigna. Há vários anos o Estado demitiu –se dessa sua função social. Negou aos seus cidadãos esse fundamental direito. Hoje com alguma tibieza, vão surgindo alguns projetos habitacionais, que muitos denominam por “centralidades”⁴⁴ e “urbanizações”⁴⁵ em alguns centros das cidades; mas os critérios de acesso as mesmas são sumamente opacos e discriminatórios, valendo sempre como é costume quem tem poder político⁴⁶, económico entre outros. Os outros (aqueles que pouco ou nada possuem ou ainda que não se identificam com as cores do partido governante) são geralmente excluídos e marginalizados socialmente.

Não tem havido alternativas de acesso à terra, já que a oferta de terra por parte do Estado tem sido praticamente nula, apesar da responsabilidade legalmente assumida e associada a sua incapacidade de regularizar a ocupação informal de terras, os particulares ou ocupantes, dado o elevado nível de insegurança que sentem, a maioria destes têm feito investimentos consideráveis para consolidar a posse da terra em função das suas circunstâncias económicas e fazem mais investimentos para melhorar a sua situação social e poder passar a propriedade sob forma de herança. Para tal, os investimentos já efetuados por estes, embora de forma ilegal e informal em muitos casos, deveriam constituir a base da consolidação e não ser ignorados e ameaçados por uma renovação radical, pois eles também representam um substancial investimento económico geral.

A grande fragilidade da capacidade legal, administrativa, técnica e de investimento do Governo — a todos os níveis — no que diz respeito ao desenvolvimento urbano (planificação urbana, investimento em infraestruturas, gestão de terras, assistência à construção, etc.), e os constrangimentos estruturais à atuação do sector privado nesta área, acentuam a necessidade de políticas urbanas governamentais de nível nacional e de estratégias e programas/projetos de

⁴⁴ Centralidades do Kilamba , Zango, Kapari, Sequele e Km 44

⁴⁵ Urbanização 4 de Abril (Cabinda),

⁴⁶ Sobretudo o critério partidário faz sempre das suas. Goza de privilégio de acesso o militante do partido no poder. Aos outros, esse sonho é quase uma autentica quimera.

desenvolvimento urbano, que se concentrem na inclusão social e económica da maioria e não na sua exclusão.

Por isso, julgamos ser um imperativo legal a regularização das ocupações, assim como a legalização das edificações. O procedimento de regularização das ocupações e da legalização de habitações deve ser transversal a todo o território angolano, o que pressupõe a criação de um quadro legal estruturado, que regulamente medidas corretivas para as construções existentes, assim como para as zonas ocupadas a margem dos princípios de planificação urbanística. Este quadro legal tem de ter como principal objetivo a reconversão e regularização do uso do solo, assim como a legalização das construções edificadas.

As legalizações consubstanciam a condição necessária para que os proprietários, pela obtenção de licença de utilização, tenham pleno direito de usufruto sobre o seu bem imóvel: vender, arrendar (legalmente), herdar e também concorrer a programas de apoio financeiro à reabilitação habitacional, ou usufruir de isenção ou diminuição de imposto fiscal, solicitações de crédito bancário, entre outros benefícios aí advenientes, que em *ultima ratio*, o próprio Estado passa a ser um dos grandes beneficiários. A informalidade hoje é uma das condições da pobreza da população.

Para se tirar a maior parte da população angolana da informalidade e da ilegalidade impõe-se medidas interventivas e de requalificação das diferentes zonas informais. Excluir sistematicamente parte da população dos direitos à terra, devido a razões técnicas e legais, ou a uma capacidade institucional limitada, dificulta a governação e o papel do Estado. A necessidade de terra e de serviços conduz a população urbana a resolver estas questões “informalmente” quando os sistemas “formais” não funcionam. Considerar estas soluções informais como ilegais significa considerar a maioria da população como estando fora da lei e, de facto, enfraquece a lei. Muitos sistemas informais, embora inadequados em vários sentidos, são mais legítimos que os sistemas formais, sobretudo quando são uma herança de um outro período, ou quando foram importados de outros contextos.

Não é suficiente a simples disposição e previsão de 3 anos para regularizar a posse, como dispõe o n.º do art 84.º da LT, combinado com o n.º do art. 215.º do RGCT, num meio onde a maior parte da população é juridicamente analfabeta e economicamente pobre. É necessários diplomas próprios que simplificam o processo e incentivam a população a regularizar as suas propriedades. A ONG DW por exemplo, propõe a formas intermédias⁴⁷ de regularização dos terrenos urbanos e que

⁴⁷ A ONG Development workshop, propõe para o caso de Angola, as seguintes características que devem nortear os direitos intermediários:

- Intermédios: entre o direito pleno à terra, como os direitos de livre propriedade, ou os de superfície, e o direito precário, ou direitos básicos de propriedade consagrados no Código Civil;
- evolutivos: na medida em que permitem a possibilidade, em circunstâncias determinadas, de evoluir e se transformarem em direitos plenos;
- definidos: para permitirem a clarificação das suas implicações em oposição à generalidade dos direitos plenos ou dos direitos básicos de propriedade, no que respeita a questões como a transferência, compensações e limitações.

podem ser adotadas nos diferentes contextos. Naqueles casos que por razões de interesse público não forem possíveis outorgar o devido título ou legalizar a edificação, há que se prever os mecanismos compensatórios próprios dos ocupantes de boa fé. Se os ocupantes urbanos informais tiverem que ser expropriados das suas terras, como prevê o n.º 3 do art. 84.º da LT, combinado com o n.º 4 do art. 215.º do RGCT sem a compensação ou a devida indemnização, então a injustiça da lei estará provada. É importante que as leis estejam ao serviço da sociedade e refletem a realidade social, para que o seu cumprimento seja eficiente e eficaz. Hodiernamente é um imperativo abordar a questão do cumprimento das leis⁴⁸. Trata-se de abordar o Direito para além do arcabouço jurídico, enxergando o seu efeito na sociedade. Vive-se hoje a era do direito, e por isso deveria ser também a era do cumprimento das leis e do direito, os quais são legitimados, mas não materializados.

Em suma, a não referência na legislação angolana das ocupações de boa fé, a indefinição de um estatuto das ocupações informais ou não autorizadas, tendo em conta a realidade histórica que o país atravessou, assim como a falta de menção das zonas peri urbanas, musseques, na LT mostra claramente a intenção de se ignorar realidades insofismáveis. Julgamos essa atitude pouco correta, pois, ignorar um problema existencial não é o caminho da solução. É preciso encarar a realidade e é tarefa do Estado encontrar soluções mais harmoniosas e consensuais possíveis para os diferentes e difíceis problemas sociais. As zonas peri urbanas, as ocupações informais e não autorizadas são na verdade problemas sociais que devem ser encarados e solucionados com medidas sérias e necessárias, cujo promotor principal deve ser o Estado em consonância com todas as forças vivas da sociedade.

As questões chave em matéria de gestão de terra urbana são a inclusão social, a participação na gestão urbana e as oportunidades económicas. E quanto ao Estado é lhe incumbido ao cumprimento do seu papel regulador, executor e fiscalizador das relações fundiárias, sendo imprescindível a inclusão de outros agentes sociais, sobretudo a sociedade civil e as ONG`s.

Essas características, ter em consideração alguns princípios, tais como:

- A aceitação da regularização da ocupação das terras sempre que possível, com um reordenamento, melhoramento e requalificação da natureza do uso da terra, tendo em conta o seu valor;
- O princípio de que a terra deve ser valorizada pelo Estado, mesmo onde não exista mercado formal de terras, através de instrumentos de taxação, que devem ser, baseados no custo das atuais transações das terras — ou o mais próximo possível desses custos.
- A base dos atuais instrumentos de terras deve ser sujeita a regulamentação detalhada, baseada, tanto quanto possível, nas práticas existentes nas áreas peri-urbanas, representando os costumes e ganhando legitimidade (DW & CMAAH, 2005, pp. 153–154).

⁴⁸ Volvidos cerca de 16 anos desde a publicação da LT e 13 anos da publicação do RGCT, a aplicação em larga escala dos artigos 84.º da LT e 215.º do RGCT é e continuará a ser extremamente difícil, exatamente pelas injustiças sociais que acarretam. Isto demonstra com clareza os grandes constrangimentos existenciais na implementação da LT em Angola. Daí dizer que uma lei tem pouco valor se não for implementada ou implementável em larga escala, ou se ela é portadora de injustiças. Pois, a atual legislação fundiária foi e é infeliz ao não reconhecer nenhum direito e nenhuma garantia aos possuidores de terrenos urbanos de boa fé, possuidores urbanos informais e não autorizados e com a posse efetiva e continuada.

CAPITULO III: ANÁLISE DAS GARANTIAS DOS PARTICULARES NO PROCESSO CONCESSIONÁRIO EM ANGOLA

III.1. Noções conceituais

Para uma maior compreensão do que a seguir vamos nos debruçar, julgamos ser imperativo trazer à luz alguns conceitos chave da temática, nomeadamente as palavras garantia e particulares, tendo em consideração o sentido empregue nesta dissertação

III.1.1. Garantias

Falar objetivamente de garantias, é falar de proteção, de segurança do particular face a uma violação de um direito seu.

Por isso, em termos gerais define-se as garantias como meios jurídicos que a ordem jurídica põe à disposição dos sujeitos jurídicos para defesa dos seus interesses legítimos.

Vários outros autores refletindo a volta da figura das garantias trazem à luz outros conceitos que as caracterizam e as possibilitam maior compreensão jurídica. É o caso do Professor Freitas do Amaral (2012, p. 747) que entende serem as garantias meios criados pela ordem jurídica cuja finalidade é de evitar ou sancionar as violações do direito objetivo, as ofensas dos direitos subjetivos ou dos interesses legítimos dos particulares, ou o demérito da ação administrativa por parte da Administração Pública. Na mesma linha de pensamento, Caupers (2009, p. 263) define as garantias como meios jurídicos de defesa dos particulares contra a administração pública, sendo concretizada por intermédio da Administração Pública. Como é obvio, no processo concessionário, por imperativo legal entram em cena interesses dos particulares, assim como o interesse público, representado pelos órgãos administrativos. Neste jogo de interesses e de direitos entre as diferentes partes, é um imperativo a existência de garantias, sobretudo para o particular, face ao poder de execução prévia e de autoridade que a lei confere a autoridade administrativa.

Perante esses factos, Marcelo Caetano (1943, p. 355) entende que os órgãos administrativos gozam do privilégio de tornar certos e incontestáveis, para efeitos de execução, os direitos das pessoas coletivas públicas, dispensando assim a fase declaratória que para os particulares reveste comumente a forma jurisdicional. É o que se denomina garantias da Administração.

Concomitantemente os particulares também dispõem de garantias para defesa dos seus interesses legítimos. Por isso, podem os particulares, desde logo, recorrer aos tribunais. Mas, em momento anterior, podem ainda recorrer à própria Administração para fazer valer os seus direitos depois de praticado o ato.

As operações materiais não se anulam, pelo que, nestes casos, “o particular ofendido só tem a possibilidade de efetivar a responsabilidade civil da Administração” (Caetano, 1943, p. 359), como veremos adiante.

Com efeito, as garantias têm por finalidade evitar que a Administração Pública no exercício das suas atribuições lese os direitos e interesses legítimos dos particulares, e se eventualmente o lesar ela se sinta obrigada a restaurar as ações ilegais, eliminando-as ou sanando-as. Também no âmbito das garantias dos particulares, as condutas administrativas que lesam os legítimos interesses do particular podem ser sancionadas ou impostas as devidas e justas indemnizações ou outras condutas equiparadas, tendo em atenção o disposto no nº 1 do art. 75º da CRA.

A lei organiza a garantia dos particulares através duma garantia da legalidade – o recurso contencioso contra os atos ilegais da Administração –, que funciona na prática como a mais importante garantia dos direitos e interesses legítimos dos particulares.

As garantias dos particulares, por sua vez, desdobram-se em garantias políticas, garantias graciosas e garantias contenciosas. O conjunto de garantias forma o sistema garantístico.

III.1.2. Noção de particulares / interessados no processo administrativo

No processo concessionário, que culmina com o contrato de concessão⁴⁹, há fundamentalmente a intervenção de duas partes (apesar de outras entidades serem avocadas para a marcha processual⁵⁰), nomeadamente a entidade concedente e o concessionário.

A entidade concedente é o órgão da Administração pública que por imperativo legal tem os devidos poderes e legitimidade de conceder um terreno. No caso dos terrenos urbanos, a lei confere ao

⁴⁹ Art. 59º da LT; art. 145º do RGCT

⁵⁰ Referimo-nos dos outros órgãos públicos que pela natureza da sua missão auxiliam a autoridade concedente durante as diferentes fases do processo e possivelmente de outros elementos que podem ser chamados para a clarificação de certas situações que possam surgir durante o processo, vide art. 102 do RGCT.

Administrador Comunal⁵¹ poderes de conceder terrenos nos cemitérios e jazigos, Administrador municipal⁵² o poder de conceder os terrenos até 1000 m², ao Governador Provincial⁵³ lhe é conferido o máximo de dois hectares nas áreas urbanas e cinco hectares nas áreas suburbanas e os limites superiores a esses compete de forma exclusiva ao Ministro do Urbanismo e Ambiente⁵⁴.

Já o concessionário é o elemento que recebe a concessão, ou melhor o beneficiário da concessão. É o particular interessado na concessão. Durante o decurso do processo concessionário o requerente é considerado particular ou interessado. O que equivale dizer que esse particular pode vir a ser um concessionário, a partir do momento que é celebrado o contrato de concessão. Entretanto, em relação a entidade concedente, o concessionário não deixa de ser um particular ou um interessado, cujas garantias devem ser legalmente protegidas.

Importa, todavia, trazer à luz algumas diferenciações entre o particular e o interessado no âmbito do processo administrativo.

Tendo em atenção o versado no n.º 1 do art. 27.º da NPAA infere-se que os interessados são todos os particulares com capacidade de exercício de direitos, por si ou mediante suprimento de incapacidade. Assim sendo e de forma abstrata alinhamo-nos na esteira de António de Sousa (2003, p. 98), que considera particulares a todas as pessoas jurídicas que não são entes públicos, quer sejam pessoas singulares, quer seja sejam coletivas. De ressaltar que o regime jurídico estabelecido no RGCT é aplicável a toda pessoa singular ou pessoa coletiva de direito público ou de direito privado, que nos termos da LT seja detentor de direitos fundiários.

O n.º 1 do art. 28.º da NPAA tenta delimitar o conceito de interessados, considerando como tal os titulares dos direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos, relativamente às decisões que possam vir a ser tomadas. A qualidade de interessado estende-se ainda aos cidadãos que possam ser prejudicados em bens fundamentais, considerados interesses difusos, como saúde pública, habitação, educação, património cultural, ambiente, ordenamento do território e qualidade de vida, conforme estipula o art. 28.º n.º 2 da NPAA.

Em síntese, o interessado é o titular do interesse em causa, podendo ser, no procedimento administrativo, um requerente ou um terceiro potencialmente afetado pela decisão que está a ser

⁵¹ art. 76.º al. k) da Lei 17/10, de 29 de julho

⁵² art. 45.º n.º 2 al. g) da Lei 17/10, de 29 de julho.

⁵³ al. a) e b) do n.º 1 do art. 43.º da LT; art. 41.º n.º 1 do RGCT

⁵⁴ art. 43.º al. c) do n.º 1 da LT; art. 41.º n.º 2 do RGCT

preparada pela Administração. É de capital importância retratar aqui esses conceitos, uma vez que no processo concessionário vai *ipso facto* implicar ou estabelecer direitos e deveres e que não podem, por via de regra, ser exercidos ou cumpridos por terceiros.

O novo Código do Procedimento Administrativo Português acolhe um conceito de interessados que, ao lado dos sujeitos privados, inclui os sujeitos públicos quando estes sejam titulares de direitos ou interesses legalmente protegidos, poderes, deveres ou sujeições ou, ainda, quando defendam interesses difusos que lhes caiba defender, conforme estipula o art. 65º nº 1 do CPA. Portugal no que tange aos procedimentos administrativos dá significativos passos, pois como refere Quadros, (2013, p. 132), nota –se uma tendência de paridade entre os sujeitos, típicos do procedimento administrativo, nomeadamente através dos acordos endoprocedimentais, conforme o plasmado no art. 57º do CPA.

III. 2. Principais garantias dos particulares e a sua eficácia no processo concessionário em Angola

Já demos a noção das garantias. Importa agora falar delas e do seu enquadramento no contexto angolano e sobretudo no âmbito concessionário.

A constituição da República de Angola, como bem o dissemos, figura no seu art. 198º os objetivos e princípios fundamentais que norteiam a Administração Pública, destacando no seu nº 1 os princípios de igualdade, legalidade, justiça, proporcionalidade, imparcialidade, responsabilidade, probidade administrativa e respeito pelo património público e impõe no seu nº 2 respetos pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares. Entretanto, o capítulo II da CRA consagra um conjunto de direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos, sendo de destacar para esta reflexão, a consagração no art. 37º do direito de propriedade, requisição e expropriação. Todos esses direitos são reconhecidos constitucionalmente como invioláveis, nos termos do art. 56º da CRA, cujo dever de respeitar e garantir o nº 2 do mesmo artigo impõe a todas as autoridades públicas.

Como havemos de notar, a CRA responde formalmente ao tipo constitucional do Estado democrático de direito (artigo 2.º). Tanto no plano simbólico como no plano da decisão constituinte, a CRA dá uma particular atenção aos direitos e liberdades fundamentais⁵⁵, quer no que toca ao seu reconhecimento (artigos 30.º e seguintes e 76.º e seguintes), quer no que toca ao enunciado dos

⁵⁵ Cfr. Jorge Miranda, «A Constituição de Angola de 2010», pp. 22-23, 33-34; Onofre dos Santos, Alguns desafios da nova Constituição de Angola (2010), acessível em <<http://www.fd.ul.pt/LinkClick.aspx?fileticket=Gtil6UqJKVg%3d&tabid=331>>, pp. 14 ss; José de Melo Alexandrino, «O papel dos tribunais na proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos», in O Discurso dos Direitos, Coimbra, 2011, pp. 357-378 [texto publicado originalmente em O Direito, ano 142.º (2010), V, pp. 865-883]; André Thomashausen, «A Globalização e as Reformas...», p. 9.

deveres de respeito, proteção e promoção (artigos 28.º e 56.º), quer no que toca à abertura aos direitos humanos (artigo 26.º), quer no que toca ainda aos mecanismos de proteção (com destaque para o expreso reconhecimento do direito fundamental institucional de “defesa pública”⁵⁶ e para a existência de um recurso extraordinário junto do Tribunal Constitucional)⁵⁷.

Com isso, aprez-nos afirmar que em matéria de direitos fundamentais, a Constituição da República de Angola de 2010 insere-se plenamente no marco do Estado constitucional ocidental, seguindo a matriz dos grandes textos constitucionais modernos. A especial preocupação com a sistematização das garantias dos direitos fundamentais e com a defesa dos direitos fundamentais (artigos 56.º e seguintes e 192.º e seguintes); demonstra um generoso e bem estruturado catálogo de direitos fundamentais, aberto a articulações entre os direitos de liberdade e os direitos sociais (artigo 27.º).

No caso concreto, o direito à terra enquanto direito intrínseco e fundamental para o processo de reconstrução, construção e desenvolvimento económico e social do país e do cidadão, ninguém pode ser privado dele. A terra pode ser transmitida para pessoas singulares ou coletivas, tendo em vista o seu racional e efetivo aproveitamento, nos termos da Constituição e da lei (nº1 do art. 15º da CRA). Entretanto, interpela-nos à consciência casos em que esses interesses e direitos legalmente protegidos são violados, trazendo à colação os mecanismos em que o particular pode usar para defender-se perante essas atuações ilegais, sobretudo quando estamos perante uma entidade administrativa que à luz do Direito Administrativo Angolano goza do privilégio de execução prévia⁵⁸.

Para se defender das arbitrariedades, eventuais erros administrativos, excessos e abusos dos órgãos públicos, no contexto jurídico angolano, escrevem Teixeira e dos Santos (2019, p. 45), os particulares dispõem essencialmente de três tipos de garantias: as de natureza política⁵⁹, de natureza administrativa⁶⁰ e as de natureza jurisdicional⁶¹. Diferentemente desses autores, Isabel Fonseca e Osvaldo Afonso ((2018, p. 13), sintetizam em dois os diferentes tipos de garantias dos particulares, sendo as gratuitas⁶² ou administrativas ou ainda procedimentais e as contenciosas ou jurisdicionais, tendo a LIAA o principal diploma para impugnar os atos administrativos. Os dois últimos cientistas do Direito Administrativo incluem nas garantias gratuitas ou administrativas as garantias políticas. Para uma análise mais simplificada, seguiremos para este caso concreto a linha classificatória da Professora Isabel Fonseca e Osvaldo Afonso.

⁵⁶ Artigo 196.º da CRA

⁵⁷ Artigo 16.º, alínea m), da Lei Orgânica do Tribunal Constitucional, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 24/10, de 3 de Dezembro, e artigos 49.º e seguintes da Lei do Processo Constitucional, na redação da Lei n.º 5/10, de 3 de Dezembro.

⁵⁸ Art. 92º da NPAA

⁵⁹ São as garantias cuja realização é confiada aos órgãos políticos do Estado, constitucionalmente consagrados.

⁶⁰ São as garantias cuja realização é confiada aos órgãos das Administração Pública do Estado

⁶¹ São as garantias confiadas aos órgãos judiciais (tribunais)

⁶² Marcelo Caetano estabelece mais uma categoria destas garantias – as garantias gratuitas da legalidade, dentro da qual encontra-se: as preventivas, tais como as autorizações dos titulares e o visto do Tribunal de Contas, que se destinam a examinar os atos administrativos antes de serem praticados e executados, pelo que permitem evitar que se cometa uma ilegalidade; e as repressivas (designadamente, as sanções no exercício de poderes hierárquicos ou tutelares) que se destinam a atuar depois de praticados os atos ilegais e, portanto servem para punir os responsáveis por uma ilegalidade já cometida, ou, noutros casos, para eliminar ou atenuar os seus efeitos (Fonseca & Afonso, 2018, p. 15)

III.2.1. Garantias de natureza administrativa e a sua eficácia

Em caso de violação de um direito do particular por uma entidade administrativa, uma das garantias a que este pode lançar à mão para reaver a sua situação jurídica, são precisamente as garantias administrativas.

As garantias administrativas ou graciosas efetivam-se no seio da Administração. São garantias que se efetivam junto dos próprios órgãos da Administração ativa, tendo em conta os atos praticados pelas entidades públicas considerados lesivos dos direitos e interesses legítimos dos particulares.

Compreende-se, assim que a ideia estruturante consiste na institucionalização no interior da Administração de ferramentas de controlo das ações, isto é, controlos hierárquicos, controlos tutelares e outros, criados por lei para assegurar o cumprimento e o respeito da legalidade e a observância do dever de boa governação.

Há no leque das garantias administrativas as garantias de impugnação por via administrativa e incide sobretudo, na defesa da legalidade do ato administrativo. Este tipo de garantias, a par das garantias contenciosas, constitui o alicerce fundamental da justiça Administrativa e também do Estado de Direito. Através destas garantias, os particulares têm a possibilidade de obter a tutela dos seus direitos e interesses legalmente protegidos através dos órgãos administrativos competentes. Entende Marcelo Caetano (1999, p. 1201) citado por Fonseca e Afonso (2018, p. 14), sem irrelevância a vertente legal de toda a Administração Pública, que as garantias dos particulares assumem grande importância no Direito Administrativo, por corresponderem à originária função deste ramo do direito e por traduzir uma imposição evidente do Estado de Direito. Sem elas não existem relações jurídicas, porque não haverá possibilidade de obrigar a Administração a cumprir os deveres assumidos segundo a lei. Daí que se exija que a última palavra da Administração Pública seja justa e conveniente.

Sendo assim, as garantias administrativas podem ser: petições, impugnações e a queixa ao Provedor da Justiça (Fonseca & Afonso, 2018, p. 15).

III.2.1.1. Garantias petições

Essas garantias, que certos doutrinários enquadram nas garantias políticas, consistem num pedido dirigido a órgãos administrativos, para que se tome determinadas decisões, preste informações ou permite o acesso a arquivos seus ou processos pendentes. A ideia central deste direito é recordar a Administração Pública que está omissa um ato administrativo ou obter informação que só a

Administração Pública pode facultar, não tendo carácter impugnatório (Santos, 2014, p. 18) . No geral se efetivam antes da prática de um ato administrativo.

O termo petitório oriundo de petição, deriva da língua latina “*petire*” que significa lançar –se, dirigir, buscar, solicitar ou simplesmente pedir. Na realidade, juridicamente, o pedido é a forma de invocar a utilidade de um poder público em favor de quem pede. A CRA no seu art. 73º consagra o direito de petição, denúncia, reclamação e queixa a todos de forma individual e coletiva.

O direito de petição é uma das grandes inovações no reforço das garantias dos particulares pela Constituição. Através deste direito, no âmbito concessionário os moradores de um determinado bairro ou possuidores de terrenos urbanos numa determinada localidade, ao tomarem conhecimento de que há um pedido de licença ou de concessão para construir nesse bairro uma discoteca ou algo que possa ser pernicioso para o bem estar da coletividade, podem contestar, invocando no caso da discoteca o desassossego, que podem vir a sofrer com o funcionamento da mesma ou outros argumentos relevantes, que possam sustentar a petição. Também o particular pode ter a iniciativa procedimental com vista à obtenção de uma sanção para o órgão ou agente da Administração Pública por ter adotado algum comportamento impróprio (Direito a queixa). É exemplo a apropriação ilegal de terrenos, as expropriações ilegais, a apropriação de imóveis quer do Estado como de certos particulares, os despejos e demolições ilegais protagonizados por entidades públicas no uso do poder da força e no abuso do poder, casos que infelizmente são frequentes em todo território nacional.

A força do poder infelizmente no contexto angolano continua a sobrepor à força da lei. Os senhores “ordens superiores” continuam a ser a “*norma normarum*” do país.

Em concreto, o direito de petição é uma das grandes inovações no reforço das garantias dos particulares instituídos pela CRA. Entretanto, corroboramos com Pedro Kinanga ao postular que as garantias petitórias são ainda completamente desconhecido pelos particulares, em função da pouca utilização e do baixo nível de cultura jurídica nacional. Também são garantias pouco eficazes, pois, os órgãos aos quais se pode dirigir a petição não dão de imediato provimento de situação. Kinanga dos Santos (2014, p. 19), fazendo a análise desse direito constitucionalmente consagrado, o considera no contexto angolano como um direito decorativo, pois, no seu ponto de vista, não tem merecido a devida atenção no exercício da cidadania.

Correlacionado às garantias petitórias, no âmbito concessionário estão legalmente previstos os direitos de informação, de fundamentação, de notificação, e de participação, que servem de garantia ao particular enquanto parte do processo.

III.2.1.1.1.0 Direito à informação

Tem consagração constitucional como umas das garantias dos administrados nos termos do art. 200º nº 2 da CRA, onde de forma clara vem expresso “os cidadãos têm direito de serem informados pela administração sobre o andamento dos processos em que sejam diretamente interessados, bem como o de conhecer as decisões que sobre eles forem tomadas”. Perfila na mesma linha constitucional o art. 34º nº 1 da NPAA. No âmbito concessionário o art. 5º combinado com o art. 140º ambos do RGCT reafirmam esse direito aos particulares.

O direito à informação dos interessados sobre o andamento do procedimento corresponde ao direito subjetivo dos particulares, sujeita a Administração Pública no dever de fazer. Este dever transmite a ideia de transparência nas relações que a Administração Pública estabelece com os particulares, resultante do princípio do Estado democrático e de direito.

O direito à informação constitui um pilar essencial do edifício de defesa das posições subjetivas dos particulares ao colocar ao dispor dos interessados um amplo conjunto de meios de proteção (Rocha, 2009, p. 40). A negação ao direito à informação constitui uma negação à justiça e à democracia. Na realidade administrativa angolana, sobretudo no processo concessionário este direito é fundamental para se mitigar determinados conflitos que surgem ou possam surgir no curso do mesmo. É um direito que garante a eficácia do ato concessionário. Está intrinsecamente patente nesse direito o dever de participação das partes no processo. Infelizmente na realidade angolana, esse direito é frequentemente pisoteado. No geral a Administração pública não se comunica com os particulares, e quando o faz, fá-lo mal. Apesar de sua consagração constitucional e ordinária, verifica-se uma equidistância em termos de informação entre a administração e os administrados; o que faz com que na maioria das vezes aquele órgão tome decisões unilaterais. A esse respeito, apenas recomendamos aos entes públicos o escrupuloso cumprimento da legislação.

III.2.1.1.2. Direito à fundamentação

Diz-nos Freitas do Amaral, citado por Kinanga dos Santos (2014, p. 28) que a fundamentação é um ato administrativo que consiste na enunciação explícita das razões que levaram o seu autor a praticar o ato ou adotá-lo de certo conteúdo. Os atos praticados por entes públicos quando afetam interesses protegidos devem ser na verdade fundamentados. Por isso, o art. 200º nº 3 da CRA consagra a fundamentação como garantia do particular, pois como bem estipulam os art. 67º e 69º da NPAA, constitui uma obrigação da Administração pronunciar-se sobre todos os assuntos que lhe sejam

remetidos pelos particulares. O n° 3 *in fine* do art. 5° do RGCT torna claro que no processo concessionário os serviços competentes devem fundamentar a decisão pela qual indefiram os requerimentos e qualquer outra decisão susceptível de causar consequências adversas aos requerentes. Com clareza se pode inferir que as decisões arbitrárias e infundadas não devem fazer morada nos atos administrativos. Os órgãos administrativos são chamados a agir segundo os princípios que norteiam a boa administração. Esta garantia uma vez cumprida torna-se eficaz na medida em que ajuda a dissipar determinadas dúvidas, incompreensões ou interpretações análogas que possam surgir de um ato administrativo. Por isso, o art. 68° da NPAA estabelece como requisitos do direito à fundamentação os seguintes: a fundamentação deve ser expressa, através de sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão, podendo consistir em mera declaração de concordância com os fundamentos de anteriores pareceres, informações ou propostas, que constituirão neste caso parte integrante do respetivo ato.

Infelizmente no contexto angolano, essa garantia não é eficaz, na medida em que é constantemente violada pelos entes públicos, que no exercício das suas funções tomam decisões sem a devida fundamentação. Vivemos num país onde temos homens fortes em detrimento de instituições fortes. Quem detém o poder age mesmo ao arrepio da lei, mas sem a devida responsabilização. Entretanto, chamamos atenção às entidades públicas que ao tomarem uma decisão, sobretudo aquelas lesivas a esfera jurídica do particular, é imprescindível a devida fundamentação. E aos administrados, os atos infundados cometidos por entes públicos, devem ser impugnados nos termos da lei, como adiante veremos.

III.2.1.1.3. Direito à notificação

Constitui uma garantia do particular no processo de concessão a notificação, tendo em consideração o vertido no art. 5° n° 3 do RGCT, com a seguinte redação: “os serviços competentes devem notificar os interessados, por escrito, das decisões que profiram sobre os requerimentos apresentados”. A lei magna reconhecendo a importância dessa garantia para os particulares, dá-lhe igualmente dignidade constitucional ao contemplá-la no art. 200° n° 3.

O direito à notificação permite aos particulares interessados o conhecimento de determinados atos administrativos ou a ocorrência de determinados factos para a adopção de determinados comportamentos. Portanto, depois da entrega do requerimento, é necessário que em casos de dúvidas ou na necessidade de se sanar uma irregularidade processual, que o órgão administrativo

competente notifique o particular para o efeito. É um dever da Administração, como refere o art. 38º da NPAA notificar o particular nos atos que decidam sobre quaisquer pretensões por eles formuladas (al. a); que imponham deveres, sujeições ou sanções ou causem prejuízos (al. b); situações que possam criar, extinguir, aumentar ou diminuir direitos ou interesses legalmente protegidos ou afetem as condições do seu exercício (al. c). Entretanto, essa obrigação constitucional refere o art. 39º nº 1 da NPAA só pode ser dispensada quando os atos forem oralmente praticados na presença dos interessados (al. a) ou quando o interessado, através de qualquer intervenção no procedimento, revele perfeito conhecimento do conteúdo dos atos em causa (al. b).

Entretanto, esclarece o nº 2 do art. 39º da NPAA que os prazos referentes à notificação, começam a correr no dia seguinte ao da prática do ato ou no dia seguinte aquele em que ocorrem a intervenção respetivamente nos casos previstos nas alíneas a) e b) do número anterior. Por isso, no âmbito concessionário o nº 3 do art. 6º do RGCT esclarece que os prazos para qualquer resposta se conta sempre da notificação do ato a que se responde.

No que tange ao prazo das notificações, não havendo prazo especial, o art. 41º da NPAA dá 8 dias para a notificação dos atos administrativos e o art. 42º do mesmo diploma mostra as diferentes formas de notificação.

Quanto aos interessados, havendo silêncio da Administração, a NPAA no seu art. 42º nº 2 estabelece 15 dias para os interessados requererem ou praticarem quaisquer atos, promoverem diligências, responderem sobre os assuntos acerca dos quais se devem pronunciar ou exercerem outros poderes no procedimento. Entretanto, contrariamente a NPAA, neste caso concreto o RGCT estabelece apenas 10 dias para o efeito, conforme está vertido no art. 6º nº1. A forma como os prazos são contados a nível da Administração pública está plasmada no art. 44º da NPAA e o conteúdo ou substrato da notificação está previsto no art. 40º do citado diploma. Como se pode ver, o direito à notificação constitui uma eficaz garantia processual, pois, possibilita a mitigação de conflitos e concorre para uma decisão justa. Está correlacionado ao princípio do contraditório, que é um dos principais princípios processuais. Facilita esse direito a prossecução da justiça, assim como permite a justa decisão administrativa. Na nossa realidade, nem sempre os agentes administrativos põem em prática esse direito.

III.2.1.1.4. Direito de participação e colaboração

Na mesma linha de direito à informação e à notificação, encontra-se correlacionado o direito à participação.

No processo concessionário o particular é partícipe e colaborador, desde o primeiro momento até a atribuição do título.

O texto constitucional consagra no seu art. 199º n.º2 o direito à participação dos particulares, remetendo a legislações ordinárias o estabelecimento das formas e os graus de participação. É assim que os artigos 7º e 8º respetivamente da NPAA impõe aos órgãos Administrativos o dever de colaboração com os particulares, assim como o asseguramento da participação dos cidadãos.

O direito de colaboração e participação exige a integração dos particulares no seio da administração pública, pois, manifesta-se a existência de interesses derivados comuns, ou melhor não suscetíveis de serem satisfeitos exclusivamente pela administração pública, mas sim pela ação dos particulares no processo decisório (Neto, 1992, p. 18). Rebelo de Sousa e Salgado de Matos (2008, p. 153) postulam que o direito à participação abarca fundamentalmente dois pilares, a saber: o princípio da colaboração da administração pública com os particulares e o princípio da participação dos particulares na formação das decisões que lhes digam respeito .

O princípio de colaboração previsto no art. 7º da NPAA permite o diálogo com os particulares, consultando-os, ouvindo-os, recebendo sugestões e informações, bem como os poderes de consultarem documentos administrativos, sem, contudo, perder ou diminuir a sua autoridade, nem prejudicar o interesse público. O art. 198º no processo concessionário postula esse dever aos particulares ao passo que o art. 205º ambos do RGCT impõem o mesmo às entidades públicas. O dever de participação e de colaboração previstos nos citados termos torna o ato eficaz e imune de injustiças administrativas. Mas no contexto angolano, nem sempre os órgãos competentes exercitam a prática desses importantes instrumentos administrativos. O privilégio de execução prévia em que estão munidos, as vezes impede-lhes de considerar o cidadão como parte importante do processo. Se o considerarem como parte, não é na devida proporção igualitária. Nas relações entre a Administração e o particular, na realidade angolana, aquele sempre se apresentou munido do chamado "*jus imperii*", e dificilmente se despe dessas prerrogativas. É esse desrespeito à lei protagonizada pelos agentes da administração pública e a sua não responsabilização que torna as garantias consagradas ineficazes e decorativas. Pelo que Angola está ainda longe de ser um Estado de leis, um Estado Democrático de Direito enquanto existirem pessoas mais poderosas que a própria lei.

III.2.1.2. Queixa ao provedor de justiça e outras garantias extrajudiciais

Diferentemente de Isabel Fonseca e Osvaldo Afonso, que integram a queixa ao provedor de justiça no leque das garantias administrativas, há quem a enquadra como garantia de natureza política⁶³. Entretanto, seguimos a esteira dos dois autores, por acharmos que o Provedor de Justiça não é um órgão legislativo, nem jurisdicional, pelo que nos afigura mais ser um órgão administrativo independente. Todavia, acrescemos neste iten por questões metodológicas as garantias extrajudiciais que são diretamente assistidas ao particular no processo concessionário pelo provedor de justiça ou por um membro do governo.

O provedor de justiça é a entidade criada para defender o povo ou o cidadão. Trata-se de uma autoridade administrativa, eleita pelo Parlamento, que é independente do executivo e da Administração, bem como dos tribunais, que tem por função receber queixas dos particulares contra as ações ou omissões da Administração e utilizar a sua autoridade, o seu prestígio, o seu poder de persuasão, para levar as autoridades administrativas a reparar as injustiças ou as ilegalidades realizadas, ou alterar as decisões que possam ser consideradas desprestigiadas para administração.

Em Angola a provedoria da justiça é uma figura antiga, pois, já estava prevista nos artigos 142º a 144º da Lei nº 23/92 de 16 setembro, mas a sua institucionalização só aconteceu em 2005. A atual lei magna dedica o seu artigo 192º a essa importante figura democrática, que funciona nos ditames da Lei nº 4/06 de 28 de abril, designada Lei do Estatuto do Provedor de Justiça.

No contexto jurídico angolano, o Provedor de Justiça está predestinado para o controlo da legalidade e da justiça administrativa, supervisão da boa administração, no geral para a garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos perante os poderes públicos. Por isso, no âmbito fundiário em consonância com o art. 77º da LT, impõe o art. 209º nº 1 do RGCT que nos litígios fundiários antes da propositura da ação no tribunal, devem os interessados submeter a tentativa de mediação e conciliação, salvo a ação da nulidade que pode ser imediatamente proposta pelo interessado na sala cível e Administrativo do Tribunal Provincial competente, como refere o nº2 do art. 77º e segue a forma do processo sumário, como prevê o art. 73º ambos da LT.

A mediação e reconciliação são mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos, previstos no nº 4 do art. 174º da CRA, cujo objeto e normas estão plasmados na Lei nº 12/16 de 12 de agosto. O procedimento de mediação e conciliação encontra-se legalmente sujeito a determinados princípios fundamentais, com realce: princípio da voluntariedade (art. 6º), igualdade e imparcialidade (art. 7º),

⁶³ Santos, 2014, p. 19

legalidade (art. 8º), confidencialidade (art. 9º), independência (art. 10º), competência e responsabilidade (art. 11º) e executoriedade (art. 12º) todos da Lei nº 12/16 de 12 de agosto. Outrossim, no âmbito de concessão de terras, rebate o nº 2 do art. 209º do RGCT, que o órgão de mediação e conciliação é integrado por dois mediadores designados pelo Provedor de Justiça, sendo que esse provimento deve obedecer aos princípios de imparcialidade, celeridade e gratuidade (art. 78º nº 2 da LT e art. 210º do RGCT).

O art. 212º do RGCT demonstra os critérios de tramitação do procedimento de mediação e conciliação. Entretanto, reza o nº 5 do art. 78º da LT, combinado com o nº 1 do art. 26º da Lei nº 12/16 de 12 de agosto que o acordo resultante da mediação é reduzido a escrito e tem a natureza de transação extrajudicial. Na falta de acordo final, a parte que tenha solicitado a mediação pode livremente intentar a ação judicial, devendo para o efeito, juntar a declaração de impossibilidade de obtenção de acordo ou a ata da reunião onde conste os termos de mediação, conforme a previsão no art. 26º nº 4 da Lei nº 12/16 de 12 de agosto.

Outro mecanismo para se dirimir eventuais litígios que possam surgir sobre a transmissão ou constituição de direitos fundiários é o tribunal arbitral, nos termos previstos no art. 80º da LT, aplicando subsidiariamente as normas da Lei nº 16/03, de 25 de julho, designada Lei sobre Arbitragem Voluntária, desde que esse diploma não esteja em contradição com a LT.

Como se pode ver, a queixa ao provedor de justiça e o recurso a outras soluções extrajudiciais constituem importantes garantias dos particulares, desde que haja bom senso ou acordo das partes. Para nós, a eficácia dessas garantias consiste no bom senso das partes, visto que não havendo esse bom senso e o devido acordo, a Provedoria de Justiça não tem poderes decisórios, apenas emite recomendações aos órgãos ou serviços que estejam no âmbito da sua atividade (art. 4º e 18º al. a) da Lei nº 4/06 de 28 de abril). O provedor de justiça não tem competência para anular, revogar ou modificar os atos dos poderes públicos e a sua intervenção não suspende os prazos de recursos, quer hierárquicos, quer contenciosos (art. 20º da Lei nº 4/06 de 28 de abril) e também os atos do provedor de justiça apesar de não serem recorríveis hierarquicamente, são passíveis de recurso contencioso nos termos da LIAA.

Em termos gerais, apesar da instituição da Provedoria da Justiça em Angola, a sua ação e atuação a nível das comunidades ainda está aquém do desejado, pois, em muitas realidades nunca se ouviu falar dela e nem sequer se faz sentir a presença da mesma, apesar de ser um órgão inamovível⁶⁴ e pela complexidade e perplexidade de determinados conflitos fundiários nem sempre o instituto de

⁶⁴ Art. 8º da Lei nº 4/06 de 28 de abril

mediação e conciliação tem sido o mais ideal a recorrer, sobretudo quando se tem alguma certeza que por essa via não é possível um determinado acordo. Portanto trata-se de garantias democraticamente boas, mas com pouca eficácia. Esse conjunto de garantias também podem ser designados por garantias administrativas não impugnatórias (Teixeira & Santos, 2019, p. 45)

III.2.1.3. Garantias impugnatórias

No leque das garantias administrativas, encontramos as garantias impugnatórias. São garantias que se fundam na impugnação dos atos administrativos junto dos órgãos da Administração ativa (Fonseca & Afonso, 2018, p. 16).

As garantias impugnatórias são meios que colocam em crise, junto dos órgãos administrativos, a validade de um ato administrativo já praticado. Como sabemos, no processo concessionário, o órgão concedente é a Administração Pública. No seu poder concessionário este órgão pode por ação ou omissão ofender qualquer direito legítimo do particular. Neste caso, a lei admite que este particular possa impugnar esse ato, sem necessariamente recorrer aos tribunais. O art. 100º da NPAA mostra o princípio geral que norteia essa garantia. Daí corroborarmos com Saldanha (2013, p. 234) ao afirmar que as garantias impugnatórias representam um mecanismo de fiscalização da atividade administrativa do Estado, que pode-se lançar a mão sempre que sejam colocados em causa direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos dos particulares.

Nas garantias impugnatórias, qualquer interessado lesado num ato administrativo pode pedir a revogação ou a modificação do (s) ato (s) administrativo (s) mediante reclamação para o autor do ato (art.103º), recurso para o superior hierárquico do ato ou para o delegante do subdelegante (art.108º) ou recurso para o órgão tutelar superintendente do autor do ato (art.118º), com fundamento na ilegalidade ou na inconveniência (art.101º) todos da NPAA. Essas diferentes categorias de garantias de que nos debruçaremos adiante, caracterizam grosso modo as garantias impugnatórias,

III.2.1.3.1. Reclamação

Escrevem Isabel Fonseca e Osvaldo Afonso (2018, p. 17) que a reclamação é um meio de impugnação do ato administrativo perante o autor do ato, no sentido de o revogar, substituir ou

modificar uma vez que por regra , o seu autor possui o respetivo poder, salvo disposição legal contrária.

O direito à reclamação é hodiernamente um dos meios impugnatórios mais utilizado pelos particulares. Nos termos do art. 102º da NPAA têm a legitimidade de reclamar os titulares dos direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos que se consideram lesados pelo ato administrativo. No caso em análise seriam os requerentes ou pessoas interessadas no processo concessionário. Pode reclamar-se de qualquer ato, salvo disposição contrária (nº 1 do art. 103º); entretanto, não é possível reclamar dos atos que foram objeto de reclamação ou de recurso administrativo, com fundamento em omissão de pronúncia (nº 2 do art. 103º) ambos da NPAA.

No direito angolano, a reclamação afigura-se facultativa, não obstante a sua obrigatoriedade nos casos recorríveis contenciosamente, tendo em consideração o vertido no art. 12º da LIAA. Infere-se neste caso, que a obrigatoriedade imposta naquele dispositivo legal põe em questão o princípio constitucional de acesso ao direito e tutela jurisdicional efetiva, consagrado no art. 29º nº 5 da CRA, que estabelece a defesa dos direitos, liberdades e garantias pessoais, e assegura a todos os cidadãos procedimentos judiciais, caracterizados pela celeridade e prioridade, a fim de se obter tutela efetiva em tempo útil contra ameaças ou violações desses direitos. Deduzimos que a reclamação facultativa funciona como regra, tendo em atenção o disposto no art. 106º da NPAA.

A reclamação obedece determinados prazos. No processo concessionário para se deduzir a reclamação, recurso hierárquico ou recurso contencioso, o nº 2 do art. 6º do RGCT remete aos prazos previstos na LIAA e na NPAA. Para a dedução de reclamação há prazos contraditórios nestes dois diplomas. O primeiro diploma no seu art. 13º nº1 dispõe 30 dias para a impugnação por via da reclamação, ao passo que o segundo prevê 15 dias para o efeito, conforme plasmado no art. 104º, a contar da data da publicação do ato no Diário da República, quando a mesma é obrigatória, ou a contar da notificação do ato, ou a contar da data em que o interessado tiver conhecimento do ato.

Entretanto, nesta falta de sintonia das leis, cria a insegurança jurídica e põe em perigo as garantias dos particulares. Neste impasse, para se resolver esse conflito normativo, Hans Kelsen, citado por Kinanga dos Santos (2014, p. 39), entende que é possível resolver essa querela legal por via interpretativa, pois, trata-se de oposição entre duas normas contraditórias total ou parcialmente emanadas de autoridades competentes num mesmo âmbito normativo. Sendo assim, entre os diversos critérios utilizáveis para o efeito, vale o da hierarquia, por parecer mais adequado. Assim sendo,

prevalece o prazo de 30 dias consignado na LIAA, por derivar de um diploma com dignidade normativa superior.

Relativamente aos efeitos da reclamação, distingue-se dois tipos de atos: os susceptíveis de recurso contencioso e os insusceptíveis do recurso contencioso. No primeiro caso, realça o n.º 2 do art. 105.º da NPAA a reclamação não tem efeito suspensivo, salvo nos casos em que a lei disponha em contrário ou quando o autor do ato, oficiosamente ou a pedido dos interessados, considere que a execução imediata do ato cause prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação ao seu destinatário; ao passo que nos termos do n.º 1 do mesmo artigo e diploma, a reclamação dá lugar a suspensão do ato administrativo, salvo nos casos em que a lei disponha em contrário ou quando o autor do ato considere que a sua não execução imediata causa grave prejuízo ao interesse público. Todavia, nos termos dos n.ºs 3, 4 e 5 do art. 105.º da NPAA é possível suspender a execução do ato da reclamação a pedido dos interessados.

É taxativa a lei ao prever 30 dias para o órgão competente apreciar e decidir a reclamação (art. 107.º da NPAA). Após a reclamação, o prazo para a impugnação contenciosa conta-se a partir da notificação da decisão que recair sobre a reclamação (art. 14.º n.º 2 da LIAA). Entretanto, se no prazo de 60 dias não for proferida decisão por parte do órgão administrativo competente, considera-se tacitamente indeferida a reclamação ou o recurso. Neste caso, o interessado tem direito ao recurso hierárquico ou contencioso, conforme o caso, se dessa decisão resultar a formação de um ato definitivo e executório, por constituir a última palavra da Administração (art., 14.º n.º 3 da LIAA).

Tendo em atenção o disposto no n.º 1 do art. 109.º da NPAA o recurso hierárquico pode ser necessário ou facultativo, consoante o ato a impugnar se é ou não susceptível de recurso contencioso. É disto que vamos desenvolver a seguir.

III.2.1.3.2. Recurso hierárquico

Um outro meio de impugnação do ato administrativo ao dispor do particular é o recurso hierárquico. Esse meio consiste na apresentação de um pedido feito pelo particular para impugnar um ato administrativo praticado por um órgão ou agente inferior hierarquicamente, junto do respetivo órgão de hierarquia superior, com o intuito de obter uma decisão verticalmente definitiva, conforme o previsto no art. 108.º da NPAA. Para se efetivar esse recurso, é imprescindível a existência de uma relação de hierarquia entre o órgão ou o ente que praticou o ato e o órgão ou o ente a quem se recorre. É nessa

lógica que Freitas do Amaral (2005, p. 59) entende que a hierarquia se posiciona como condição, critério, fundamento e limite do recurso hierárquico.

Atendendo aos critérios dos fundamentos e de definitividade vertical, podemos ter três tipos de recursos hierárquicos, nomeadamente: o de legalidade⁶⁵, de mérito⁶⁶ e o misto⁶⁷. Fazendo referência ao nº2 do art. 109º da NPAA, é possível inferir que no Direito Administrativo angolano o recurso hierárquico obedece ao critério misto, na medida em que os particulares gozam a faculdade de alegar questões de ilegalidade e de inconveniência no mesmo ato a impugnar, ou até a escolha de um deles.

No que tange a tipologia dos recursos, diz-nos o nº 1 do art. 109º da NPAA que podem ser necessários⁶⁸ ou facultativos⁶⁹.

Como é obvio e atendendo o critério de hierarquia, o recurso hierárquico é dirigido ao imediato superior hierárquico do autor do ato (art. 111º nº 2), tendo 30 dias como prazo de interposição de recurso hierárquico necessário (art. 110º nº 1), prazo esse aplicável na falta de prazo estabelecido em lei especial, ao passo que o recurso hierárquico facultativo é interposto dentro do prazo estabelecido para a interposição de recursos contenciosos do ato em causa (art. 110º nº 2) todos da NPAA. Neste sentido, refere o nº 2 do art. 13º da LIAA, é de 60 dias o prazo para o recurso contencioso. Isto implica dizer de forma tácita que o recurso hierárquico que for intentado fora desses prazos, considerar-se-á extemporâneo, cuja consequência é a sua rejeição e a perda de direito ao recurso. Daí que chamamos especial atenção aos particulares no cumprimento dos prazos.

Contextualizando ao tema da nossa reflexão, os terrenos urbanos podem ser concedidos pelo Administrador Municipal, pelo Governador Provincial e pelo Ministro das Obras Públicas e Ordenamento do Ambiente. Sendo assim, em consideração ao atual sistema administrativo angolano, se o ato for praticado pelo Administrador Municipal, o órgão de recurso é o Governador Provincial, e se for praticado por este, recorre-se ao Ministro das Obras Públicas e Ordenamento do Ambiente. Acima deste está o Conselho de Ministros que é presidido pelo Presidente da República.

Partindo da máxima de que toda ação tem sempre um efeito, o recurso hierárquico também não foge à regra enquanto ação que assiste um particular. Por isso, ao se recorrer ao superior hierárquico, o particular espera dessa ação a suspensão da eficácia do ato, salvo quando a lei dispõe o

⁶⁵ Recursos cujo fundamento é a ilegalidade do ato administrativo impugnado

⁶⁶ Fundamentado na conveniência ou oportunidade do ato administrativo impugnado

⁶⁷ Quando se evoca como fundamentos a ilegalidade e a inconveniência do ato administrativo impugnado.

⁶⁸ Considera-se necessário quando o recurso é indispensável para perturbar um ato administrativo verticalmente definitivo, pelo qual não se pode impugnar contenciosamente

⁶⁹ Quando o ato impugnado é definitivo e susceptível de impugnação contenciosa

contrário ou quando o autor do ato considere que a sua execução não imediata causa grave prejuízo ao interesse público (art. 112º n° 1 da NPAA). Isto implica dizer que à luz da ordem jurídica angolana o recurso hierárquico quer seja necessário ou facultativo têm apenas efeitos suspensivos. A ser assim, notamos uma coerência jurídica na medida em que esse postulado corrobora com o princípio constitucional da tutela efetiva jurisdicional previsto no art. 29º da CRA.

Longe do efeito suspensivo a que está sujeito o recurso hierárquico, o órgão a quem se recorre também tem competências ao abrigo do art. 116º n°1 da NPAA de confirmar, revogar o ato recorrido, e caso a competência do autor do ato recorrido não for exclusiva, pode também modificá-lo ou substituí-lo. Deste dispositivo legal leva-nos a deduzir que o legislador angolano acolheu a figura da *reformatio in pejus*⁷⁰. Entretanto, nos termos do n° 2 do art. 116º da NPAA o órgão competente para decidir o recurso pode, se for o caso disso, anular, total ou parcialmente, o procedimento administrativo e determinar a realização de nova instrução ou de diligências complementares. Fazendo menção ao art. 16º da NPAA, um ato praticado no âmbito da delegação ou subdelegação de poderes, o superior hierárquico sempre pode avocar a competência e revogá-lo.

Como se pode ver, é necessário que haja prazos definidos para se obter uma decisão desses recursos, para não beliscar os valores de justiça. Pois, como dizia o Presidente de Angola João Lourenço “só uma justiça que responda em tempo oportuno pode ser considerada justa”⁷¹. Sendo assim, as decisões que não forem da competência do subalterno, o n° 1 do art. 117º da NPAA estipula 30 dias para a decisão. Entretanto, este prazo pode alargar para o máximo de 90 dias, nos casos previstos no n° 2 do art. 117º da NPAA. Outrossim, terminado este prazo sem a emissão da decisão do órgão competente, considera-se o recurso tacitamente indeferido (art. 117º n° 3 da NPAA). O silêncio ou a falta de uma decisão percorrido esse curso de tempo, esgota o recurso administrativo, daí que o particular nos termos do art. 14º n° 3 da LIAA, pode interpor o recurso contencioso.

III.2.1.3.2. Recurso hierárquico impróprio

Na defesa das garantias dos particulares, o sistema administrativo angolano ainda prevê o recurso hierárquico impróprio. É um recurso que versa no pedido de reapreciação de um ato

⁷⁰ A *reformatio in pejus* ocorre quando o órgão ad quem, no julgamento de um recurso, profere decisão mais desfavorável ao recorrente sob o ponto de vista prático, do que aquela contra a qual se interpôs o recurso” (Barbosa, 1998)

⁷¹ In Discurso do Presidente Angolano, Sua Excia. João Manuel Gonçalves Lourenço, sobre o Estado da Nação, na Assembleia Nacional, 16 de outubro de 2017.

administrativo, dirigido a um órgão da mesma entidade pública a que pertence o autor do ato recorrido, que exerce sobre este um poder de supervisão, fora do âmbito da relação hierárquica, conforme o plasmado no n° 1 do art. 118° da NPAA, sendo que o n° 2 do mesmo artigo e diploma estabelece igualmente o recurso impróprio a órgãos colegiais⁷² em relação aos atos administrativos praticados por qualquer dos seus membros, sendo o primeiro designado recurso hierárquico impróprio por natureza e o segundo recurso hierárquico impróprio por determinação da lei. Quanto aos prazos, legitimidade e outros requisitos, aplica –se com as necessárias adaptações, as regras do recurso hierárquico, como bem esclarece o n° 3 do art. 118° da NPAA.

III.2.1.3.3. Recurso hierárquico Tutelar

Existe também uma outra garantia administrativa a favor dos particulares a que se denomina recurso hierárquico tutelar. Consiste este recurso no pedido de reapreciação de um ato administrativo praticado por um órgão de uma entidade pública, dirigido a um órgão de outra entidade pública, que exerce sobre aquele um poder de superintendência ou de tutela, nos termos referidos no art. 119° n° 1 da NPAA. Só é aplicável esse recurso, quando há previsão legal própria, e salvo disposições contrárias, ele tem um caráter facultativo (art. 119° n°2 da NPAA), tendo como fundamento a inconveniência do ato administrativo, nos casos em que a lei estabelece uma tutela de mérito (art. 119° n° 3).

A modificação ou substituição do ato recorrido só é possível se a lei conferir poderes de tutela substitutiva e no âmbito destes (n° 4), e aplica-se para esse tipo de recurso as disposições que regulam o recurso hierárquico, na parte que não contrariem a natureza própria daquele e o respeito devido á autonomia da entidade tutelada (n° 5) ambos do art. 119° da NPAA.

Se todas essas garantias administrativas não surtirem os desejados efeitos na esfera jurídica do particular, a este só lhe restará socorrer-se pela via contenciosa, de que falaremos adiante.

III.2.2. Garantias de natureza jurisdicional ou contenciosas e a sua eficácia

Diferentemente das garantias administrativas cuja efetivação compete a Administração Ativa, as garantias contenciosas efetivam-se com recurso aos tribunais (Paca, 2012, p. 35), decorrência do

⁷² No caso concreto, o Conselho Municipal e Provincial, assim como o Conselho de Ministros

princípio da separação de poderes constitucionalmente consagrado⁷³. Assim, a garantia do acesso à justiça pode ser vista tanto como uma garantia fundamental, por ser uma medida assecuratória posta à disposição de todos, objetivando buscar e utilizar o Poder Judiciário sempre que houver uma lesão ou uma ameaça a um direito, quanto como medida assecuratória, que permite atuar no âmbito processual com o objetivo de se obter uma decisão efetiva justa.

O sistema administrativo angolano não possui uma jurisdição administrativa, sendo esta da competência dos tribunais comuns: municipais, provinciais e Tribunal Supremo (Pinto, 2008, p. 249). É o que também se chama por sistema unificado de jurisdição (Fonseca & Afonso, 2018, p. 50).

O recurso aos meios contenciosos implica o esgotamento prévio das vias gratuitas (artigos 10º e 12º da LIAA, conjugado com os artigos 39º e 40º do Decreto Lei nº 4 – A/96, de 5 de abril, designado Regulamento do Processo Contencioso Administrativo (RPCA).

Dispõe o art. 10º da LIAA que só os fundamentos de facto e de direito invocados para a reclamação e para o recurso hierárquico podem constituir causa para o recurso contencioso, consagrando um efeito preclusivo quanto à invocação de vícios que tenham sido invocados gratuitamente.

Assim, de forma sintética, distinguimos dois meios garantísticos contenciosos, que podem estar ao serviço do particular para sindicar uma ação no processo concessionário: recurso contencioso de anulação e o recurso jurisdicional.

III.2.2.1. Recurso contencioso de anulação

A abertura da via judiciária como meio de proteger os direitos fundamentais do cidadão deve ser concebida com uma garantia sem possibilidade de acolher lacunas. O direito de ação judicial consiste na susceptibilidade de propor ao tribunal, uma ação destinada a proteger posições jurídicas subjetivas dos particulares emergentes de normas substantivas.

O processo é que assegura a efetivação dos direitos e garantias fundamentais do cidadão, quando violados, com base nas linhas principiológicas traçadas pela Constituição. É instrumento que o Estado está obrigado a usar e representa uma prestação de garantia, através da qual o fundamento da norma se preserva e são protegidos os direitos essenciais do cidadão. É o único meio de se fazer com

⁷³ art. 2º, n.º 1, da CRA.

que os valores incorporados pela Constituição, em seu contexto, sejam cumpridos, atingindo o fim precípuo a que se propõem.

Sendo assim, o recurso contencioso de anulação, que funciona como uma garantia ao serviço do particular, quando este se encontra em conflito com a Administração Pública é um meio de impugnação de um ato administrativo interposto perante o tribunal, servindo para obter a anulação ou a declaração de nulidade ou ainda a inexistência do ato administrativo (Fonseca & Afonso, 2018, p. 71). Recorre-se contenciosamente quando, esgotadas as vias impugnatórias administrativas, e o cidadão pretende ver anulado o ato administrativo sindicado⁷⁴. Abre-se um parêntesis para dizer que essa lógica em nosso entendimento, entra em contradição com o princípio constitucional de tutela jurisdicional efetiva, previsto no art. 29º nº3 da CRA, na medida em que essa obrigatoriedade das vias impugnatórias administrativas pode beliscar o princípio de celeridade e prioridade da justiça.

Tratando-se de um ato tácito de indeferimento (nº 3 do art. 14º da LIAA), o recurso terá fundamento na violação de lei (Amaral, 2001, p. 330). Se o ato for legal o tribunal reconhecerá razão à Administração, mas se for ilegal procede à sua anulação. Isto acontece porque o contencioso administrativo angolano é baseado na ideia do recurso de anulação como contencioso regra, como meio processual principal, não admitindo igualmente as ações que correspondem a um contencioso de plena jurisdição (Feijó & Poulson, 2008, p. 98), citados por Fonseca e Afonso (2018, p. 31).

A própria LT é clara no seu art. 69º quando declara nulas as decisões contrárias à lei proferidas pela autoridade concedente. Além dos particulares, têm igualmente legitimidade para intentar a ação de nulidade as associações de defesa de ambiente dotadas de representatividade, as associações de interesse económicos legalmente constituídas e as comunidades rurais para a defesa dos seus direitos coletivos (art. 70º da LT).

Reforça o nº 1 do art. 8º do RPCA que o pedido do recurso contencioso de anulação pode consistir na anulação total ou parcial do ato, assim como na sua invalidade⁷⁵, cuja sentença visa basicamente o reconhecimento da existência da invalidade ou a inexistência do ato de acordo com o vício. Na jurisdição administrativa angolana os juizes têm poderes funcionais limitados. Estes apenas

⁷⁴ Em Angola temos os seguintes processos delatários:

- a) meios principais declaratórios: recurso contencioso de anulação e ações contenciosas;
- b). Meios acessórios declaratórios: processos cautelares.

⁷⁵ Cf. art. 11º nº2 da LIAA

fiscalizam e se limitam a anular ou a declarar nulos os atos administrativos⁷⁶. Os tribunais não podem condenar a administração na prática do ato administrativo devido. Por isso se diz que o recurso contencioso de anulação é um recurso vazio de poderes condenatórios (Fonseca & Afonso, 2018, p. 46), tendo os juízes nos termos do art.57º do RPCA apenas o poder de confirmar o ato, anulá-lo, declará-lo nulo ou ainda declará-lo inexistente.

No processo concessionário para ação de nulidade é competente a Sala Cível e Administrativo do Tribunal Provincial do lugar em que a autoridade concedente tenha a sua sede (art. 72º da LT). Sendo a concessão titulada por um contrato e rege-se por forma de um contrato administrativo, os seus litígios são dirimidos tendo em consideração o previsto no nº 1 do art. 2º e do art. 3º ambos da LIAA. Também se pode referir a al. b) do art. 35º e do art. 69º ambos do RPCA.

Tendo em consideração ao nº 1 do art. 69º do RPCA, as ações relativas a contratos administrativos regem-se, em geral, pelas normas do Código do Processo Civil. Entretanto, em conformidade com o art. 73º nº1, combinado com o nº 2 do art. 69º do RPCA estes processos têm a forma sumária e estão isentos de preparo e custas judiciais. Esta ação admite recurso para a Câmara do Cível e Administrativo do Tribunal Supremo, independentemente do valor da causa (art. 73º nº2 da LT) e a interpelação imposta da sentença que decreta a nulidade não suspende a execução desta (art. 73º nº 3 da LT), sendo que os processos desta natureza não têm carácter urgente (art. 74º da LT) e compete aos tribunais o dever de comunicar as decisões judiciais para efeito de registo no prazo de 30 dias a contar do transito em julgado 9 art. 75º da LT).

Quanto aos prazos, o recurso contencioso obedece ao estipulado no art. 13º nº 2 e a sua contagem é feita conforme o plasmado no art. 14º nº 2 ambos da LIAA. Este prazo refere-se a atos anuláveis, pois, os atos nulos podem ser impugnados a todo tempo.

Quanto a execução imediata das decisões judiciais transitadas em julgado na matéria de impugnação contenciosa dos atos administrativos, a Lei nº 8/96, de 19 de abril (Lei de Suspensão da Eficácia dos Atos Administrativos) prevê as obrigações e os direitos das entidades administrativas, assim como das outras partes envolvidas no processo. Não trazemos ao debate esse assunto, por não ser o cerne da nossa reflexão.

⁷⁶ Cf. art. 8º da LIAA

III.2.2.2. Recurso jurisdicional

Em caso de insatisfação por parte do particular no recurso contencioso, assiste-lhe o recurso jurisdicional, que é um meio de impugnação das decisões dos tribunais inferiores, com o objetivo de modificar a decisão recorrida.

Como se sabe, os recursos administrativos podem ser ordinários ou extraordinários. Os primeiros visam obter uma reapreciação de um litígio e podem ser interpostos antes do trânsito em julgado da decisão recorrida e os segundos, não visam obter a reapreciação do litígio, mas tão somente, a desfazer a decisão judicial e podem ser interpostos após o trânsito em julgado. Quer os recursos ordinários e os extraordinários subsidiariamente seguem as normas do Código do Processo Civil com as devidas adaptações. Também orientam –se pelos ditames do RPCA, assim como da Lei nº 20/88, de 31 de dezembro, designada Lei sobre Ajustamento da Leis Processuais Penal e Civil. Nos termos do art. 80º al a) e b) a competência desses recursos é dos tribunais imediatamente superiores, sendo legítimos para o efeito, o previsto no art. 84º, nos prazos e formas previstos nos artigos 85º e 86º, todos do RPCA.

Como se fez notar, grosso modo, toda essa plêiade de garantias administrativas e jurisdicionais, servem de suporte e tampão sobre as arbitrariedades administrativas e estão ao dispor de qualquer particular ou concessionário lesado pelos entes administrativos. É nosso entendimento que o conjunto dessas garantias se forem eficazmente aplicadas, podemos afirmar que no processo concessionário o particular goza de especial proteção legal, e que só em nome do interesse público, os interesses dos particulares podem ser sacrificados, mas com salvaguarda da respetiva compensação ou justa indemnização.

O Direito deve ser usado para promover instituições justas⁷⁷, isto é, instituições que cumprem com o seu papel na efetivação dos direitos dos cidadãos de acordo com suas competências. O que se verifica no nosso contexto administrativo, é que órgãos do Poder Público, ou a ele vinculados, criam obstáculos excessivamente burocráticos e, inclusive, contrários às normas jurídicas, obrigando boa parte da população necessitada a buscar a garantia de seus direitos no âmbito do Poder Judiciário. Entendemos que esse tipo de atuações protagonizadas muitas vezes por entes administrativos públicos, violam os princípios de justiça e de democracia, obrigando os particulares quase sempre ao

⁷⁷ Para os utilitaristas, as instituições são justas quando alcançam o maior saldo líquido de satisfação dentre os indivíduos que pertencem a determinada sociedade (Secco et al., 2018, pp. 3179–3180) e Habermas (2003) por seu turno postula que as instituições são justas quanto o poder administrativo é exercido a partir do poder comunicativo, isto é, o poder público exerce suas funções observando o consenso e as negociações obtidas pelos cidadãos comunicativamente.

recurso jurisdicional, sobrecarregando deste modo o poder judiciário, com situações por vezes desnecessárias (por exemplo atuações omissas), cuja solução eficaz a própria administração deveria dar.

A justiça deve atuar como mediadora entre a garantia e a concretização de direitos (Secco, Wagner, & Cardoso, 2018, p. 3176). Entretanto, verificamos que vários órgãos públicos, em vez de tomarem as justas decisões que lhes competem, muitas vezes fazem o contrário disso. Para nós, esse sistema de atuação é indubitavelmente contrário ao princípio do acesso à justiça e ao próprio Estado Democrático de Direito, uma vez que se nega aos indivíduos a efetivação de seus direitos pelas instituições competentes para tal.

Como frisamos inúmeras vezes, a atuação do Poder Público depende da observância do princípio da legalidade. Mas infelizmente no contexto administrativo angolano nota-se um excesso de formalismo, que acabam sobrepondo na efetivação dos direitos fundamentais. A burocracia não constituiria um problema se eventualmente basear –se na organização eficiente e imparcial das instituições; mas o que geralmente se vive é que ela é exacerbada, viola os prazos legalmente previstos para o devido ato. É o que faz considerar hodiernamente a burocracia como uma forma de procedimento que impede soluções práticas, rápidas e eficazes.

O acesso à justiça, de uma forma ampla, passa pela junção de diversos fatores, seja de uma forma processual ou extraprocessual, uma visão de direito fundamental e social, com normas condizentes à realidade social, com o Estado garantindo a acessibilidade, não somente ao judiciário, mas, de igual forma, a instituições que promovam uma justiça mais próxima do ideal, seja através de políticas públicas ou através de ausência de restrições a esse acesso por razões meramente burocráticas.

Criar meios para que a sociedade atinja um patamar maior de sensação de justiça é um ideal a ser perseguido por qualquer sociedade para ter-se uma condição social humana digna.

O acesso ao poder judiciário como forma de garantia de um direito deveria ser concebido como medida extraordinária, e não como procedimento normal a todos que buscam pela efetivação de direitos. Diante disso, podemos afirmar que são justas as instituições que cumprem com o seu papel na efetivação dos direitos dos cidadãos de acordo com suas competências. Desse modo, o direito a acesso à justiça deve ser uma busca incessante do Estado, em diferentes meios e em todos os Poderes, no intuito de, assim e somente assim, propiciar e praticar corretamente a democracia.

CONCLUSÃO

Ao longo das páginas precedentes, procuramos trazer à tona a questão da concessão fundiária à luz da legislação angolana, sobretudo no que tange aos terrenos urbanos e as garantias que assistem aos concessionários. Entretanto, isso implicou caracterizar o território em estudo, analisar os procedimentos de concessão, assim como a eficácia das garantias que estão ao dispor dos concessionários, durante e depois do processo. Cumpre-nos agora em gesto conclusivo tecer o seguinte:

A situação fundiária e urbanística em Angola inspira ainda muita atenção para cumprir com a sua realização e objetivos sociais. É um país com todas as características naturais e climatéricas agradáveis para todo e qualquer tipo de projeto social. Mas são inegáveis os efeitos desastrosos criados pela guerra, pela incipiente legislação e pela má gestão fundiária, sobretudo nas zonas urbanas e suburbanas em todo o país, cujas consequências, como ressalta Capitão (2014, p. 16), citado por Afonso (2014, p. 3) é a «a multiplicação de bairros informais, o caos e a degradação urbana, agravando deste modo o processo de desenvolvimento das cidades...», que hoje urge inúmeros esforços a todos os níveis e setores, para serem mitigadas.

Ressaltamos que só depois da independência é que houve a afirmação do princípio de originalidade das terras pelo Estado, de modo que uma legislação fundiária no real sentido do termo, só surgiu em 1992, com a Lei n° 21 – C/92, de 28 de agosto, regulamentada pelo Decreto n° 32/95 de 8 de dezembro. São esses diplomas que pela primeira vez trataram da questão do uso e aproveitamento de terras, assim como a forma de concessão. Entretanto já os homens possuíam as terras e mantinham nelas fortes relações de ancestralidade. Daí dizer que em Angola o homem é anterior a lei fundiária, pelo que a figura de ocupação ilegal como diz a LT e o RGCT é a todos os títulos discutível.

Todavia, o contexto social e político, assim como as lacunas da própria Lei n° 21 – C/92, de 28 de agosto, não possibilitaram significativos resultados no âmbito fundiário, sobretudo no que tange a concessão de terrenos, tendo recrudescido as ocupações informais e não autorizadas, proporcionado um crescimento exponencial e desordenado de bairros e zonas nas cidades e suas periferias. Daí que houve a necessidade de se aprovar a Lei n° 9/04, de 9 de novembro (LT). Essa nova lei diz –se em abono da verdade, pela sua multidisciplinariedade, traz um conteúdo mais consistente em relação a lei anterior sobre as questões fundiárias, mas sobretudo no que nos diz respeito à figura de concessão

dos terrenos urbanos. Este novo diploma legal coube distinguir e caracterizar os terrenos urbanos dos rurais, assim como prever os diferentes critérios para a sua concessão.

Entretanto, a outorga de um terreno urbano é feita através de um contrato de concessão; contrato esse que é sujeito a vários procedimentos e diferentes fases para a sua consumação. Essas fases cujos principais intervenientes é a Administração e o particular interessado, são obrigatórias, de modo que só há plenos direitos sobre o terreno depois da outorga do competente título, que dá reconhecimento ao direito de propriedade.

O direito de propriedade privada da terra em Angola é concedível apenas no espaço urbano e suburbano e desde que se cumpra com os objetivos de aproveitamento delineados no próprio título ou contrato de concessão.

A LT assim como o RGCT não tratam com pormenor a questão das ocupações informais de boa fé, nem tão pouco das ocupações não autorizadas, limitando-se simplesmente a exigência do seu reconhecimento no período de três desde a aprovação do RGCT (2007), o que implica dizer que quem não o fez nos moldes previstos na LT e no seu regulamento nos prazos estipulados, perdeu o direito de reconhecimento do bem em sua posse; que neste momento pode-se dizer que o bem em posse do particular é atualmente propriedade do Estado e deve passá-lo imediatamente para a sua esfera jurídica. Quem não o restituir voluntariamente, é legítimo o Estado recorrer aos meios de defesa da posse, previstos nos artigos 1276º e seguintes do CC, como vem expresso no nº4 do art. 215º do RGCT. Ora, é nosso entendimento que os termos desse artigo violam os direitos constitucionalmente consagrados, na medida em que ao Estado compete proteger a posse dos cidadãos e garantir a paz e a harmonia social. Os termos desse diploma geram conflitos sociais. Os *timings* dados para a regularização fundiária não tiveram em conta a realidade social do país. Deste modo, a lei e o regulamento aprovados nestes termos, são geradoras de conflitos, devido a reclamações históricas e a posse efetiva continuada e de boa fé.

A nova legislação ignorou uma abordagem legal dos conflitos ou das necessidades dos grupos mais vulneráveis que habitam nas cidades e nas periferias, cujas estratégias de sobrevivência dependem do acesso à terra. Daí a nossa apologia por uma reforma da legislação fundiária vigente, com o intuito de se desenvolver um quadro legal, institucional e regulamentar de acesso à terra em Angola, que seja prático, claro e justo, que balanceia as necessidades dos vários grupos interessados, tendo em conta as necessidades dos grupos mais vulneráveis e dos pobres e que seja adequado à

realidade das situações mais complexas que se podem encontrar no país. Esse quadro legal deve ser visto como legítimo pelas pessoas envolvidas, ser transparente e conciliar os mecanismos formais com os informais, prevendo os diferentes critérios de regularização fundiária, de indemnização ou compensação, naqueles casos em que o interesse público o exigir. Esse debate sobre a legislação de acesso à terra, sua regularização e gestão representa uma oportunidade para contribuir para a resolução de conflitos, reconstrução e redução de pobreza.

Relativamente a forma e o processo administrativo concessionário, concluímos ser bastante complexo. E essa complexidade gera *ipso facto* a burocracia, cuja consequência é o incumprimento dos prazos legais. O privilégio de execução prévia, acometida a Administração assim como o poder de modificar unilateralmente o conteúdo dos contratos, faz com que não se considere os contratos de concessão como sendo um contrato nos termos previstos no foro do Direito privado. Assim, o contrato de concessão de terrenos urbanos em Angola é um procedimento administrativo, o qual a entidade pública pratica uma dada categoria de atos nas suas diferentes fases que possuem características de atos unilaterais (nº 2 do art. 43º da LT e al. f) do art. 136º do RGCT), que se apresentam, igualmente, como um exercício de uma autoridade administrativa, mas a sua finalidade tem como escopo fundamental a prossecução de uma atividade privada, o que nos leva a concluir que, nestes procedimentos não se verifica o concurso de vontade como elemento de valia para a existência de um contrato daquela natureza, gerado de uma proposta que a contraparte pode aceitar ou pode contrapor, resultante de livre manifestação de vontade para o ajuste das estipulações, ou melhor, das próprias cláusulas constitutivas.

Apesar de na prática se verificar um desequilíbrio em termos de relação entre a Administração e os particulares, sendo evidente a supremacia daquela, decorrente do seu poder e autoridade perante estes, a CRA consagra a República de Angola como um Estado democrático de direito. O que equivale dizer que a Administração está subordinada à legalidade e à prossecução do interesse público, mediante critérios de oportunidade, racionalidade e eficiência. De modo que, todas as vezes que a Administração se torna contrária aos seus objetivos fundamentais, assiste – se ao particular garantias para a sua defesa. Para a defesa dos particulares no processo concessionário e fundiário a lei garante vários mecanismos, desde a propositura de ações extrajudiciais, ações civis e administrativas contra o poder concedente, até ao recurso dos meios jurisdicionais.

Como se sabe, as garantias têm como objeto a salvaguarda dos direitos subjetivos ou legítimos dos particulares. Para nós, no vasto conjunto das garantias postas à disposição do particular no processo concessionário, as garantias jurisdicionais são as que melhor protegem os interesses dos particulares, uma vez que são efetivadas nos tribunais, apesar de não poderem conhecer outros pedidos, que não sejam o de anulabilidade ou declaração de nulidade ou a inexistência do ato administrativo, visto que ainda vigora em Angola o contencioso de fiscalização de legalidade e não o de plena jurisdição.

Em suma, o regime do processo administrativo angolano não concilia a tutela eficiente do interesse público com os direitos e interesses dos particulares, porquanto a atividade procedimental administrativa ainda dá prevalência à autoridade da Administração, em prejuízo, por vezes, dos direitos e os interesses dos administrados legalmente tutelados. Esta insuficiência revela-se, em particular, na falta de separação entre o órgão instrutor e decisório, nos litígios entre a Administração e o particular, assim como na obrigatoriedade do esgotamento da via graciosa como condição de recurso jurisdicional, *maxime* quando confrontada com o privilégio de execução prévia da Administração.

Sendo o acesso ao Direito e aos tribunais um direito constitucional, estamos necessariamente perante uma inconstitucionalidade, especialmente limitativa para os interessados que ficam, pela atividade da própria Administração, em sede de garantias gratuitas, num estado de absoluta sujeição. Esta limitação injustificada ofende a dignidade da pessoa humana que a CRA acolhe em primeiro lugar, sem encontrar justificação na realização do interesse público. Com isto, reafirmamos que o procedimento administrativo angolano está ainda longe de alcançar o desenvolvimento jurídico que melhor concilie a realização do interesse público com a eficiente tutela dos direitos dos particulares, a qual passará por, sem prejuízo daquele afetar o menos possível a esfera jurídica dos particulares. Daí que sugerimos reformas que possibilitam o sistema administrativo evoluir, pondo o particular não como objeto da relação jurídico – administrativa, mas como sujeito e parte ativa do processo.

BIBLIOGRAFIA

- Academia das Ciências de Lisboa e da Fundação Calouste Gulbenkian, (ACLFCG). (2001). No Title. In *Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea* (pp. 1848–3809). Verbo.
- Afonso, L. (2014). Os desafios do planeamento e desenvolvimento urbano de Angola. Notas a propósito da obra de Raimundo Capitão: Planeamento urbano e inclusão social: O caso do Uíge. *Mulemba Revista Angolana de Ciências Sociais*, 4 (8) |.
- Alexandrino, J. M. (2013). *O Novo Constitucionalismo Angolano* (l. de C. Jurídico-Políticas, Ed.). Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.
- Amaral, Diogo Freitas. (2011). *Curso de Direito Administrativo* (2ª-Reimp). Coimbra: Almedina, S.A., vol. II.
- Amaral, D. F. do. (1994). Ordenamento do Território, Urbanismo e Ambiente: Objecto, Autonomia e Distinções. *Revista Jurídica Do Urbanismo e Do Ambiente*, 1.
- Amaral, Diogo Freitas do. (2001a). *Curso de Direito Administrativo, Vol. I*. Coimbra: Almedina.
- Amaral, Diogo Freitas do. (2001b). *Curso do Direito Administrativo, Vol II* (3ª; Almedina, Ed.). Coimbra: Almedina, S.A.
- Amaral, Diogo Freitas do. (2005). *Conceito e natureza do Recurso Hierárquico* (2ª). Coimbra: Almedina.
- Amaral, Diogo Freitas do. (2012). *Curso de Direito Administrativo* (Vol. II, Ed.). Coimbra: Almedina.
- Amaral, Diogo Freitas do, & Fernandes, J. P. (1978). *Comentário à lei dos terrenos do Domínio Hídrico (Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de Novembro)* (C. Editora, Ed.). Coimbra: Almedina.
- Ascensão, J. O. (2012). *Direito Civil, Reais* (5ª). Coimbra: Coimbra Editora.
- Barbosa, J. C. M. (1998). *Comentários ao Código de Processo Civil* (7ª). Sao Paulo: Forense.
- Benévolo, L. (1981). *As origens da urbanística moderna*. (Lisboa, Ed.). São Paulo.
- Bonet Correa, A. (1989). *Las Claves del Urbanismo*. Barcelona: Ariel.
- Bothe, A. (2014). Direito do Urbanismo, do Ordenamento do Território e dos Solos em Portugal e na Alemanha. *Jurismat*, 2014, Pp., Portimão, 289–319.
- Caetano, Marcello. (1943). *Tratado Elementar de Direito Administrativo, Vol. I*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Caetano, Marcelo. (1999). *Manual de Direito Administrativo, Vol II* (10ª). Coimbra: Almedina, S.A.
- Caetano, Marcelo. (2008). *Manual de Direito administrativo, II* (10.ª). Coimbra: Almedina.
- Carvalho Filho, J. dos S. (2002). *Manual de Direito Administrativo* (9ª). Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- Carvalho Filho, J. dos S. (2015). *Manual de direito administrativo* (29ª). São Paulo: Atlas.

- Caupers, J. (2009). *Introdução ao Direito Administrativo* (9ª). Lisboa: Âncora.
- Cordeiro, A. (1995). *Protecção de Terceiros em Face de Decisões Urbanísticas* (Almedina, Ed.).
Coimbra: Almedina, S.A.
- Cordeiro, A. M. da R. M. (2000). *Tratado de Direito Civil Português, I, Parte Geral, Tomo I* (2ª).
Coimbra: Almedina, S.A.
- Correia, F. A. (1997). *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, ((reimpress). Coimbra: Almedina,
S.A.
- Correia, F. A. (2004). *Manual do Direito do Urbanismo* (2ª; vol.1, Ed.). Coimbra: Almedina, S.A.
- Correia, F. A. (2006). *Manual de Direito do Urbanismo* (3ª; V. I, Ed.). Coimbra: Almedina, S.A.
- Correia, F. A. (2008). *Manual de Direito do Urbanismo* (44ª). Coimbra: Almedina.
- Correia, J. M. S. (2003). *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos* (Reimpressã;
Almedina, Ed.). Coimbra: Almedina.
- DW, D. W. (Angola), & CMAAH, C. para o M. A. e A. H. (Reino U. (2005). *Terra: Reforma sobre a terra
urbana em Angola no período pós-guerra: pesquisa, advocacia & políticas de desenvolvimento*.
Luanda: Development Workshop.
- Feijó, C., & Poulson, L. (2008). *A Justiça Administrativa Angolana (Lições)*. Casa das Ideias.
- Fernandes, L. A. de C. (2010). *Teoria Geral do Direito Civil, II, Fontes, Conteúdo e Garantias da Relação
Jurídica* (5ª). Lisboa: Universidade Católica Editora.
- Filho, J. A. (2017). *Os direitos fundiários e a lei de terra em Angola*. Dundo / K. Norte - Angola:
Universidade Lueji A' Nkonde.
- Fonseca, I. C. M., & Afonso, O. da G. (2018). *Direito Processual Administrativo Angolano, Noções
fundamentais* (2ª). Coimbra: Almedina, S.A.
- Gasparini, D. (2000). *Direito Administrativo* (5ª). São Paulo: Saraiva.
- Gonçalves, V. F. (2011). A concessão de direito real de uso na regularização fundiária do Distrito
Federal. . . *Revista Do Ministério Público Do Distrito Federal e Territórios*, ., v. 1, nº 5, 9–32.
- Habermas, J. (2003). *Direito e Democracia: entre facticidade e validade. Vol 1.* (2ª). Rio de Janeiro:
Tempo Brasileiro.
- INE, I. N. de E. (2018). *Objectivos de Desenvolvimento Sustentável, Relatório de Indicadores de Linha
de Base Agenda 2030* (I. N. de Estatística, Ed.). Luanda: INE – Departamento de Informação e
Difusão.
- Instituto Nacional de Estatística (I.N.E.). (2016, March). *Resultados Definitivos do Recenseamento Geral
da População e Habitação - 2014*.

- John, G. (1995). *Introdução Histórica ao Direito* (2ª). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- José de Oliveira, A. (2001). *Direito - Introdução e Teoria Geral* (11ª Revist; Livraria Almedina, Ed.). Coimbra: Almedina, S.A.
- Koppele, B. E. te. (2012). *Crianças de rua em Angola: caracterização das suas expressões culturais*. Dissertação de mestrado em Sociologia da Infância, apresentado pelo Instituto da Educação da Universidade do Minho em Braga.
- Kusche-Uebber, H., & Ilinga, P. (2007). *Concessão e Regularização de Terras em áreas Peri-Urbanas - Guia - Informações e Orientações Metodológicas* (D.-D. Workshop, Ed.). Luanda: Ministério do Urbanismo, Governo de Angola.
- Lacaze, J. P. (1993). *Os Métodos do Urbanismo. Tradução de Marina Apenzeller* (Papyrus, Ed.). Campinas: Papyrus.
- Leitão, L. M. T. de M. (2015). *Direitos Reais* (5ª). Coimbra: Almedina, S.A.
- Lello, J., & Lello, E. (1978). *Lello Universal, Dicionário Enciclopédico Luso – brasileiro em 2 volumes* (vol 2 Lello & Irmão Editores, Ed.). Porto: Livraria Lello & Irmão.
- Marques Neto, F. de A. (2009). *Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas*. Belo Horizonte: Fórum.
- Martins, A. G. (2018). As licenças e concessões de utilização privativa do domínio público como um instrumento de rentabilização e valorização dos bens dominiais. *E- Pública - Revista Eletrônica de Direito Público*, 5 Nº 1.
- Medauar, O. (2000). Caracteres do Direito do Urbanístico. *Revista de Direito Difuso*, 2.
- Meirelles, H. L. (2001). *Direito Administrativo Brasileiro* (26ª, Atual). São Paulo: Malheiros.
- Mello, C. A. B. de. (2016). *Curso de direito administrativo* (33ª; Malheiros, Ed.). São Paulo: Malheiros.
- Monteiro, C. (1995). *O Embargo e a Demolição no Direito do Urbanismo*. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.
- Monteiro, C. (2011). A garantia constitucional do direito de propriedade privada e o sacrifício de faculdades urbanísticas. *XIII Seminário de Jusitca Administrativa*.
- Mukai, T. (1988). *Direito e legislação urbanística no Brasil*. São Paulo: Editora Saraiva.
- Neto, D. M. (1992). *Direito da Participação Política*. Rio de Janeiro: Renovar.
- Oliveira, F. P. de. (2015). *Direito do Urbanismo do Planeamento à Gestão*. Braga: AEDREL.
- Oliveira, F. P. (2010). *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*. Braga: CEJUR - Centro de Estudos Jurídicos do Minho.
- Oliveira, R. C. R. (2015). *Curso de direito administrativo* (3ª). São Paulo: Método.

- Otero, P. (2003). *Legalidade e Administração Pública: o sentido da vinculação à juridicidade*. Coimbra: Almedina.
- Paca, C. (2012). *Direito do Contencioso Administrativo Angolano*. Coimbra: Almedina.
- Pinto, J. (2008). *Direito Administrativo Angolano. Angola*. Luanda: Publicações Universitárias.
- Prata, A. (2009). *Dicionário Jurídico* (5ª). Coimbra: Edições Almedina, SA.
- Quadros, F. de. (2013). As principais inovações do projeto do Código do Procedimento Administrativo. *In Cadernos de Justiça Administrativa*, (Braga, n.º 100).
- Rocha, J. F. da. (2009). *Lições de Procedimento e Processo Tributário* (3ª). Coimbra: Almedina, S.A.
- Rodrigues, R. (2019). *Direito fundiário de Angola*. Coimbra: Almedina, S.A.
- Saldanha, R. A. (2013). *Introdução ao Procedimento Administrativo Comum* (1ª). Coimbra: Almedina.
- Santos, D. dos. (2015). Encontro entre pobreza e moral em Luanda. Urbanização, direitos e violência. *Revista Sociedade e Estado - Volume 30 Número 1*.
- Santos, P. K. dos. (2014). *As garantias dos Contribuintes no Ordenamento Jurídico Angolano*.
Dissertação de Mestrado em Direito Administrativo, pela Escola de Direito da Universidade do Minho - Braga - Portugal.
- Santos, J. L. de C. (n.d.). *Reflexões por um conceito contemporâneo do urbanismo*.
- Secco, M., Wagner, J. M. de O., & Cardoso, W. J. (2018). O aprimoramento das instituições como garantia do efetivo acesso à justiça. *Revista Quaestio Iuris*, 11(04), 3173–3192.
<https://doi.org/10.12957/rqi.2018.38146>
- Sennewald, M. S. (2008). Os Contratos Urbanísticos para Planeamento. *Estudos No Curso de Doutoramento e Mestrado*.
- Silva, J. A. da. (1990). *Curso de Direito Constitucional positivo* (6ª). São Paulo: . Ed. Revista dos Tribunais.
- Silva, J. A. da. (2000). *Curso de direito Constitucionalpositivo* (22ª). São Paulo: Malheiros.
- Silva, J. A. (1997). *Direito do Urbanismo Brasileiro* (2ª).
- Sousa, A. F. de. (2003). *A Participação dos Interessados no Procedimento Administrativo*. In *AAVV - Estudos de Homenagem ao professor Doutor Jorge Ribeiro de Faria*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Sousa, M. R., & Matos, A. S. de. (2008). *Direito Administrativo Geral, Introdução e princípios fundamentais* (3ª; D. Quixote, Ed.). Lisboa.
- Sundfeld, C. A., & Câmara, J. de A. (1997). Concessão de direito real de uso de utilidade pública – Possibilidade de o poder público conferir a particular a gestão exclusiva de seu bens para fins de utilidade pública. Hipótese em que a outorga independe de licitação, por ser esta inexigível.

Boletim de Licitações e Contratos, 10, n, 593 a 602.

Teixeira, C., & Santos, P. K. dos. (2019). *Manual de Direito do Ordenamento do Território e do Urbanismo* (A. Isabel, Ed.). Luanda: Mayamba Editora.

Tibo, G. L. de A. (2011). *A Superação da Ilegalidade Urbana: O que é Legal no Espaço Urbano?* Dissertação apresentada ao curso de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais.

LEGISLAÇÕES CONSULTADAS

Código Civil Angolano (CC)

Constituição da República de Angola (CRA), fevereiro de 2010

CPA = Código do Procedimento Administrativo de Portugal

Decreto Legislativo Presidencial n° 6/10, de 17 de agosto (Regime de Delimitação e Coordenação de Atuação da Administração Central e da Administração Local do Estado)

Decreto Lei n° 16-A/95, de 15 de dezembro, (Normas do Procedimento e da Atividade Administrativa (NPAA))

Decreto Lei n° 4 – A/96, de 5 de abril (Regulamento do Processo Contencioso Administrativo (RPCA).

Decreto n° 2/06 de 23 de janeiro, (Regulamento Geral dos Planos Territoriais, Urbanísticos e Rurais (RGPTUR))

decreto n° 32/95 de 8 de dezembro

Decreto n° 32/95, de 8 de dezembro

Decreto n° 58/07, de 13 de Julho, (Regulamento Geral de Concessão de Terrenos (RGCT))

Decreto n° 80/06 de 30 de outubro, (Regulamento de Licenciamento das Operações de Loteamento, Obras de Urbanização e Obras de Construção (RLOLOUOC))

Decreto Presidencial n° 169/12, de 27 de julho (Regime de Regularização Jurídica dos Imóveis Destinados à Habitação, Comércio e Mistos, Públicos e Privados)

Decreto Presidencial n° 216/11, de 8 de agosto, (Política Nacional de Concessão de Direitos Sobre Terras (PNCDT))

Lei 2/94, de 14 de janeiro (Lei da Impugnação dos Atos Administrativos (LIAA))

Lei Constitucional de 1975

Lei de Revisão Constitucional n°12/91, de 6 de maio

Lei de Revisão Constitucional n°23/92, de 16 de setembro de 1992.

Lei n.º 24/10, de 3 de Dezembro

Lei n.º 5/10, de 3 de Dezembro.

Lei n° 12/16 de 12 de agosto

Lei n° 16/03, de 25 de julho (Lei sobre Arbitragem Voluntária)

Lei n° 17/10 de 29 de julho (Lei da Organização e do Funcionamento dos Órgãos de Administração Local do Estado)

Lei n° 20/88, de 31 de dezembro, (Lei sobre Ajustamento da Leis Processuais Penal e Civil)

Lei nº 2030, de 22 de junho de 1948

Lei nº 21-C/92 de 28 de agosto,

Lei nº 3/04 de 25 de junho, (Lei do Ordenamento do Território e do Urbanismo (LOTU));

Lei nº 4/06 de 28 de abril (Lei do Estatuto do Provedor de Justiça)

Lei nº 8/96, de 19 de abril (Lei de Suspensão da Eficácia dos Atos Administrativos)

Lei nº 9/04 de 9 de novembro, (Lei de Terras (LT))