



**UNIVERSIDADE DE ÉVORA**  
**UNIVERSIDADE METODISTA DE ANGOLA**

**Mestrado em Relações Internacionais e Estudos Europeus**

**Dissertação**

**Ordenamento Territorial e Legislação Fundiária – Problemas de sua  
aplicação pelas Administrações Municipais em Angola**

Autor

CARLOS ALBERTO CAVUQUILA

**Orientadora:** Professora Doutora Isabel Alexandra Joaquina Ramos

.....

**Co-Orientadora:** Professora Doutora Antonieta Coelho

.....

Data: Janeiro 2012

**Mestrado em Relações Internacionais e Estudos Europeus**

**Dissertação**

**Ordenamento Territorial e Legislação Fundiária – Problemas da sua  
aplicação pelas Administrações Municipais em Angola**

Autor

CARLOS ALBERTO CAVUQUILA

**Orientadora:** Professora Dra Isabel Alexandra Joaquina Ramos

.....

**Co-Orientadora:** Professora Doutora Antonieta Coelho

.....

## MEMÓRIAS

*“Na vida, porta-te como a água: procura derrubar todos os obstáculos que encontrares pela frente, mas se estes forem mais fortes que tú, contorne-os e siga o teu percurso”.*

Palavras da minha falecida mãe Sebastiana (Josefa) Luis Massango em 2001

*“Pai, não aniquile os teus adversários, preserve-os. Recolha as pedras que eles te arremessaram ao longo do tempo e com elas construa os degraus da tua ascensão. Ao menos assim eles assistirão como se triunfa na vida”*

Palavras (SMS) de Winy Cavuquila, minha filha.

“A todos os que me amam, desamam, adoram, invejam, elogiam e denigrem, saibam de uma coisa: eu vos tenho no centro do meu coração. Adoro-vos”.

Carlos Cavuquila

## AGRADECIMENTOS

- À minha esposa Irene Cavuquila e aos meus filhos que com muita paciência souberam suportar as minhas ausências em busca do saber fazer, saber ser e saber estar...

- Ao meu querido pai cujos conselhos tenho como catecismo da vida...

- Aos meus professores desde o ensino primário ao mestrado com destaque para: António Francisco, malangino de gema, o meu primeiro e único professor primário que obrigou o meu pai a matricular-me dados os sinais de gosto pelas leitura e escrita que eu demonstrava; Generoso de Almeida, meu professor de matemática na 5ª classe; Pierre, meu professor de francês no terceiro nível; Paulo Fernandes, meu professor de matemática, sem esquecer o professor Fernando Manuel de história universal (não é que ele queria que eu fosse historiador!), ambos no ensino médio; Antonieta Coelho, a mui distinta regente da cadeira de Direito dos Recursos Naturais da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto, mulher incansável e batalhadora cuja sapiência, mestria, honestidade intelectual e perseverança muito me influenciou, a quem agradeço penhoradamente pelos comentários sobre este trabalho; finalmente Isabel Ramos, minha professora e orientadora do mestrado, mulher muito dedicada, diga-se...

- Aos meus amigos que me encorajaram a estudar mesmo nas mais adversas situações da vida, em especial à Hugueth, ao Turra, ao Januário (a terra que lhe seja leve), ao Prata e outros... Um chi-coração!

- Agradeço, finalmente, os que me desencorajaram, posto que a fraqueza deles só me endureceu e animou a prosseguir...

À todos o muito obrigado de Carlos Cavuquila

## ACRÓNIMOS

CACS – Conselho de Auscultação e Concertação Social  
CC – Código Civil  
CCIP – Comissão Consultiva Interprovincial  
CCNOT – Comissão Consultiva Nacional de Ordenamento do Território  
CCP – Comissão Consultiva Provincial  
CIOT – Comissão Interministerial de Ordenamento do Território  
CRA – Constituição da República de Angola  
GPL – Governo Provincial de Luanda  
LBA – Lei de Bases do Ambiente  
LBSNP – Lei de Bases do Sistema Nacional de Planeamento  
LRBA – Lei dos Recursos Biológicos Aquáticos  
LOTU – Lei do Ordenamento do Território e Urbanismo  
LA – Lei de Aguas  
LT – Lei de Terras  
MINUC – Ministério do Urbanismo e Construção  
NPAA – Normas de Procedimento e da Actividade Administrativa  
OTC – Órgão Técnico Central  
PDM – Plano Director Municipal  
PIPOT – Plano Inter-Provincial de Ordenamento do Território  
PNOT – Plano Nacional de Ordenamento Territorial  
POOTN – Principais Opções do Ordenamento do Território Nacional  
PPOT - Plano Provincial de Ordenamento do Território  
PT – Plano Territorial  
REPTUR – Regulamento Geral dos Planos Territoriais, Urbanos e Rurais  
RGCT – Regulamento Geral de Concessão de Terrenos

## INDICE GERAL

MEMÓRIAS .....	i
AGRADECIMENTOS.....	ii
ACRÓNIMOS.....	iii
INDICE GERAL.....	iv
RESUMO.....	1
ABSTRACT .....	2
INTRODUÇÃO .....	3
PARTE I – ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO .....	10
CAPÍTULO 1 – CONSTITUCIONALIDADE DO ORDENAMENTO TERRITORIAL.....	11
1.1 O lugar do ordenamento do território na CRA .....	11
1.2 Ordenamento do território e direitos fundiários no costume .....	15
CAPÍTULO 2 – CONCEITO E PRINCÍPIOS DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO .....	18
2.1 A busca de um conceito .....	18
2.2 Conceito acolhido na ordem jurídica angolana.....	21
2.3 Princípios do ordenamento do território .....	22
PARTE II – A ESTRUTURA E TIPOLOGIA DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO .....	31
CAPÍTULO 3 – A ESTRUTURA DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO.....	32
3.1 Considerações gerais .....	32
3.2 A tipologia dos planos territoriais.....	32

3.3 A força jurídica dos planos territoriais.....	33
3.4 Quadro Esquemático do Ordenamento do Território .....	35
PARTE III – OS DIREITOS FUNDIÁRIOS .....	38
CAPÍTULO 4 – CARACTERÍSTICAS DOS DIREITOS FUNDIÁRIOS .....	39
4.1 Conceito .....	39
4.2 Dificuldades de interpretação .....	40
4.3 Tipologia de direitos fundiários .....	42
4.3. 1 Direito de propriedade privada .....	44
4.3.2 Domínio Útil Consuetudinário .....	45
4.3.3 Domínio Útil Civil .....	46
4.3.4 Direito de Superfície .....	46
4.3.5 Direito de Ocupação Precária .....	47
CAPÍTULO 5 - PAPEL DAS AUTORIDADES LOCAIS.....	48
5.1 Considerações gerais .....	48
5.2 Governos Provinciais .....	51
5.3 Administrações Municipais .....	53
5.4 O papel das autoridades tradicionais e outras modalidades de participação dos cidadãos.....	59
5.4.1 Autoridades Tradicionais.....	59
5.4.2 Outras modalidades de participação dos cidadãos.....	61
PARTE IV – ACESSO AS TERRAS .....	63
CAPÍTULO 6 – O REGIME DE ACESSO À TERRA PROPRIEDADE ORIGINÁRIA DO ESTADO .....	64
6.1 Breve caracterização dos vários regimes de acesso a terra.....	64

6.2 O acesso à terra propriedade do Estado em Angola .....	72
6.3 O Contrato .....	74
6.4 Aquisição forçada .....	75
6.5 Posse .....	75
6.6 Ocupação.....	76
6.7 Acesso imobiliária .....	83
6.8 Usucapião .....	83
6.9 Sucessão entre vivos e "mortis causa" .....	85
6.10 Substituição na concessão .....	86
6.11 Regime especial de acesso à terra pelas comunidades rurais .....	87
CAPÍTULO 7 – GESTÃO DAS RESERVAS FUNDIÁRIAS .....	92
7.1 Objecto das reservas .....	92
7.2 Protecção das reservas .....	93
CONCLUSÃO.....	94
BIBLIOGRAFIA .....	97
LEGISLAÇÃO.....	100

ORDENAMENTO TERRITORIAL E LEGISLAÇÃO FUNDIÁRIA –  
PROBLEMAS DE SUA APLICAÇÃO PELAS ADMINISTRAÇÕES MUNICIPAIS EM ANGOLA

**RESUMO**

O Ordenamento Territorial é constituído de certos princípios e regras universais aplicáveis a qualquer realidade física, ambiental, histórica ou cultural, cuja acção é transversal a toda existência e actividade humanas. Trata-se dos princípios fins que não mudam com a alteração do espaço geofísico ou político. Apesar de lhe estarem subjacentes opções de natureza política variáveis nos diferentes contextos geográficos e políticos, estas opções afectam apenas a denominação dos instrumentos que lhe servem de base técnico-operativa.

Angola possui uma rica legislação fundiária e de ordenamento territorial, baseada numa realidade histórica e política recente. Porém, os constrangimentos colocam-se na sua aplicabilidade.

O presente trabalho procura analisar e responder as seguintes questões: Que futuro se reserva à espécie humana neste espaço territorial que se chama Angola se não nos alfabetizarmos com enfoque para as boas práticas universalmente aceites relativas à necessidade de ordenar-se e planejar-se de modo mais eficiente os assentamentos humanos e interiorizar os conceitos de colectividade urbana, que, embora herdados da antiguidade romana, ainda estão longe de uma total absorção, sobretudo nos Países menos desenvolvidos? Ou ainda, como serão as cidades amanhã se hoje não nos organizarmos e cada instituição fazer bem a sua parte?

Assim, na primeira parte, faz-se uma incursão da importância da terra enquanto recurso natural pertença de todos e de cada um, dele dependendo a sobrevivência humana, o desenvolvimento e progresso social. Analisa-se igualmente o lugar do ordenamento territorial na Constituição da República de Angola e analisa-se o conceito de ordenamento territorial e os vários princípios que o caracterizam, com particular destaque para os chamados princípios fins. Em sede de conceitos procurou-se comparar as diferentes definições que são dadas quer pela União Europeia, como por certos Países africanos tendo se concluído que os fundamentos teóricos subjacentes aos conceitos não são muito distantes uns dos outros.

Na segunda e terceira partes analisa-se a estrutura do ordenamento territorial em Angola e faz-se um rápido estudo comparativo com alguns países próximos ou da mesma família jurídica, considerando-se o Município como o centro por excelência do ordenamento territorial com força regulamentar que vincula o cidadão.

A política de terras, bem como o seu planeamento e as formas de acesso a este recurso, são tratados na quarta e última parte, onde igualmente se faz um estudo comparado dos ordenamentos jurídicos sobre a matéria, particularmente da União Europeia, nos países latino-americanos, nos EUA, no Brasil, em Moçambique, no Quénia e, obviamente em Angola, que foi o centro preferencial do nosso trabalho.

Finalmente, e em conclusão, notou-se que o ordenamento do território não é só mais uma simples questão de luxo ou de embelezamento das urbes. É já, hodiernamente, uma questão de sobrevivência da própria espécie humana e trata-se de um problema que deve ser colocado nos lugares centrais e cimeiros das agendas dos Estados e Governos de todo o Mundo.

Por outro lado, e com respeito a Angola, dados os constrangimentos ainda detectados na aplicação dos instrumentos do ordenamento territorial e legislação fundiária, faz sentido falar-se da uniformização de procedimentos que orientem tanto o cidadão comum quanto os demais operadores fundiários quer sejam entes públicos ou privados.

LAND PLANNING AND LAND LAW –  
PROBLEMS OF EXECUTION (IMPLEMENTATION) BY THE LOCAL ADMINISTRATION IN  
ANGOLA

**ABSTRACT**

Land planning is a set of some universal principles and rules which may apply in any physical, environmental, historical and cultural reality, whose action is transversal to every human existence (life) and activities. These are principles which do not change with the transformation of either the geophysical or the political space. Although land planning has underlying choices of a political nature varying in the different geographical and political contexts, these choices just affect the designation of instruments working as its technical- operative foundation.

Angola has a rich land and land planning legislation, grounded in a recent historical and political reality. However, there are constraints for its effectiveness.

The goal of this work is to analyse and answer the following questions: Which future is reserved to human species in this territorial space called Angola if we do not become literate by focusing in good practices accepted worldwide and related to the need to plan and organise in a more efficient way human settlements as well as internalising the concepts of urban community which, although inherited from Roman antiquity, are still far from a total assimilation, mainly in less developed countries? And also, how will the cities of tomorrow be if we do not organise today and if each institution does not carry out its part?

Thus, in the 1<sup>st</sup> Part I make an incursion into the importance of land as a natural resource belonging to everyone and to each one, on which human survival, development and social progress depend on. I equally analyze the place of land planning in the Constitution of the Republic of Angola and the concept of land planning and the various principles characterizing it, with particular emphasis to the so-called principles-objectives. On concepts, I try to compare the different definitions from the European Union as well as from some African countries, concluding that the underlying theoretical foundations of these concepts do not differ much.

In the 2<sup>nd</sup> and 3<sup>rd</sup> Parts I analyse the structure of land planning in Angola, making a brief comparative study of some countries geographically near or of the same legal tradition countries, taking the district as the essential centre of land planning with regulatory force binding the citizen.

Land policy, as well as its planning and the forms of access to this resource, are approached in the 4<sup>th</sup> and last Parts. A comparative review of some legal systems in this subject-matter, such as the European Union, Brazil, Mozambique, Kenya and obviously Angola, as the preferred focus of this work, is also made.

Finally, as a general conclusion, I point out that land planning is no longer a simple matter of luxury or landscaping of towns. Today it is a question of survival of the very human species and a problem which should be discussed at the highest and more central levels of the agendas of states and governments all over the world.

Moreover, and concerning Angola, given the constraints perceived in the implementation of the instruments of territorial planning and the land legislations, it makes sense to talk about the standardisation of procedures guiding the common citizen as well as the other land operators, either public or private.

## INTRODUÇÃO

A terra, como recurso natural é o meio por excelência, e universalmente entendido e aceite, da criação da riqueza e do bem-estar social. É também o meio natural da vida humana e de outras espécies. Ricos ou pobres, soberanos ou súbditos, gerais ou soldados, brancos ou negros, enfim, todos precisam de um pedaço de terra, quanto mais não seja para serem enterrados quando deste mundo partirem para a eternidade.

Geraldo da Cruz Almeida<sup>1</sup>, acha mesmo que a terra deve ser encarada como um bem público e, como tal, pertença de todos, em geral, mas não pertença de ninguém em particular. Neste sentido, diz ele, somos todos enfiteutas da terra. Dela só temos o domínio útil; o domínio directo pertence a todas as gerações presentes e futuras.

Mas, enquanto recurso de múltiplas aplicações face às suas variadas aptidões, a terra também sofre os efeitos da degradação em consequência do uso irracional pelos homens ou por causas naturais. Ora, os recursos são sempre insuficientes para responder as necessidades sempre crescentes. A teoria económica inserta na lei da escassez aplica-se igualmente a este recurso que se chama terra.

Face à escassez de qualquer recurso, os homens, por via das superiores formas de organização social nas quais se incluem os Estados, sempre buscaram as melhores e mais adequadas soluções, mormente por via da regulação jurídica de acesso e uso aos recursos naturais, em busca da sua optimização.

Por seu turno, o crescimento acelerado das cidades induziu a busca de soluções integradas, globais e coordenadas para os problemas que se colocavam à gestão das urbes. É, na verdade, um fenómeno que se verificou em todo o mundo e Angola não é excepção. A urbanologia aponta várias causas do fenómeno partindo da procura de melhores condições de vida que as vilas e aldeias não propiciavam, até a busca de refúgio (segurança), face às guerras que preferencialmente devastam o campo, por este oferecer melhores condições para as guerrilhas e outros movimentos, mesmo terroristas.

---

<sup>1</sup> In Código da Terra, Livraria Saber, Lda, Edição 2002, pag. 6

Mas as tensões vividas nas urbes levaram a que se pensasse também no *hinterland* criando soluções semelhantes, no sentido, não só de evitar as migrações para as cidades, como também de articular o desenvolvimento rural com o respectivo ordenamento.

O ordenamento territorial, entendido como política, mas também como ciência e função técnica administrativa e tem o território como protagonista da planificação racionalizadora das várias políticas públicas, com efectivação macro-finalística da coordenação dos factores físicos com os económicos e sociais, é constituído de certos princípios e regras universais aplicáveis a qualquer realidade física, ambiental, histórica ou cultural, cuja acção é transversal a toda a existência humana. Trata-se dos princípios fins que não mudam com a alteração do espaço geofísico ou geopolítico.

Mas a questão urbanística e do ordenamento territorial não é só um problema dos nossos dias. Como na generalidade dos outros assuntos de interesse jurídico, também o direito urbanístico na sua tripla dimensão (ordenamento, planeamento e gestão urbana) tem a sua génese no Direito Romano que nos legou um conjunto de normas sobre segurança, estética e salubridade das edificações, altura, relações de vizinhança, reparação e reconstrução, assim como o ordenamento do conjunto urbano. O Direito Romano legou-nos, igualmente, normas sobre a ocupação da via pública, demolição de casas que ameacem ruína, alinhamento de novas construções e criou figuras como as de *autorização imperial* para construir ou demolir casas. Todavia, e segundo Geraldo da Cruz Almeida (autor já indicado no texto que cita igualmente Fernando Correia in “*O Plano Urbanístico*, pág. 97”), o maior legado do Direito Romano nesta matéria é o conceito de *colectividade urbana*, uma regra que estabelecia que, o edifício privado fazia parte da urbe, pelo que não podia ser planeado, concebido, localizado ou executado sem ter em conta a urbe no seu todo. Daí que todos os aspectos relativos aos edifícios (construção, estética, disposição, estrutura interna, etc.) interessassem ao Estado e devessem ser preordenados de acordo com a sua missão pública.

Já as teorias a volta do ordenamento territorial, remontam a Aristóteles e Platão. Aristóteles defendia uma gestão individualista da cidade, assente na propriedade privada e na defesa da família. Diferentemente, Platão tinha uma concepção socializante da gestão da urbe. Para ele, toda urbe deveria ser preordenada em função do bem colectivo e não de interesses individuais.

Porém, no alvorecer e desenvolvimento do Liberalismo, foram as ideias aristotélicas da propriedade absoluta que triunfaram. Como reconhece o Professor FREITAS DO AMARAL (*in* “Direito do Urbanismo – opções políticas e ideológicas subjacentes a Legislação Urbanística” – Instituto Nacional de Administração, Lisboa, 1988, pgs 93 e ss), foi a concepção aristotélica que vingou e condicionou o modelo de urbanismo que vigoraria praticamente até ao século XIX. Com a vitória do carácter absoluto da propriedade privada, teve como natural consequência a mais ampla liberdade de construir, passando o Estado e as Câmaras Municipais a arbitrar litígios privados, gerindo o território de forma pontual: é já o chamado período do *laissez-faire, laissez-passer* de cariz claramente liberal.

Com o declínio do liberalismo radical, as ideias platónicas, viriam a sobrepor-se novamente, por via do surgimento, no século XIX, do Estado Social e com ele o *boom* da disciplina urbanística e o reconhecimento de que em qualquer realidade geográfica do globo, quando em causa se coloca a necessidade de uma melhor ordenação das actividades humanas bem como preservar o meio físico de modo a suportar a vida, sempre se colocou e colocar-se-á em definitivo o problema das escolhas em relação as aptidões dos solos, das condições geológicas do terreno, da preservação dos aspectos ambientais, paisagísticos e histórico-culturais.

Começa então a regulamentação do uso de solos e os chamados planos de alinhamento e planos gerais de melhoramento nos Municípios, incluindo a chamada *urbanização de concertação* que envolvia mais de um Município. O Urbanismo do Estado social passou a ser um urbanismo activo, dinâmico com o lançamento de estruturas urbanísticas, o revigoramento da *expropriação por utilidade pública* e a *servidão administrativa* como elementos correctores das implantações urbanísticas em desacordo com os planos e também para permitir às classes mais desfavorecidas ter acesso à habitação própria.

Mas as primeiras referências jurídicas para a busca das soluções no quadro da dicotomia desenvolvimento/ordenamento encontram-se na Inglaterra onde em 1939 foram aprovados os Town and Country Planning Acts. Mais tarde, e perante a necessidade de incorporar progressivamente medidas que têm a ver com as interligações entre planificação territorial e a planificação económica e social, os franceses, em 1944, introduziram o conceito de “*l’aménagement du territoire*”<sup>2</sup>

Em Angola o fenómeno da deslocação de massas populacionais para os centros urbanos não é novidade. Embora se tenha acentuado no período pós-independência em virtude da guerra, já na fase pré-independência tais movimentos de massas se verificaram, com particular realce para as cidades de Luanda, Benguela, Huambo, Lobito e Lubango.

Para fazer face a tal situação, o poder colonizador não ficou indiferente. É claro que mesmo em Portugal ainda se desconheciam referências do planeamento territorial. Todavia, em 21 de Novembro de 1970, o Governo Português aprovou o Decreto-Lei nº 576/70 que se tornou extensivo às Províncias Ultramarinas (colónias) através da Portaria nº 421/72 de 1 de Agosto.<sup>3</sup>

Com base naquele diploma legal, tornam-se evidentes as preocupações com o acesso e uso dos solos face às deslocações massivas para as cidades e a acção especulativa resultante da procura de terrenos na periferia destas. O seu preâmbulo demonstra isto mesmo ao afirmar que: “1. A deslocação para os centros urbanos, em especial para as grandes cidades, de massas populacionais cada vez maiores constitui um movimento irreversível, que se verifica por todo o mundo e é mesmo expressão ou índice de desenvolvimento económico. Tal movimento ocasiona um aumento contínuo da procura de habitações e impõe um alargamento intenso dos trabalhos de urbanização e das instalações de equipamento social, exigindo, portanto, a ocupação de terrenos em áreas cada vez mais vastas.

---

<sup>2</sup> Cf. Fernando Condesso, in Direito do Urbanismo (Noções Fundamentais), 1999, pág. 9

<sup>3</sup> Ver Código da Terra de Geraldo Cruz Almeida, Livraria Saber, Lda, Edição 2002, pag. 615

*E esta exigência determina um fácil desequilíbrio entre a oferta e a procura dos terrenos, o que permite uma larga especulação nos respectivos preços e dificulta a sua disponibilidade para a execução dos empreendimentos necessários. (...). Assim o encarecimento dos terrenos conduz a soluções aparentemente mais económicas, mas técnica e socialmente inapropriadas tais como a implantação de bairros em zonas afastadas, que origina inconvenientes de vária ordem, desde o desordenado crescimento das infra-estruturas e dos equipamentos sociais, como o agravamento dos seus custos de instalação e funcionamento, até ao excessivo afastamento dos locais de trabalho dos habitantes, com as inevitáveis repercussões nos orçamentos familiares e na economia em geral.”*

Quem acompanha hodiernamente a vida nas grandes cidades dirá, certamente, que o texto em itálico foi escrito este ano. Na verdade, constitui o retrato fiel do que se passa nos dias de hoje particularmente em Luanda.

Porém, no campo da execução prática das soluções possíveis para debelar o caos que se instalou nas grandes cidades em matéria do ordenamento territorial cuja responsabilidade institucional repousa nas autarquias locais, as respectivas atribuições são ainda hoje exercidas pelos Governos Provinciais e Administrações Municipais<sup>4</sup>. Todavia, levantam-se as mais opacas cortinas no campo das competências de uns e outras, muitas vezes acompanhadas de algumas desinteligências.

Com este trabalho procuramos emprestar um modesto contributo para dissecar problemas, clarificar conceitos, desfazer equívocos e propor os caminhos mais apropriados para a materialização das normas e princípios do ordenamento do território e da legislação fundiária, sempre no espírito de permitir que cada instituição faça a sua parte para a efectivação do todo, que, em última instância beneficie a população, razão central e última da actividade de qualquer instituição do poder público que se preze.

---

<sup>4</sup> De acordo com o artigo 67º da LOTU, “enquanto não forem instituídas as autarquias locais, as suas atribuições e competências são exercidas pelos órgãos da administração local do Estado”. E o artigo 158º do REPTUR acrescenta que “até a institucionalização do novo quadro legal das autarquias locais, as competências que ora se atribuem aos municípios são exercidas pelos competentes órgãos dos Governos Provinciais e das Administrações Municipais, nos termos das normas e princípios vigentes da Administração do Estado nas províncias e nos municípios, constantes da lei 17/10”.

Procura igualmente responder duas perguntas: Que futuro se reserva à espécie humana neste espaço territorial que se chama Angola se não nos alfabetizarmos com respeito às boas práticas universalmente aceites relativas à necessidade de planear-se bem os assentamentos humanos e interiorizar os conceitos de colectividade urbana? Ou ainda, como serão as cidades amanhã se hoje não nos organizarmos e cada instituição fizer bem a sua parte? Trata-se de questões cuja resposta resultará, certamente, de uma introspecção coletiva e individual profunda de todos quantos amam a vida.

Finalmente, advoga-se a necessidade de uniformização de critérios e práticas por parte dos intervenientes no processo de ordenamento do território e nas concessões fundiárias de modo a não defraudar os particulares e não quebrar a expectativa e a confiança legítima nas instituições do mesmo País, que actuam de modo díspar de Província em Província ou de um Município para outro.

Este trabalho, elaborado com recurso a entrevistas<sup>5</sup> e análise da literatura e legislação existentes sobre a matéria, está estruturado em quatro partes, nomeadamente:

- Parte I, subdividida em dois capítulos que fazem uma abordagem geral do constitucionalismo do ordenamento do território na ordem jurídica interna, tratando, ainda que ao de leve, as questões fundiárias no direito costumeiro angolano, em certa medida como antítese do direito positivo, discorre sobre os diversos conceitos, incluindo o adoptado pelo legislador angolano e dissecar os princípios do ordenamento do território numa perspectiva de normas operantes ou processuais;

- Parte II, com apenas um capítulo, trata da estrutura do ordenamento do território e da tipologia dos planos territoriais, sua caracterização e da força jurídica de tais planos. Inclui-se um esquema demonstrativo da hierarquização dos instrumentos do planeamento e seus actores.

## 8

---

<sup>5</sup> Entrevistas feitas com os Administradores Municipais de Baía Farta (Benguela), Dande (Bengo), Cazengo (K. Norte), Cabinda (Província do mesmo nome), Kilamba-Kiáxi (Luanda) e o ex-Administrador Municipal do Lubango (Huíla) por ocasião da realização do 1º Fórum Nacional sobre o Combate à Pobreza, no Futuro de Belas, sob os auspícios da Casa Civil da Presidência da República que congregou todos os Administradores Municipais do País; Foram também entrevistados os senhores José Ferreira da Conceição – Arquitecto e Urbanista e João Bessa – Jurista ligado ao Instituto de Geografia e Cartografia de Angola cuja temática centrou-se nos procedimentos de concessão de terrenos.

- Parte III, esta, com dois capítulos, descreve e caracteriza de modo geral os direitos fundiários consagrados na lei de terras, analisa a sua tipologia e ainda as dificuldades interpretativas que suscitam alguns conceitos correlativos a estes direitos, bem como o papel das autoridades do poder local, da administração local do Estado, das autoridades tradicionais e outras formas de participação dos cidadãos.

- Finalmente a parte IV, subdividida em dois capítulos, analisa o regime geral de acesso à terra enquanto propriedade originária do Estado, procurando distinguir os diversos modos de aquisição de direitos previstos no Código Civil relativamente aos direitos fundiários que, na ordem jurídica angolana, são direitos reais especiais, submetidos a um regime igualmente especial, sendo certo que o Código Civil aplica-se subsidiariamente. Termina dissertando sobre a problemática de reservas fundiárias tornadas “moda” na gestão de solos em detrimento dos forais, mas que, a seguir à sua criação, quase que se tornam orfãs, pois, nem sempre é clarificada, do ponto de vista institucional, a protecção das mesmas contra os “*land poachers*” ou “*squatters*” como também são conhecidos no Quénia os indivíduos que ocupam terras ou constroem em terrenos alheios (de particulares ou do Estado) sem prévia autorização.

## PARTE I – ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

## CAPITULO 1 – CONSTITUCIONALIDADE DO ORDENAMENTO TERRITORIAL

### 1.1 O lugar do ordenamento territorial na Constituição da República de Angola

Preocupado com a problemática urbanística mas também para encontrar soluções no meio rural, o Estado Angolano aprovou a Lei de Ordenamento do Território e do Urbanismo (LOTU), Lei nº 3/04 de 25 de Junho, com a qual se procurou implantar regras assentes numa concepção global do ordenamento territorial como sistema de normas, princípios e instrumentos em que avultam os planos territoriais.

A LOTU, como é fácil de se ver, é anterior à CRA que foi aprovada e promulgada apenas quatro anos depois dela. Porém, a maior parte dos seus preceitos respondem densificadamente a alguns princípios constitucionalmente consagrados, nomeadamente:

- A dignidade da pessoa humana, a igualdade e o progresso social enquanto princípios e fundamentos do Estado angolano, bem como na redução das assimetrias regionais e desigualdades sociais, consagrados nos artigos 1º e 89º nº 1 al. f) da CRA, aspectos que devem ser prosseguidos com o planeamento territorial como um dos seus fins, tal como densificado no artº 4º, no nº 1 al. c) do artº 6º e artº 10º todos da LOTU;

- O carácter democrático do Estado angolano, princípio transversal a toda a actividade político-administrativa que, entre outros aspectos, impõe a participação e consulta aos administrados na fase da elaboração dos planos territoriais (artº 2º da CRA). Apesar de ser dever do Estado e das autarquias locais intervir “*prima facie*” no ordenamento territorial, as comunidades rurais e as pessoas colectivas e singulares privadas são chamadas a participar e colaborar com o Estado, com as autarquias locais e com as instituições do poder tradicional nas acções de promoção do ordenamento territorial e na elaboração dos planos territoriais, tal como dispõe o artº 5º da LOTU;

- A validade e o reconhecimento da força jurídica do costume que disciplina as relações intra e inter-comunitárias dentro dos espaços ocupados e utilizados pelas comunidades locais no quadro do pluralismo jurídico, conforme artigos 7º, 15º nº 2, 92º nº 2 e 98º nº 1 todos da CRA. Trata-se de um instituto que encontra igualmente acolhimento no nº 4 do artº 5º da LOTU e no artº 82º da LT;

- O carácter unitário, uno e indivisível do Estado angolano que deve ser respeitado no plano do ordenamento do território, isto é, não se deve elaborar planos territoriais que excluam parte do território nacional, nos precisos termos do art.º 8º da CRA, sendo assim previsto e densificado na alínea b) nº 1 do artº 6º e artº 7º ambos da LOTU que impõe o respeito a divisão e organização político-administrativa vigente, sem prejuízo de serem elaborados planos que abranjam apenas duas ou mais autarquias em razão da contiguidade geográfica e da conjugação de interesses na promoção mais eficiente do desenvolvimento regional;

- A propriedade originária do Estado sobre a terra, sem prejuízo da sua transmissão a pessoas singulares e colectivas com vista ao seu racional e efectivo aproveitamento, conforme o nº 1 do artigo 15º CRA; A ocupação, uso e aproveitamento da terra estão subordinados à observância deste princípio, como dispõe o artº 9º da LOTU;

- A criação de condições para efectivação dos direitos económicos, combate a pobreza, e a promoção do bem estar e da solidariedade social, requerendo, para tal, um planeamento territorial adequado e que possibilite a distribuição das actividades humanas em perfeita harmonia com as potencialidades naturais e aptidões dos solos, bem como a fruição por todos os cidadãos dos benefícios resultantes do esforço colectivo do desenvolvimento, nomeadamente, na melhoria quantitativa e qualitativa do seu nível de vida, tal como dispõe os artº 21º als. c), d) e e) e 90º al. e) da CRA, cuja densificação se acha no artº 13 da LOTU;

- O respeito à propriedade privada e sua transmissão mortis-causa ou inter-vivos, sem prejuízo de eventual requisição ou expropriação mediante justa indemnização, sendo esta, condição de eficácia daquelas, nos termos do artigo 37º da CRA.

Assim, e nos termos do nº 2 do artº 9º da LOTU, os instrumentos e as operações de ordenamento territorial devem preservar e respeitar os direitos de domínio útil das comunidades rurais e dos demais tipos de direitos fundiários privadamente titulados que incidam sobre os terrenos, sem prejuízo da sua função social e dos fins de interesse geral e público do ordenamento territorial;

- A protecção do ambiente e das espécies de flora e da fauna em todo o território nacional, a manutenção do equilíbrio ecológico, a correcta localização das actividades económicas e à exploração e utilização racional de todos os recursos naturais, no quadro de um desenvolvimento sustentável e do respeito pelos direitos das gerações futuras e da preservação das diferentes espécies, de acordo com o nº 2 do artigo 39º da CRA. Este princípio encontra substância no artigo 14º da LOTU que impõe o respeito e preservação do ambiente, a qualidade e organização dos espaços rurais e urbanos, os valores da vida comunitária, paisagísticos, históricos e culturais, na elaboração dos planos territoriais;

- A garantia da participação na vida política e na direcção dos assuntos públicos de forma directa ou representativa, nos precisos termos do nº 1 do artigo 52º da CRA, cuja densificação está plasmada no artº 21º da LOTU, cuja materialização propugna-se como garantia do reforço da consciência cívica dos cidadãos quanto às causas da degradação das condições de vida e o seu contributo para a melhoria da qualidade de vida urbana e rural, bem como para o exercício do direito à informação e do direito à participação;

- O direito a acção popular para anular actos lesivos ao património público, histórico e cultural, ao meio ambiente e à qualidade de vida, à legalidade dos actos administrativos e demais interesses colectivos, de acordo com o plasmado no artigo 74º da CRA. Embora não deterministicamente consagrado nos mesmos termos da LOTU, porém, o direito à participação expresso na última parte do seu artº 21º é, entre nós entendido como corolário daquele;

- O carácter dominial público dos recursos naturais, sua imprescritibilidade, inalienabilidade e impenhorabilidade, bem como a sua desafectação e concessão, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 95.º da CRA, previsão estatuída no art.º 15.º da LOTU impondo que a acção do ordenamento territorial deve assegurar as condições propícias de uma utilização sustentável dos recursos naturais, devendo as políticas de ocupação, uso e aproveitamento dos solos prevenir a sua contaminação e erosão e a protecção dos recursos hídricos, florestais e demais recursos naturais. Nos termos das alíneas f) e g) do art.º 4.º da LOTU a preservação e defesa dos solos com aptidão natural ou aproveitados para as actividades agrícolas, pecuárias ou florestais e a compatibilização da fruição pelas populações dos recursos hídricos nas zonas ribeirinhas, na orla costeira, e outros locais de interesse particular para a conservação da natureza, constituem outros dos fins do ordenamento territorial;

- A irreversibilidade das nacionalizações e dos confiscos, de acordo com o art.º 97.º da CRA. Embora não encontre consagração expressa na LOTU, tem, todavia, acolhimento na alínea g) art.º 4.º e no art.º 11.º ambos da LT que considera válidas e irreversíveis todas as aquisições do direito de propriedade pelo Estado por força de nacionalizações ou de confiscos realizados nos termos da legislação respectiva;

- A concessão pelo Estado da propriedade privada sobre a terra bem como a sua transmissão, apenas aos cidadãos nacionais, no quadro de uma discriminação positiva e tratamento preferencial a favor dos angolanos, tal como estipula os n.º 1 e 3 do artigo 98.º da CRA. Assim, nos termos do n.º 2 do art.º 8.º da LOTU, o ordenamento territorial deve respeitar e contribuir para a preservação da propriedade do Estado sobre os recursos naturais, sem prejuízo do uso e exploração privada por concessão ou pelas comunidades rurais, nos termos da lei aplicável;

- A definição, como reserva relativa da Assembleia Nacional, das bases gerais do planeamento territorial e do urbanismo, do regime de concessão, exploração e transmissão da terra e dos demais recursos naturais, do regime geral do arrendamento rural e urbano, do sistema nacional de planeamento, da protecção da natureza, do equilíbrio ambiental, ecológico e do património cultural, bem como do regime geral de requisição e expropriação por utilidade pública, de harmonia com os preceitos do artigo 165º nº 1 als c), f), l), n), p), q), e r) da CRA;

Como acabamos de ver, o legislador constituinte de 2010, diferentemente do de 1991, procurou disciplinar programaticamente as várias envolventes do planeamento territorial e do urbanismo, balizando os mais variados aspectos da sua estruturação e organização bem como os mais relevantes princípios norteadores.

## **1.2 Ordenamento do território e direitos fundiários no costume**

São muito poucos os estudos feitos recentemente nesta matéria. De forma avulsa, Fernando Pacheco<sup>6</sup>, Júlio Morais<sup>7</sup> e Lazarino Pulson<sup>8</sup> fizeram alguns bons ensaios em textos diferenciados, que aqui e agora não são chamados, sem desprimor da sua relevante importância. Mas o recente trabalho de Chico Adão<sup>9</sup>, intitulado Direito Costumeiro e Poder Tradicional dos Povos de Angola (edição mayamba 2010) traz pela primeira vez uma abordagem mais ampla de todos os ramos do direito costumeiro comparativamente ao direito positivo, entrincheirando-se nas vertentes propriedade e posse. Por nos reputar de extrema utilidade a parte referente ao direito das coisas, tal como ele o apresenta em relação ao grupo etno linguístico kimbundu, na qual, como é óbvio, incluiu a propriedade da terra, afigura-se importante trazê-la a colação, ficando desde já mais uma vez expressa a nossa profunda admiração e respeito por este ilustre homem do saber.

---

<sup>6</sup> In a Questão da Terra em Angola , Ontem e Hoje, CESD, Cadernos de Estudos Sociais nº 1 2005;

<sup>7</sup> Idem;

<sup>8</sup> Idem; ver tb mesmo autor in As Autarquias Locais e as Autoridades Tradicionais no Direito Angolano, Casa das Ideias-Divisão Editorial, 2008;

<sup>9</sup> Chico Adão é pseudônimo de António Francisco Adão Cortez, atualmente Deputado da Assembléia Nacional de Angola.

Segundo aquele ilustre jurista, antropólogo e político, a terra – a flora, fauna, o solo, o subsolo – no direito costumeiro, constitui propriedade zoossemiótica natural, desde ex-ante, da comunidade humana que conforma a sanzala, o sobado, logo a tribo.

Isto pressupõe que a terra é uma propriedade mista, com variantes colectiva e individual.

Na variante colectiva<sup>10</sup>, a terra é propriedade colectiva quando, por transferência de direitos<sup>11</sup>, passa a ser como um todo na posse da sanzala, do sobado, da tribo. Passa a propriedade colectiva familiar quando, por transferência de direitos, se converte em *kibbela* (expressão de língua nacional kimbundu que significa, pedaço ou lote<sup>12</sup>) propriedade e na posse de família. Nesta sede temos três kibbelas de família a ter em conta:

- a) A kibbela para habitação;
- b) A kibbela para cemitério;
- c) A kibbela agro-pecuária;

Os matagais para a caça, lenha e carvão vegetal são colectivos (entende-se da tribo) assim como as lagoas, os lagos, as águas correntes dos rios.

Na variante individual, passa-se de propriedade colectiva familiar para propriedade individual, com todos os direitos de posse, uso e aproveitamento, apenas as kibbelas para habitação e para a agro-pecuária, a partir do momento em que o chefe da família reparte, em cerimónia pública e perante a Corte, estas kibbelas para cada uma das suas mulheres e, por esta via, para cada um dos filhos desta de ambos os sexos já nascidos e os nascituros. O chefe da família reserva um ndongo<sup>13</sup> exclusivo para si, em nome próprio, podendo ser uma kibbela para habitação e outra para agro-pecuária.

## 16

---

<sup>10</sup> Embora o autor nada diga, podemos depreender que a variante colectiva desdobra-se em propriedade colectiva tribal (sanzala ou sobado) e propriedade colectiva familiar.

<sup>11</sup> O texto não é explícito nesta questão, mas é de se entender que se trata da transferência de direitos de geração em geração. Mas, embora o autor nada diga, a transferência não era o único modo de aquisição de direitos, havendo por destacar as aquisições que eram feitas por resgate de dívidas, dotes por casamento, ofertas entre sobados e posse violenta;

<sup>12</sup> Ousamos acrescentar no texto original a palavra “lote”.

<sup>13</sup> Não o diz explicitamente, mas ndongo parece-nos significar bem pessoal

Para o autor, e no que tange a posse, esta é sempre titulada (segundo os usos e costumes – referência nossa). O título (autorização oral) é conferido pelo Soba, ouvido o Conselho dos Anciãos e Parecer favorável do Tribunal Profano<sup>14</sup> local, sendo que tal posse titulada deste modo pode ser definitiva ou provisória. A posse definitiva é concedida à família e a titularidade ao respectivo chefe e a cada uma das suas mulheres.

Afirma ainda o autor que vimos citando que nessas comunidades a posse provisória é concedida aos concessionários estranhos à comunidade; é uma posse eventual com titularidade precária; a posse nestas condições é concedida pelo soba mediante licença (autorização) de exploração da terra<sup>15</sup>, ouvido o conselho de anciãos, sem direito a usucapião. Como se vê apenas é concedida posse sem direito a propriedade. O produto da exploração das terras por pessoas estranhas à sanzala pertence àquele, mas fica obrigado a pagar um tributo em espécie pela licença de exploração.

No termo da licença, segundo Chico Adão, o concessionário é obrigado a deixar sobre a terra as plantas perenes, ficando, porém, autorizado a fazer a última colheita. Por morte do concessionário sucedem-lhe os herdeiros previstos nos usos divinos e costume profano da tribo daquele.

---

<sup>14</sup> Chico Adão não definiu o seu entendimento de Tribunal Profano. Porém, a nossa experiência diz-nos que no passado era o modo de resolução de litígios intra-comunitários, reunindo por um lado as partes em dissídio e por outro o chefe da Corte e seus conselheiros, normalmente debaixo de uma frondosa árvore, ou alpendre, também chamado jangu, feito de folhas de palmeira ou outro material silvestre.

<sup>15</sup> Embora o autor não o diga expressamente, a licença era por tempo determinado, sujeito a renovações sucessivas;

## CAPITULO 2 – CONCEITO E PRINCÍPIOS DO ORDENAMENTO DO TERRITORIO

### 2.1 A busca de um conceito

O ordenamento do território é uma atribuição pública moderna<sup>16</sup>, pois, embora ensaiado em certas situações, na primeira parte do século XX<sup>17</sup>, acaba por se generalizar somente a seguir à segunda guerra mundial, tributário da ideia de Estado Social, cuja finalidade é dar respostas globais aos problemas que a ocupação, o uso e a transformação do cada vez mais limitado e por isso escasso espaço físico começam a acarretar, em materialização de um dado modelo territorial racionalizador, acolhendo uma grande amplitude de objectivos, facto que forçou o recurso a metodologias diversas, bem como a análises interdisciplinares, cuja exigência era a coordenação dos factores meramente territoriais ou físicos com os aspectos económico-sociais, incluindo a harmonização das actuações da administração pública articulando-a com as iniciativas privadas<sup>18</sup>

A recentemente aprovada Lei nº 1/11 de 14 de Janeiro, estabeleceu o regime jurídico das bases do Sistema Nacional de Planeamento<sup>19</sup> de natureza indicativa, e tem como objectivo geral a promoção do desenvolvimento sustentado, harmonioso e equilibrado, sectorial e espacial do País, assegurando a justa repartição do rendimento nacional e preservação do ambiente e a qualidade de vida dos cidadãos. Especificamente, o Sistema Nacional do Planeamento visa contribuir para redução das assimetrias regionais e as desigualdades sociais, bem como salvaguardar o equilíbrio ambiental, o uso racional dos recursos naturais e a preservação do património histórico-cultural.

---

<sup>16</sup> Cf. Fernando dos Reis Condesso, in ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO, edição 2005, Lisboa ISCSP, pag 39

<sup>17</sup> Apiude JEAN PAULLACE , in L'Aménagement du Territoire, 1998, p.7, segundo Fernando dos Reis Condesso, pág. anterior

<sup>18</sup> Conf. ainda Fernando Condesso, *apiud* PEREZ ANDRES in La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomias. Madrid, Barcelona: Marcial Pons, 1998, p.730

<sup>19</sup> Lei nº 1/11 de 14 de Janeiro

Entre os instrumentos do sistema de planeamento nacional encontra-se o Plano Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) cujo objectivo é a promoção do desenvolvimento harmónico dos territórios constituintes do espaço nacional, garantir o respeito ao meio ambiente natural e ao património histórico cultural do país e ordenar os impactes sobre o território nacional das actividades dos agentes públicos e privados. Deste modo, e à luz do nº 2 do artº 13º desta lei, o PNOT é elaborado nos termos da Lei de Bases Gerais do Ordenamento do Território e do Urbanismo (LOTU), como instrumento do sistema nacional de planeamento e da política nacional de ordenamento do território que implemente.

Buscando as experiências de outras latitudes, constatamos que a Carta Europeia do Ordenamento do Território de 1983, considera esta actividade como a expressão espacial das políticas económicas, sociais, culturais e ecológicas da sociedade<sup>20</sup>. Dos vários textos europeus e em sentido lato, resulta que “*o ordenamento do território é a aplicação no solo, em termos adequados às suas vocações e com uma perspectiva de sustentabilidade global, das políticas públicas, designadamente económico-sociais, urbanísticas e ambientais, visando a localização, organização e gestão correcta das actividades humanas*”.

Em sede de direito comparado, e seguindo a linha de pensamento do ilustre autor que vimos citando, a expressão - ordenamento do território – encerra concepções diferentes, que reflectem diferentes significados, funções, densificações e mesmo concepções ideológicas, económicas e políticas. Para este autor, o conceito é antropocêntrico, sendo certo que uma coisa é o território natural e outra é o ordenado ou transformado, e é pluridimensional e hiperbolicamente interdisciplinar. Pedro Escribano Collado na sua obra intitulada “*Ordenación del Territorio e el Medio Ambiente en la Constitución – Estudios sobre la Constitución Española, Homenaje al profesor Garcia de Enterría, t. IV, Madrid, Civitas 1991, pág. 3705*”, e a propósito do seu carácter interdisciplinar, considerou o ordenamento do território como “*mistérios de matérias*”.

---

<sup>20</sup> Ver Fernando Condesso, ob. citada, pág. 48

Ainda em Espanha, Lopez Ramón em ” *La teoria de la función pública de la ordenación del territorio, in Estudios jurídicos sobre ordenación del territorio, Aranzadi 1995*”, afirma que “no plano científico e técnico, o ordenamento do território constitui uma fase de união entre disciplinas económicas e urbanísticas, propiciada designadamente pela pujança analítica e operativa da geografia humana”.

Já na concepção francesa de “l’aménagement du territoire”, o ordenamento do território tem um conteúdo mais amplo e integra uma abordagem de carácter geral e integral de todos os factores que incidam ou impliquem uma utilização do território, incorporando a planificação socioeconómica e física, a defesa do ambiente e o escalão último do planeamento, realizador do ordenamento urbanístico<sup>21</sup>.

A concepção anglo-saxónica de planeamento urbano e regional transpõe-se para o nível de desconcentração das grandes áreas urbanas com destaque para a localização espacial dos estabelecimentos económicos, excepto os países da América do Norte, EUA e Canadá que privilegiam a protecção do ambiente como factor determinante do ordenamento territorial.

Há, por fim, a concepção germânica cujo acento tónico se coloca na actividade administrativa de planificação e ordenamento supra ordenado ao fenómeno urbanístico. Para esta concepção, quer no âmbito regional ou local, os planos territoriais surgem para coordenar as várias actividades sectoriais a desenvolver no espaço físico e que o ordenamento do território nasce precisamente para superar os objectivos iniciais do urbanismo<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Fernando Condesso, in DIREITO DO URBANISMO, Noções Fundamentais – sociedade editora 1999, págs. 38-43

<sup>22</sup> Fernando Condesso in Direito do Urbanismo – Noções fundamentais – Sociedade editora 1999, pág 42

As referências africanas relacionadas com o ordenamento, se reputam de alguma relevância as da República de Cabo-Verde que, na Lei de Bases do Ordenamento do Território Nacional e o Planeamento Urbanístico<sup>23</sup>, define o ordenamento territorial como a resultante espacial de um conjunto de acções políticas, técnicas e administrativas, entre si coordenadas e compartilhadas por forma a promover um desenvolvimento equilibrado das regiões e dos núcleos de povoamentos, a protecção do meio ambiente e a melhoria de qualidade de vida dos cidadãos.

## 2.2 Conceito acolhido na ordem jurídica angolana

A LOTU adoptou uma definição do ordenamento do território que não difere dos conceitos assumidos pelos mais variados autores que se dedicam ao estudo jurídico desta matéria. Tal definição comunga das concepções mais recentes das doutrinas de alguns países desenvolvidos, nomeadamente da União Europeia, como acabamos de ver, mas também de algumas legislações de países africanos.

Nos termos da alínea l) do art. 2º o ordenamento do território é entendido como a *“aplicação no território das políticas económico-sociais, urbanísticas e ambientais, visando a localização, organização e gestão correcta das actividades humanas”*. Trata-se do sentido material da definição e parte do princípio que o ordenamento territorial se encontra presente num contexto mais amplo que inclui aspectos como o desenvolvimento económico, o turismo, a habitação, os transportes, a protecção da natureza, o saneamento básico e a qualidade de vida das pessoas. Ao lado desta definição com sentido material, encontramos uma outra com sentido formal e funcional no art. 3º da LOTU, segundo a qual *“o ordenamento do território é o sistema integrado de normas, princípios, instrumentos e acções da Administração Pública que tem por função a organização e gestão do espaço biofísico territorial, urbano e rural, em termos de enquadramento, disciplina, defesa e valorização da sua ocupação e utilização pelas pessoas singulares e colectivas, privadas e públicas, com vista à realização dos fins e segundo os princípios previstos na presente lei”*.

---

<sup>23</sup> Lei nº 85/IV/93 de 16 de Junho;

O ordenamento territorial visa, entre outros, e tal como plasmado no artº 4º da LOTU, a criação de condições favoráveis que garantam os fins gerais do desenvolvimento económico e social, do bem-estar social, da defesa do ambiente e qualidade de vida dos cidadãos e em particular:

- a) assegurar uma valorização integrada e racional da ocupação do espaço e condições favoráveis para o desenvolvimento de actividades económicas, sociais e culturais, sem prejuízo da salvaguarda dos interesses de defesa do território, segurança interna e do equilíbrio ecológico e do património histórico-cultural;
- b) assegurar a igualdade de oportunidades de acesso dos cidadãos aos equipamentos colectivos e serviços públicos no meio urbano e rural;
- c) adequar os níveis de densificação dos aglomerados urbanos às potencialidades infra-estruturais, de equipamentos e de serviços existentes ou previstos, de modo a suster a degradação da qualidade de vida para prevenir o desequilíbrio sócio-económico;
- d) preservar e defender os solos com aptidão natural ou aproveitados para actividades agrícolas, pecuárias e florestais, restringindo-se a sua afectação a outras utilizações aos casos em que tal for comprovadamente necessário;
- e) salvaguardar e valorizar as potencialidades e condições de vida dos espaços rurais e criar oportunidades de empregos como forma de fixar as populações no meio rural;
- f) proteger os recursos hídricos, as zonas ribeirinhas, a orla costeira, as florestas e outros locais com interesse particular para a conservação da natureza, compatível com a normal fruição pelas populações das suas potencialidades específicas;
- g) proteger o património natural e cultural e valorizar as paisagens resultantes da actuação humana;
- h) harmonizar o ordenamento territorial com as políticas ambientais.

### **2.3 Princípios do Ordenamento do Território**

Os princípios estruturantes do edifício jurídico que se chama Lei do Ordenamento do Território e do Urbanismo constam do artigo 6º e desenvolvidos nos artigos 7º a 24º da mesma lei. Estão agrupados em princípios fundamentais (art. 6º nº 1 e directivas art. 6º nº 2. Para além daquela classificação geral, podemos surpreender uma outra classificação, segundo a dimensão e/ou alcance de cada um deles, em:

- a) **Princípios gerais e directivas de dimensão política do território**, neste caso os constantes das alíneas a), b), c), d) e l) do artigo 6º nº 1 e têm a ver com a estrita observância e respeito a: soberania nacional, unidade territorial e nacional, respeito e efectivação dos direitos, liberdades e garantias fundamentais, organização e divisão político-administrativa do território, e a defesa do território e segurança interna;
- b) **Princípios gerais e directivas de dimensão civilística do território**, previstos nas alíneas e), f) g) h), i), j) do artigo 6º nº 1 e nas alíneas h) e l) do artigo 6º nº 2, consagrados ao carácter dominial público, à utilidade pública, à propriedade estatal dos recursos naturais, à propriedade originária da terra pelo Estado, ao princípio da transmissibilidade do domínio privado do Estado, à classificação e qualificação dos solos e sua afectação face às suas aptidões, a expropriação por utilidade pública sempre que interesses superiores se sobrepõem a outros de menor relevância e a necessidade de se garantir uma efectiva segurança jurídica aos particulares. Este último princípio implica o abandono das arbitrariedades, devendo garantir-se que na elaboração dos vários instrumentos do ordenamento do território se deve assegurar uma certa estabilidade e segurança aos particulares e nunca, por exemplo, elaborar-se planos territoriais provisórios que impliquem a desafectação e conseqüente expropriação aos particulares num ínfimo lapso de tempo.
- c) **Princípios - fins**. Os dois grupos anteriores de princípios são transversais aos diversos diplomas jurídicos quer de Direito Público quanto de Direito Privado. Todavia, os princípios - fins constituem uma realidade única do regime do planeamento territorial, pois, explicitam a forma de consecução dos fins do ordenamento do território e o seu núcleo essencial coincide com os fins previstos no artigo 5º da LOTU. Pela sua relevância e interesse prático, devem ser mais detalhados:

- Princípio do planeamento territorial geral e urbanístico ((alínea k), art. 6º/1) - Encerra em si a ideia central do ordenamento territorial, logo o aspecto processual mais importante, e traduz duas ideias indistintamente ligadas que significam, por um lado, que a actividade de ordenamento do território se realiza essencialmente através de instrumentos de planeamento, e, por outro lado, que esses instrumentos assumem diferente natureza em função do seu objecto. É também imposta a obrigatoriedade dos planos territoriais, sem os quais não se devem conceder direitos fundiários, conforme art. 15º da lei de terras. Este princípio responde ao desiderato constitucional consagrado no nº 2 do artigo 39º da Constituição da República de Angola (CRA) que impõe ao Estado a tarefa de adoptar as necessárias medidas tendentes à correcta localização das actividades económicas e a exploração e utilização racional de todos os recursos naturais, no quadro de um desenvolvimento sustentável e de respeito pelos direitos das gerações futuras.

- Princípios do desenvolvimento económico e social e da melhoria da qualidade de vida das populações (alíneas m e n), art. 6º nº 1) – constituem o fim último da acção do Estado. O ordenamento do território apresenta-se como actividade instrumental do Estado para a realização daqueles fins. Deve-se ter em atenção as várias dimensões e extensões verticais e horizontais da acção do Estado o que converte aqueles princípios em verdadeiros comandos da intervenção do Estado na Economia e na sua política económica e social. Trata-se, na verdade, de um princípio operante dos imperativos constitucionais consagrados nas alíneas c) e d) do artº 21º da CRA, segundo os quais constitui tarefa fundamental do Estado a criação progressiva de condições necessárias para tornar efectivos os direitos económicos, sociais e culturais dos cidadãos bem como promover o bem-estar, a solidariedade social e a elevação da qualidade de vida do povo angolano. Mas traduz também uma ideia de justiça social consubstanciada na ideia de que o Estado deve propiciar condições de fruição por todos os cidadãos dos benefícios resultantes do esforço colectivo do desenvolvimento, nomeadamente na melhoria quantitativa e qualitativa do seu nível de vida.

- Defesa do ambiente, dos valores rurais, paisagísticos, históricos, culturais, urbanísticos e arquitecturais (alínea a) art. 6º/2) – exprime a ideia de que o ordenamento do território visa, em primeiro lugar, a preservação do meio físico com respeito pela sua capacidade de carga enquanto suporte básico de toda a actividade humana, incluindo nele os valores paisagísticos naturais e históricos e culturais. Mas é também a expressão do princípio da diversidade que se aplica tanto à organização do tecido produtivo nacional quanto à estabilidade e à vitalidade do sistema entendido na sua complexidade. O princípio da diversidade subjacente aos valores acima enunciados exige que se coloque no centro das políticas, a gestão sustentável dos sistemas naturais e dos ambientes de vida colectiva, assumindo-se uma postura inovadora do território. Tem igualmente implicações na prioridade que deve ser dada ao princípio da qualidade enquanto elemento produtor de inovação social e de adaptabilidade aos processos transformadores do meio em benefício do homem. A relação entre as componentes ambientais, rurais, paisagísticas, históricas, culturais, urbanísticas e arquitecturais não deve ser vista como uma fonte de conflitos, mas sim, o seu cruzamento, deve ser encarado como um compromisso potenciador de soluções inovadoras, progressivas e positivas para a realização do desenvolvimento coeso da economia e da vida em sociedade, perspectivando o ambiente igualmente como bem individual.

- Princípios da utilização racional dos recursos naturais e o da sustentabilidade e solidariedade intergeracional ((alíneas b) e e) art. 6º/2) – são dois princípios indissociáveis e traduzem a necessidade de se encontrar um ponto de equilíbrio entre a exploração de recursos para a satisfação das necessidades das gerações actuais sem pôr em causa os interesses e necessidades das futuras gerações. Por outro lado, isto significa que não se deve visar o desenvolvimento económico a todo custo, pondo em risco os recursos naturais existentes ou fazer deles uma utilização que implique a sua exaustão. O desenvolvimento sustentável envolve a noção de durabilidade. Deste modo o princípio da sustentabilidade acha-se intimamente ligado ao da solidariedade entre gerações, cujo conteúdo material orienta as entidades públicas a tomar decisões que assegurem a transmissão às gerações vindouras de um território e de espaços edificados mas correctamente ordenados.

Serve de exemplo o facto de que a LOTU determina como um dos fins do ordenamento do território a protecção dos recursos hídricos, das zonas ribeirinhas, da orla costeira, das florestas e de outros locais com interesse particular para a conservação da natureza, mas admite como imperativo a normal fruição pelas populações das suas potencialidades específicas, conforme art. 4º nº 1 al. g). Todavia, condiciona a criação de condições favoráveis para o desenvolvimento de actividades económicas, sociais e culturais à salvaguarda dos interesses de defesa do território, segurança interna e do equilíbrio ecológico e do património histórico cultural (art. 4º nº 1 al a). É na verdade, como o dissemos em outro lugar, mais uma densificação do comando constitucional plasmado no artigo 39º da CRA que impõe ao Estado a obrigação de adoptar as medidas necessárias à protecção do ambiente e das espécies de flora e da fauna em todo território nacional, à manutenção do equilíbrio ecológico, à exploração e utilização racional de todos os recursos naturais, no quadro de um desenvolvimento sustentável e do respeito pelos direitos das gerações futuras e da preservação das diferentes espécies.

- Princípios da equidade e da justa distribuição dos solos e equilibrada dos espaços (art. 6º/2 als c )e d)) – traduzem a ideia de que a intervenção ordenadora da administração pública deve propiciar uma justa, equitativa e equilibrada distribuição dos solos e garantir uma justa repartição dos benefícios e dos encargos resultantes dos instrumentos de planeamento. Estes princípios contêm três vertentes a saber:

i) **justa distribuição dos solos** – que assume uma importância primordial em face do princípio da propriedade originária da terra pelo Estado e impõe à administração o dever de assegurar, nos instrumentos e acções de ordenamento do território, condições de paridade no acesso à terra.

O acesso à propriedade fundiária, assume, aliás, no momento presente, uma acrescida importância com a aprovação da lei de terras que prevê, não só a constituição *ex-novo* de direitos a favor dos particulares, como ainda a regularização das situações de facto criadas um pouco por todo o território e com particular incidência nos meios urbanos, com a ocupação, sem título, de terrenos do Estado. Diferentemente, a necessidade de preservar e respeitar os direitos de domínio útil consuetudinário e os demais tipos de direitos fundiários privadamente titulados que incidam sobre terrenos, sem prejuízo da função social que subjaz a esses direitos e dos fins e interesse geral e público devem ser tidos em conta nos instrumentos e operações de ordenamento do território. Assim fica subjacente a ideia da proporcionalidade entre o sacrifício consentido pelo particular em caso de expropriação e o benefício público daí decorrente;

ii) a segunda faceta dos princípios tem a ver com a **justa repartição dos encargos e benefícios decorrentes do plano** que resulta da natureza conformadora dos instrumentos de planeamento e da consciência de que as disposições dos planos são susceptíveis de influenciar decisivamente o valor económico das parcelas de terreno, maximizando-o (por exemplo conferindo vocação edificatória a uma determinada parcela), ou minimizando-o (por exemplo, destinando determinada parcela a zona verde, insusceptível de qualquer utilização urbanística). É ao assumir-se como ponto de partida a natureza conformadora do plano que a lei impõe a adopção de mecanismos de justa repartição dos encargos e dos benefícios dele decorrentes;

iii) a terceira e última faceta destes princípios é a **equilibrada distribuição dos espaços** que a LOTU consagra em associação com o princípio da justa distribuição dos solos, mas que em nosso entender bem poderia constituir um princípio distinto<sup>24</sup>, reporta-se a necessidade de planejar o espaço habitado em termos de garantir o equilíbrio entre os espaços destinados às diversas funções (de produção, trabalho, habitação, cultura, lazer, etc), impondo expressamente que a programação, criação e manutenção de serviços públicos, de infra-estruturas e equipamentos colectivos e de espaços verdes seja feita de modo a atenuar as assimetrias dentro dos perímetros urbanos, tendo em conta as necessidades específicas das populações, as acessibilidades e a adequação da capacidade da sua utilização. Tal como o princípio do desenvolvimento económico e social e de melhoria da qualidade de vida, este princípio dissecava igualmente o imperativo de justiça social consagrado no artº 90º da CRA, traduzido na ideia da necessidade de remoção dos obstáculos de natureza económica, social e cultural que impeçam a real igualdade de oportunidades entre cidadãos.

Aliás, não é despidendo dizer-se que a paz social não é só sinónimo de ausência de guerra ou do silêncio das armas. A paz implica também a realização da justiça social, da Democracia e do Direito.

Com toda a certeza, todo o ser humano que passa fome constante, que dorme por baixo de uma ponte por falta de casa ou que procura emprego sem nunca o encontrar, não pode estar em paz consigo mesmo nem com o seu próximo. A ausência da paz pessoal ou interna é propiciadora de conflitos ou convulsões sociais. O exemplo dos “sem terra” em todo mundo, com especial referência para o Brasil, é bem ilustrativo desta afirmação.

---

<sup>24</sup> A justa distribuição dos solos reporta-se a constituição de direitos fundiários e impõe que os instrumentos de planeamento assegurem o acesso aos bens fundiários em termos equitativos; já a equilibrada distribuição dos espaços reporta-se essencialmente à técnica de planeamento e visa garantir uma adequada coexistência dos espaços destinados a cada uma das funções (habitacional, produtiva, de lazer, etc.)

- Princípio da reconversão ou recuperação das áreas urbanas degradadas ou de ocupação ilegal (art. 6º nº 2 al. g) – Este princípio que vem densificado como fim visado pelo ordenamento do território na alínea d) nº 1 do art. 4º e no art. 18º ambos da LOTU, decorre da circunstância de as novas áreas com ocupação, um pouco por todo o país e como consequência da guerra, haverem crescido rápida e desordenadamente sem que fossem dotadas das infra-estruturas e dos equipamentos colectivos mínimos. Assim, impõe-se expressamente o dever de programar a reconversão ou recuperação dessas áreas urbanas, bem como a elaboração de planos financeiros adequados a esse fim. Trata-se de um princípio de grande significado prático se prestarmos atenção à significativa percentagem da população que reside em áreas urbanas e suburbanas com essas características. Luanda é o exemplo mais acabado onde grande parte da sua periferia precisa de reconversão. Aliás, e para efeitos meramente exemplificativo, o Município de Cacuaco, um dos sete Municípios de Luanda, até 1986 contava com uma população estimada em dez mil habitantes. Até 2010 a sua população já se estimava em um milhão de habitantes. Todavia, este exponencial crescimento demográfico, porque ocorrido em circunstâncias extraordinárias – massivas deslocações de populações do interior do país para Luanda em busca de segurança em consequência da guerra – não foi acompanhada com a correspondente infra-estruturação, sendo certo que hoje mais de 70% do espaço territorial habitado carece de reconversão urbanística.

- Princípio do reforço da coesão nacional e regional (art.6º nº 2 al. f) – basicamente este princípio sugere a necessidade da realização do planeamento territorial e económico de tal modo que se atenuem e se eliminem (ou no mínimo reduzam) as assimetrias regionais e as desigualdades sociais, sendo um dos princípios consagrados na alínea f) nº 1 do artigo 89º da CRA no quadro da organização e regulação económica, financeira e fiscal, e que se garanta um crescimento e desenvolvimento equilibrados do todo o nacional. Exprime igualmente a ideia do desenvolvimento harmonioso e sustentado em todo território nacional defendido na alínea m) do artigo 21º da CRA.

- Princípio da participação pública (art. 6º nº 2 al. i) – constitui a expressão da participação enformadora de toda a actividade administrativa moderna e traduz a ideia de que os procedimentos de formação dos instrumentos de planeamento territorial devem ser configurados em termos de facultar aos cidadãos a informação sobre os mesmos e a propiciar-lhes a participação no seu processo de concepção e execução;

- Princípio da coordenação e da compatibilização (art.6º nº 2 al. j) – Densificado nos artigos 11º nº 2 e 22º da LOTU, este princípio impõe a articulação e compatibilização dos diversos instrumentos de ordenamento do território entre si, e destes com as políticas de desenvolvimento económico e social, bem como com as políticas sectoriais com incidência na organização do território, quer essas políticas se corporizem em instrumentos de nível nacional, provincial ou local. Impõe ainda que seja assegurada a coordenação e compatibilização de todos os instrumentos, o que obriga, por um lado, à identificação e ponderação dos diversos interesses públicos e privados cujo exercício se manifeste no território, e, por outro, à adopção de mecanismos processuais que garantam a compatibilidade dos diversos instrumentos de planeamento territorial, económico, sectorial, financeiro, etc.;

- Finalmente, o princípio da responsabilização e da contratualização, previsto na alínea k) do artigo 6º, nº 2, tem em si duas dimensões: i) a responsabilização exprime o dever de, na elaboração dos planos de ordenamento do território, se proceder a prévia ponderação do impacte ambiental das respectivas medidas, e de se estabelecer o dever de reposição ou compensação dos danos ambientais provocados em virtude das actividades do ordenamento e outras a ele conexas. É a concretização dos princípios gerais de prevenção e do poluidor-pagador típicos do direito do ambiente; ii) a vertente da contratualização refere-se à execução dos planos e traduz-se na obrigação de privilegiar os modelos contratuais de concertação entre a iniciativa privada e a iniciativa pública para a sua concretização. Morais Guerra designa-o por princípio da concertação.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> J. A. Morais Guerra – Temas de Direito Fundiário e de Direito do Ordenamento Territorial, Lisboa, pag. 22

PARTE II – ESTRUTURA E TIPOLOGIA DO ORDENAMENTO  
TERRITORIAL

## CAPÍTULO 3 – ESTRUTURA DO ORDENAMENTO TERRITORIAL

### 3.1 Considerações gerais

Para potenciar o crescimento económico e desenvolvimento do País é necessário que a Administração esteja mais próxima do cidadão, criando um ambiente favorável a respostas e soluções em tempo útil, dos seus problemas. É este o espírito, ao que tudo indica, que norteou a estruturação dos planos territoriais em três níveis, nomeadamente:

- a) Nacional
- b) Provincial; e
- c) Municipal

Trata-se de uma estrutura de ordenamento assente em instrumentos que, conforme o artigo 25º e ss da LOTU, consubstanciam-se em normas, princípios e direitos fundamentais previstos na Constituição, na LOTU, na Lei de Terras e na Lei de Bases do Ambiente, em planos territoriais diversos, elaborados tendo em atenção tanto o âmbito territorial quanto o objecto específico.

### 3.2 Tipologia dos planos territoriais

Seguindo de perto o dito acima e quanto ao âmbito, os planos podem ser nacionais quando abrangem todo o território nacional, planos provinciais ou inter - provinciais se abrangem apenas uma Província ou duas ou mais Províncias e planos municipais ou intermunicipais se abrangem um, dois ou mais municípios.

Em função do objecto específico a que se destinam, os planos podem ser especiais, quando abrangem áreas determinadas segundo fins específicos de ordenamento do território, designadamente: as áreas agrícolas, áreas de turismo, indústria, áreas ecológicas de reserva natural, de repovoamento, de defesa e segurança, recuperação de áreas degradadas, reconversão, requalificação, revitalização, reabilitação de centros históricos e remodelação de infra-estruturas especiais como portos e aeroportos.

Podem, também, designar-se por planos sectoriais quando abrangem sectores de infra-estruturas colectivas, como redes viárias, redes de transportes, de abastecimento de água e energia, de estações de tratamento de efluentes, etc.

Mas, em razão da natureza dos espaços em que incidem, classificam-se em: a) planos urbanísticos, sempre que tenham por objecto os espaços dos centros urbanos fixados pelos respectivos perímetros ou pelos forais relativamente aos centros com estatuto de cidade; e b) planos de ordenamento rural, os que têm por objecto a ordenação dos espaços rurais situados fora dos perímetros urbanos, incluindo os das povoações, das comunidades rurais e os das demais áreas classificadas como rurais.

### **3.3 Força Jurídica dos planos territoriais**

Partindo do pressuposto incito no artigo 52º da LOTU pode-se aferir que a força jurídica de cada plano territorial depende do nível em que situa em relação aos outros planos ou em relação aos seus destinatários. Assim, os planos territoriais de âmbito nacional, provincial e inter-provincial vinculam as autoridades e são de observância obrigatória quanto as directrizes programáticas que devem ser desenvolvidas pelos demais planos de nível inferior, tanto em razão do território quanto de outra natureza especial. Por seu turno, os planos municipais e especiais têm carácter regulamentar e vinculam também os particulares; Assim:

- **As Principais Opções de Ordenamento do Território Nacional**, são aprovadas pela Assembleia Nacional, sob proposta do Poder Executivo, e têm natureza de plano nacional, cujo objecto é a fixação das grandes orientações estratégicas de carácter genérico relativas ao ordenamento de todo o espaço territorial nacional, e representa o quadro de referência a ser concretizado pelos demais planos territoriais. O certo é que, apesar de sua grande relevância e importância, ainda não foi elaborado, estando preterido a favor da elaboração de planos inferiores.

A questão que se coloca é a de saber se não estando ainda elaboradas e aprovadas as POOTN com que base e com que directrizes vêm sendo elaborados os planos inferiores.

Salvaguardando este iato, mas ao mesmo tempo ressaltando a falha e respondendo à pergunta, o nosso legislador, no nº 2 do artigo 55º da LOTU veio estabelecer que, enquanto não forem aprovadas as principais opções, podem ser adoptados, pelo Governo (agora Executivo), com carácter provisório e transitório, planos territoriais orientadores da acção ordenadora territorial dos órgãos da Administração Pública que, entretanto, devem ter em conta já as normas materiais e processuais da presente lei.

Digamos, que aqui reside a fórmula mágica para ocultar a lesão. Mas o que o legislador não disse é o que seria isto de “*planos orientadores da acção ordenadora*”, qual o seu âmbito territorial e qual a tipologia... O que vimos assistindo é que para a implementação de determinados projectos, aprovam-se e delimitam-se reservas fundiárias para fins específicos, ou programas de requalificação disto e daquilo outro, para além do plano director geral de Luanda em elaboração, e uns tantos sectoriais e especiais.

- **Planos Provinciais de Ordenamento do Território** (PPOT), são os que contêm directrizes de natureza estratégica e carácter genérico que desenvolvem a nível provincial, as POOTN, quanto ao modo de uso e ocupação dos solos rurais e urbanos que integram a Província, a serem concretizados pelos planos municipais e das grandes cidades com estatuto especial.

- **Planos Inter-Provinciais de Ordenamento do Território** (PIPOT) têm natureza análoga dos PPOT e visam a coordenação e integração complementar dos planos provinciais de duas ou mais províncias, impostas por necessidades de interesse público e de combate às assimetrias inter-provinciais, designadamente pela previsão de infraestruturas inter-provinciais estratégicas.

- **Planos Municipais**: estes têm natureza regulamenta, como já dissemos e podem classificar-se em globais quando abrangem todo o território do município ou parciais quando dispõem apenas sobre uma parte do território municipal. O plano global cujo tipo central e fundamental é o PDM deve conter as directrizes de natureza estratégica e carácter genérico, representando o quadro global de referência, e pode estabelecer a classificação dos terrenos rurais e dos terrenos urbanos de um município,

bem como os elementos fundamentais da estrutura geral do território e que sirvam designadamente de combate das assimetrias intra-municipais entre a cidade e o campo, devendo integrar as opções de âmbito nacional e provincial com incidência no território municipal.

Por seu turno, os parciais subdividem-se em urbanísticos e planos de ordenamento rural, tal como já se fez referência. Ambos têm natureza regulamentar e fixam as regras de conduta, a ser observada pelos particulares, no que tange à ocupação, uso e aproveitamento dos terrenos urbanos, urbanizáveis e rurais contidos na área territorial municipal em ordem a garantir e melhorar a qualidade de vida urbana e rural dos cidadãos.

### 3.4 Esquema do Ordenamento do Território

<b>Nível</b>	<b>Órgão</b>	<b>Instrumento</b>	<b>Responsabilidade</b>
Nacional	Ass. Nacional	- Sistema Nacional de Planeamento  - Planos Estratégicos - Principais Opções do Planeamento Territorial (POOTN); - Plano Nacional do Ordenamento Territorial (PNOT)  - Planos Territoriais Especiais e Sectoriais	Aprovação
Nacional	Executivo (Governo) -Comissão Interministerial do Ordenamento do Território (CIOT)	Todos acima indicados	Elaboração

*Esquema do Ordenamento do Território (continuação)*

<b>Nível</b>	<b>Órgão</b>	<b>Instrumento</b>	<b>Responsabilidade</b>
Provincial e Interprovincial	Executivo (Governo)	- Planos Provinciais de Ordenamento do Território (PPOT) - Planos Interprovinciais (PIPOT)	Ratificação
Iden	CIOT	Ambos	Emissão de parecer
Iden	CCNOT	Ambos	Acompanhamento
Iden	Órgão Técnico Central (OTC)	Ambos	Superintendência
Iden	Governo Provincial	PPOT	Elaboração
Iden	Iniciativa conjunta dos Governos Provinciais interessados	PIPOT	Elaboração
Iden	Comissão Consultiva Provincial(CCP) ou Interprovincial(CCIP)	PPOT e PIPOT	Emissão de parecer
MUNICÍPIO	Executivo (Governo)	- Plano Intermunicipal (PI) - Plano Director Geral  - Plano Director Municipal - Plano de Ordenamento Rural	Ratificação
	- Governo Provincial  - CCP - Órgão Técnico Provincial	Todos	- Definição de regras e fixação de objectivos - Emissão de parecer - Coordenação

*Esquema do Ordenamento do Território (continuação)*

<b>Nível</b>	<b>Órgão</b>	<b>Instrumento</b>	<b>Responsabilidade</b>
MUNICÍPIO	CIOT	Todos acima	Emissão de parecer
	Adm. Municipal	Idem (excepto o Plano Director Geral)	Elaboração do projecto ou proposta <sup>26</sup>
	- Governo Provincial  - Órgão Técnico Provincial  - Adm. Municipal	Planos Urbanísticos e instrumentos supletivos	- Aprovação  - Coordenação  - Elaboração e fornecimento dos elementos necessários

Como se vê a responsabilidade das Administrações Municipais é demasiado diminuta face aos seus compromissos e exigências que delas se esperariam em função das atribuições próximas aos cidadãos de que estão investidas. Por outro lado, também fica fácil ver que no processo ordenamental há, em teoria, o envolvimento de órgãos a mais que, mais de que ajudar, atrapalham o processo.

Mas, o pior de tudo é que nenhuma dessas Comissões (CIOT, CCP, CCIP e CCNOT) se acha já criada, o que torna mais pesado e complicado sendo mesmo um obstáculo a concretização da questão ordenamental.

<sup>26</sup> O Decreto Legislativo Presidencial nº 6/10 (já referido) veio dizer que as Administrações Municipais elaboram e aprovam os planos territoriais municipais

### PARTE III - DOS DIREITOS FUNDIÁRIOS

## CAPITULO 4 –CARACTERÍSTICAS DOS DIREITOS FUNDIÁRIOS

### 4.1 Conceito

A palavra “fundário” deriva do latim “fundus” e para José Oliveira Netto (in Dicionário Jurídico Universitário, 4ª edição, pág. 302) o conceito de fundário refere-se a terrenos ou à garantia do que se funda no valor destes. Esta definição encontramos-a igualmente no Vocabulário Jurídico de Plácido e Silva (22ª edição, pág. 646) segundo o qual, fundário refere-se a bens de raiz e aplica para referência a matéria ou questões de terrenos ou imóveis.

O mesmo se dirá em relação a definição dada pela Academia Brasileira de Letras Jurídicas, in Dicionário Jurídico<sup>27</sup>, 10ª edição, pág. 409, para o qual, “fundário” deriva do latim “fundus” (bem de raiz) e é relativo a terras ou agrário.

Partindo da perspectiva inserta na ordem jurídica angolana, segundo a qual terrenos é o mesmo que terras, conforme alínea j) do artigo 1º da lei nº 9/04 de 9 de Novembro (Lei de Terras – LT), pode-se então afirmar que Direitos Fundiários são os direitos que podem ser constituídos sobre o recurso natural que se chama “terra” ou “terreno”. Daí que nesta aceção, dizer-se direitos fundiários, direitos sobre terras ou direitos sobre terrenos são uma e a mesma coisa. É preciso apenas distinguir que direitos fundiários também se referem a imóveis, mas nunca é demais lembrar que terras ou terrenos também são imóveis, podendo ser considerados prédios rústicos<sup>28</sup>, sendo urbanos ou rurais. Por isso, nesta aceção, excluem-se os demais imóveis, nomeadamente, construções, também considerados prédios urbanos, que só podem ser edificados sobre prédios rústicos, o mesmo que terrenos ou terras.

---

<sup>27</sup> Academia Brasileira de Letras Jurídicas, 10ª edição, revista, atualizada e ampliada, Editora Forense Universidade, 2009;

<sup>28</sup> Para Ana Prata, in Dicionário Jurídico, vol. I, 5ª edição, pág. 1085, fazendo alusão ao artigo 204º nº 2 do Código Civil, “prédio rústico é uma porção delimitada de solo com as construções nele existentes, desde que estas não tenham autonomia econômica”, ao passo que “prédio urbano é o edifício incorporado no solo com os terrenos que lhe sirvam de logradouro”.

Nunca é demais repetir que usar as expressões “direitos fundiários”, “direitos sobre terrenos” ou “direitos sobre terras” são uma e a mesma coisa. Neste nosso trabalho usaremos uma ou outra expressão, mas, com mais frequência, utilizaremos a expressão “direitos fundiários” por coincidir com o tema elegido pelo legislador angolano para regular esta matéria, tanto na Constituição quanto na legislação ordinária.

Mas é necessário igualmente distinguir o conceito de “espaço” face aos conceitos que foram dados em relação a “terrenos” e ou “terras”. O conceito de espaço é muito mais amplo que os outros aludidos.

A palavra “espaço” deriva do latim *spatium* significando intervalo ou distância. É uma palavra polissémica podendo ter vários sentidos. No nosso contexto, significa a determinação da superfície a ser ocupada ou compreendida dentro de certos limites ou extensão superficial determinada ou limitada<sup>29</sup>. Fora deste contexto pode significar a extensão ilimitada ou o meio ilimitado que contém todos os seres e todas as coisas<sup>30</sup>. É necessário pois, não confundir estes conceitos, pois, a nossa experiência mostra que nos serviços da administração central e local do Estado e no seio das populações, os conceitos de espaços, terrenos ou terras são usados indistintamente.

## 4.2 Dificuldades de interpretação

Quando em causa está a interpretação do conceito acima apresentado levantam-se inquietações e surgem muitas dificuldades, motivadas por uma certa incongruência na definição de direitos fundiários expendida na lei de terras. Nos termos da alínea g) do artigo 1º, os direitos fundiários são definidos como sendo apenas “*os direitos que recaem sobre os terrenos integrados no domínio privado do Estado e de que sejam titulares quer as pessoas singulares quer as pessoas colectivas de direito público e de direito privado*”. Ora, na alínea e) do mesmo artigo define-se domínio privado, como o “*conjunto de coisas não compreendidas no domínio público e sobre as quais recai a propriedade do Estado e das autarquias locais*”.

---

<sup>29</sup> Cf Vocabulário Jurídico de Plácido e Silva, 28ª edição, 2010, pág 550

<sup>30</sup> Conforme Dicionário Jurídico Universitário de José Oliveira Netto, pág 267

A mesma definição foi adoptada na alínea d), artigo 2º da lei nº 18/10 de 6 de Agosto (Lei do Património Público). Mais ainda, o domínio dos terrenos concedíveis<sup>31</sup> e os direitos fundiários limitados sobre estes constituídos estão sujeitos ao regime jurídico do domínio privado do Estado ou das autarquias locais, às normas constantes da lei de terras e ao disposto no artigo 1304º do Código Civil.

Revisitando aquele preceito civilístico, depreende-se que o legislador angolano submete os terrenos concedíveis ao regime próprio do domínio das coisas pertencentes ao Estado ou a qualquer outra pessoa colectiva pública conforme regras do Código Civil em tudo que não for especialmente regulado e que não contrarie a natureza própria daquele domínio. A questão que se coloca é a de saber qual a tipologia, ou melhor, como se designam os direitos sobre os terrenos não concedíveis, isto é, aqueles que já se acham subtraídos do domínio privado do Estado por terem entrado definitivamente na esfera jurídica de terceiros, logo, insusceptíveis de concessão.

Trata-se, sem dúvidas, de uma questão interessante, pois, a partir da definição de direitos fundiários prevista na lei, tais terrenos estão fora do negócio jurídico fundiário, nem tão pouco parecem chamar-se direitos fundiários.

Mas esta tese parece estar contrariada pelo nº 3 do já citado artigo 20º da LT segundo o qual “*os direitos fundiários do Estado não prescrevem*”. Ora, se os do Estado não prescrevem, a contrário senso, direitos fundiários de quem eventualmente prescrevem? O que quis com isso dizer o legislador?

Terá querido deixar implícito que direitos fundiários não só os do Estado ou quis apenas realçar a expressão “Estado” enquanto titular de tais direitos?

---

<sup>31</sup> Nos termos do nº 1 do art. 20º da LT são concedíveis os terrenos de que o Estado tenha propriedade originária, contanto que não tenham entrado definitivamente na propriedade privada de outrem.

Se a definição define o que se quis definir (perdoem-nos esta necessária redundância), temos de admitir que os direitos de propriedade privada sobre terrenos detidos por particulares que deveriam integrar a classificação de “terrenos não concedíveis” por terem entrado definitivamente e anteriormente na esfera jurídica de terceiros não se consideram direitos fundiários.

Mas quais são os terrenos não concedíveis por terem entrado na esfera jurídica de outrem? São vários os exemplos, mas os mais paradigmáticos são, à primeira vista, a propriedade do Governo Britânico na Cidade Alta em Luanda, as possessões latifundiárias de algumas famílias angolanas em Caxito, Musseque Capari, só para citar estes. Sobre estas possessões e como são tratadas hoje em dia, falaremos num outro trabalho que temos vindo a preparar.

#### **4. 3 Tipologia de direitos fundiários**

Os direitos fundiários, face às suas características, integram os chamados direitos reais, pois têm natureza privada, carácter absoluto, patrimonialidade e por consistirem em coisas corpóreas<sup>32</sup>. Mas é fundamentalmente nos modos de aquisição e extinção e na função social onde residem as maiores diferenças entre os direitos reais civis e os direitos fundiários tornando estes em direitos reais especiais. Se os direitos reais civis podem ser adquiridos por contrato, sucessão por morte, usucapião, ocupação e acessão<sup>33</sup>, os direitos fundiários apenas podem ser adquiridos por contrato de concessão e sucessão. Os direitos reais civis dada a sua tendencial perpetuidade, podem se extinguir principalmente pela perda da coisa, pelo abandono e pela renúncia<sup>34</sup>. Já os direitos fundiários extinguem-se, de acordo com o artº 64º da LT, pelo decurso do prazo, pelo seu não exercício ou por falta de aproveitamento útil e efectivo, pela aplicação do direito a fim diverso a que se destina, pelo desaparecimento ou inutilização do terreno, bem como por renúncia.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Rui Pinto Duarte, in Curso de Direitos Reais, edições Pincipia, 3ª edição-2002, pág 9

<sup>33</sup> Idem pág. 47

<sup>34</sup> Idem, página 51

<sup>35</sup> Cf artº 130º do RGCT

Assim, apesar das críticas hoje feitas à Lei de Terras, a sua racionalidade, quanto a subordinação das concessões à Constituição, ao aproveitamento útil e efectivo e condicionada a prova da capacidade adequada, reside justamente na mediação de conflitos resultantes de uma exploração sofrida no passado.

Por outro lado, a sujeição das concessões de direitos fundiários aos planos territoriais defendida no artº 15º da LT tem o mérito de pretender adequar as ocupações dos solos em harmonia com as potencialidades infra-estruturais, equipamentos e serviços, de modo a evitar-se a degradação da qualidade de vida e, deste modo, melhor corresponder ao binómio planeamento territorial/desenvolvimento económico e social.

O aproveitamento útil e efectivo que responde ao *quid* da função social dos direitos fundiários 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. Esta formulação que consta do artº 126º e seguintes do RCGT, densifica o princípio do aproveitamento útil e efectivo previsto no artº 7º da LT, segundo o qual a transmissão e constituição de direitos fundiários limitados sobre terrenos integrados no domínio privado do Estado e das autarquias locais só podem lugar com o objectivo de garantir a efectivação daquele aproveitamento, sem o qual deixa de existir a razão da sua constituição. Esta subordinação ao fim económico e social constitui igualmente uma limitação no exercício de direitos fundiários, nos precisos termos do artº 18º da LT.

Na ordem jurídica angolana encontramos cinco tipos de direitos fundiários ou sobre terras, obedecendo ao regime da taxatividade consagrado no artigo 8º da LT, isto é, não podem ser constituídos outros direitos para além dos previstos no artigo 34º da mesma lei, nomeadamente:

#### 4, 3. 1 **Direito de propriedade privada**

Trata-se de um direito que só é transmitido a pessoas singulares de nacionalidade angolana e incide sobre terrenos urbanos concedíveis integrados no domínio privado do Estado, conforme o n° 2 do artigo 35°. O direito de propriedade privada, não pode, por isso, ser constituído sobre terrenos do domínio público do Estado ou sobre terrenos rurais tanto do domínio privado ou público, muito menos nos das comunidades rurais. A transmissão ou constituição do direito a propriedade privada sobre terrenos urbanos só é admissível desde que tais terrenos não tenham ainda entrado definitivamente na esfera jurídica de particulares e desde que estejam integrados num plano urbanístico ou outro instrumento equivalente e tenha sido aprovado o respectivo loteamento. Há, fundamentalmente, na ordem jurídica angolana, dois modos de aquisição deste direito: i) por **contrato de compra e venda** celebrado entre o Estado e o particular (art° 48° da LT).

Trata-se de uma venda feita por meio de arrematação em hasta pública, sendo o contrato sinalagmático, que pode ser resolvido unilateralmente pelo Estado ou autarquias locais se não forem observados os índices de aproveitamento útil e efectivo do terreno durante três anos consecutivos ou seis anos interpolados, qualquer que seja o motivo (art.48° n° 3 LT).

A sua transmissão a outro particular só pode ser feita mediante prévia autorização da autoridade concedente (art° 48° n° 5). Eis aqui um elemento bastante diferenciador entre direito da propriedade privada em direito civil e direito sobre terras; ii) por remição do foro prevista nos n°s 7, 8 e 11 do artigo 38° da LT. Como se sabe, a remição do foro é o direito que assegura o titular do domínio útil civil de remir ou libertar o imóvel da restrição que lhe pesa, para consolidar o domínio, tornando-o *alodial*, isto é, propriedade sem qualquer encargo ou ónus. Remido o foro, o domínio directo vem ligar-se ao domínio útil para se tornar exclusivo do então enfiteuta. Exercida a faculdade de remição e abolida a enfiteuse, aplica-se o regime de transmissibilidade de direitos conforme o artigo 61° da LT.

Uma vez que a enfiteuse pode ser constituída tanto sobre terrenos urbanos quanto rurais, ao admitir a remição, a lei abre uma enorme possibilidade de se constituir direito de propriedade privada sobre terrenos rurais, numa grave contradição com o n° 3 do artigo 35° da mesma lei que proíbe a transmissão a pessoas singulares ou colectivas de direitos de propriedade privada sobre terrenos rurais.

Sendo reconhecidamente um direito pleno em que impera a tridimensionalidade dos poderes de uso, abuso e disposição, não é, paradoxalmente, o modelo eleito entre os angolanos. Não são claras as razões, mas podemos surpreender a ignorância como uma das principais causas, para além de hipotéticas dificuldades que dizem oferecer, o que discordamos, em sede de sua concessão, e falta de determinação dos custos efectivos deste direito.

#### **4. 3. 2 Domínio útil consuetudinário**

Este direito fundiário consagrado no artigo 37° da LT, contrariamente aos demais que obedecem o regime geral da concessão, apenas se reconhece às famílias que integram as comunidades rurais. Trata-se de um direito de uso e fruição cujo acesso ocorre por meio de “ocupação” e posse, apenas dentro dos terrenos rurais comunitários e nunca fora deles, desde que estes sejam por elas (famílias) aproveitados de forma útil e efectiva segundo os seus usos e costumes. Tais terrenos, enquanto integrados no domínio útil consuetudinário, não são objecto de concessão.

Porém, tal concessão pode ter lugar por desafecção determinada pelos órgãos competentes do Estado, após prévia audição às instituições do poder tradicional e mediante outorga de outros terrenos, ou, não sendo possível, mediante justa compensação.

O exercício do domínio útil consuetudinário é, em homenagem ao direito ao mínimo de existência, gratuito, estando, por isso, os seus titulares (famílias) isentos de qualquer pagamento de foros ou outras prestações.

#### **4. 3. 3 Domínio útil civil**

O domínio útil civil incorpora todos os elementos e características da enfiteuse, também conhecida por aforamento ou emprazamento. Em termos de direito comparado, dir-se-á que se trata de uma figura que vigorou no Direito Português mas que já abolido em relação aos terrenos rústicos por força das leis n.ºs 22/97 e 108/97 de 24 de Junho e 16 de Setembro, respectivamente. Trata-se de um direito que consiste no desmembramento do direito de propriedade em dois domínios (directo e útil). O domínio directo pertence ao proprietário (que também se pode chamar senhorio) ao passo que o domínio útil pertence ao enfiteuta, que assim se constitui no direito de uso e fruição do prédio objecto do contrato de aforamento ou contrato de enfiteuse ou ainda contrato de emprazamento.

O enfiteuta pode constituir sobre o terreno direitos de superfície e servidões a favor de terceiros, mas não pode transmitir a propriedade. Importa referir que nos termos do art.º 65.º do RGCT não são admitidos desmembramentos do domínio útil civil, sendo nulos os negócios tendentes à sua constituição.

#### **4. 3. 4 Direito de superfície**

É, entre nós, o direito matriz e de eleição. Até parece a “menina de olhos azuis” no regime fundiário angolano. Está previsto no artigo 39.º da LT e, ao contrário do direito de superfície previsto no artigo 1524.º e seguintes do Código Civil, o direito de superfície em direitos fundiários está sujeito a regras e características diferentes.

Aliás, o próprio Código Civil admite isso mesmo no seu artigo 1527.º ao afirmar que “*o direito de superfície constituído pelo Estado e por outras pessoas colectivas públicas em terrenos do seu domínio privado fica sujeito a legislação especial e, subsidiariamente às disposições deste código*”. Assim, este direito pode ser constituído sobre terrenos rurais ou urbanos, tanto à pessoas singulares ou colectivas nacionais e estrangeiras, por um período inicial de 60 anos nos termos da alínea d), n.º 1 do artigo 55.º da LT. Trata-se de um direito real que pode ser objecto de hipoteca, estando o superficiário sujeito ao pagamento de uma prestação única ou certa prestação anual que deve ser fixada no contrato especial de constituição de direito de superfície.

Uma das grandes diferenças que o distingue do direito de superfície civilístico situa-se no direito de preferência de que o superficiário goza apenas em último lugar em caso de venda ou dação em cumprimento do solo, conforme o nº 5 do artigo 39º da LT.

Nos termos do artº 78º do RGCT, a concessão do direito de superfície é inicialmente dada a título provisório por prazo a fixar em função das características da concessão, em regra não superior a cinco anos, e só se converterá em definitiva se, no decurso do prazo fixado, forem cumpridos os índices de aproveitamento útil e efectivo previamente estabelecidos e o terreno estiver demarcado definitivamente.

#### **4. 3. 5 Direito de Ocupação precária**

O nosso legislador admitiu a possibilidade de constituição de direito de ocupação precária sobre terrenos urbanos e rurais, através de contrato de arrendamento celebrado por tempo determinado, com o objectivo de apoiar actividades de construção de edifícios de carácter definitivo, prospecção mineira, investigação científica, estudos da natureza e outras. Significa dizer que a ocupação precária incide sobre terrenos que se destinam a servir de estaleiros ou implantar obras provisórias de apoio a outras actividades, como se pode ver no artigo 40º da LT.

Em nossa opinião, o legislador complicou o entendimento geral que se tem sobre esta matéria, senão vejamos:

- O direito de ocupação precária, tal como previsto na Lei de Terras, efectiva-se por contrato de arrendamento sobre terrenos urbanos ou rurais.

Ora, para os fins acima enunciados, o nº 2 do artigo 1064º do Código Civil, admite este tipo de negócio jurídico como arrendamento rural, pelo que seria bastante consagrar-se este direito como o de arrendamento;

- Além disso, a figura de ocupação precária colocada deste modo entre direitos reais sobre imóveis apresenta-se infeliz, se nos atermos ao artigo 1318º do CC, segundo o qual só os animais e outras coisas móveis são susceptíveis de ocupação. Assim, uma vez que os terrenos são coisas imóveis, logo insusceptíveis de ocupação, a figura de direito de ocupação precária sobre terrenos, é de reprovár.

## CAPÍTULO 5 – PAPEL DAS AUTORIDADES LOCAIS NO PLANEAMENTO TERRITORIAL E GESTÃO FUNDIÁRIA

### 5.1 Considerações gerais

A organização do Estado ao nível local estrutura-se com base no princípio da descentralização político-administrativa que compreende a existência de formas organizativas do poder local, nos termos do nº 1 do artigo 213º da CRA. O poder local, compreende as autarquias locais, as instituições do poder tradicional e outras modalidades específicas de participação dos cidadãos, nos termos do nº 2 do artigo anterior.

Mais adiante analisaremos as formas de intervenção fundiária das duas últimas modalidades do poder local. Por enquanto, vamos nos ater nas autarquias locais. À semelhança do que se passa em todo o mundo e como já deixámos expresso acima, o planeamento territorial é uma actividade que se desenvolve com a participação de vários níveis e órgãos da administração pública. Há uma verdadeira partilha e concorrência de poderes entre a Administração Central e os poderes locais.

Entretanto, e sendo certo que a gestão da utilização dos solos tem como palco preferencial e de eleição o município, onde igualmente se acha alojado o papel nuclear de planeamento territorial, cujo instrumento principal é o Plano Director Municipal (PDM), cabe, sobretudo, à administração autárquica, a função primordial da sua efectivação e concretização, sem, no entanto, deixar de tomar em consideração os princípios e decisões emanados de outros níveis que apontam soluções integradas ou que traduzem estratégias conjugadas ou compatibilizadoras, no quadro das grandes ou principais opções do planeamento do território nacional (POOTN), como, entre nós, dispõe o artigo 29º da LOTU.

O PDM é o instrumento que estabelece a estrutura espacial para o território do município, a classificação dos solos, os perímetros urbanos<sup>36</sup> e os indicadores urbanos. Implica isso que o PDM pode decompor-se em planos urbanísticos, planos rurais, zonamento e planos de pormenor. O plano de urbanização define a organização para o meio urbano, estabelecendo o respectivo perímetro urbano, os parâmetros urbanísticos, o destino das construções, os valores patrimoniais a proteger, os locais destinados à instalação de equipamentos, os espaços livres e o traçado esquemático da rede viária e das infra-estruturas principais. Os planos rurais, como a própria designação deixa entender, não são planos urbanísticos, no sentido de que ultrapassam o meio urbano e a temática estritamente urbanística, por se concentrar em preocupações agrícolas ou ambientais anúrbicas incluindo o estabelecimento e organização das comunidades rurais. Já o zonamento define as áreas destinadas a habitação, indústria, comércio, agricultura, área para os espaços públicos e outros usos, ao passo que o plano de pormenor define pormenorizadamente a tipologia de ocupação de qualquer área específica do município e estabelece no caso de área urbana, a concepção do espaço urbano dispondo designadamente sobre usos do solo e condições gerais de edificação, quer para as novas edificações quer para as transformações das já existentes e a caracterização das fachadas dos edifícios e os arranjos dos espaços livres.

Ao detalhamento acima indicado, adicionam-se as plantas de implantação que devem disciplinar o parcelamento, os alinhamentos, a implantação de edifícios, números de pisos ou cêrceas, número de fogos e respectiva tipologia, área total do pavimento e respectivos usos, demolição, manutenção ou reabilitação das construções existentes e natureza e localização dos equipamentos, bem como os arranjos paisagísticos e outras intervenções.

---

<sup>36</sup> Nos termos do nº 1 do artigo 21º e seguintes da LT, os terrenos urbanos são classificados em função dos fins urbanísticos em terrenos urbanizados, terrenos de construção e terrenos urbanizáveis. São terrenos urbanizados, os terrenos cujos fins estão definidos pelos planos urbanísticos ou como tal classificados por decisão das autoridades competentes, contanto que neles estejam implementadas infraestruturas de urbanização. São havidos como terrenos de construção os terrenos urbanizados que, estando abrangidos por uma operação de loteamento devidamente aprovada, se destinem à construção de edifício, contanto que haja sido licenciada pela autoridade local competente. Finalmente consideram-se urbanizáveis os terrenos que, embora abrangidos na área delimitada por foral ou no perímetro urbano equivalente, hajam sido classificados, por plano urbanístico ou plano equivalente, como reserva urbana de expansão.

Dissemos atrás que o diploma fundamental para a regulação do uso dos solos é o PDM e que a entidade preponderante na sua concretização é a Administração Autárquica. Ora, não existindo ainda autarquias locais em Angola, como se resolve esta questão? A resposta encontramos-a no artigo 67º da LOTU, segundo o qual *“enquanto não forem instituídas as autarquias locais as suas atribuições e competências são exercidas pelos órgãos da Administração Local do Estado”*. O REPTUR ao regular aquela lei, densificou esta questão no seu artigo 158º nos seguintes termos: *“até a institucionalização do novo quadro legal das autarquias locais, as competências que ora se atribuem aos municípios são exercidas pelos competentes órgãos dos Governos Provinciais e das Administrações Municipais, nos termos das normas e princípios vigentes da Administração do Estado nas províncias e nos municípios, constantes da lei nº 17/10”*.

Fica assim claro que, até à institucionalização das autarquias locais, o ordenamento territorial local, passa a ser uma responsabilidade partilhada e concorrente entre dois órgãos da administração local do Estado: os governos provinciais e as administrações municipais. Mas, considerando o primado da Constituição, que dispõe no nº 1 do artigo 219º que as *“Autarquias Locais organizam-se nos municípios”*, o Município é assim eleito como o palco preferencial da acção administrativa imediatamente ligada ao cidadão e é aí que a actividade de ordenamento territorial deve ter o seu principal centro de enfoque, cuja actividade recai sobre as Administrações Municipais.

Entre nós, sendo o poder de ordenação territorial um poder concorrente tal como frisamos já, não tem sido pacífica a convivência nesta matéria, pois, os Governos Provinciais procuram impor as suas soluções às Administrações, no quadro da relação hierárquica e apresentam-se inúmeras dificuldades na concretização do papel e funções de cada um dos órgãos intervenientes, posto que as Administrações Municipais, sendo órgãos fortemente tutelados pelos Governos Provinciais, não encontram muita margem de manobra na prossecução das suas funções, ocorrendo muitas vezes bloqueios às correspondentes iniciativas.

Outro problema enfrentado pelos municípios é a ausência de quadros com formação em matéria de urbanismo. Porém, mesmo que existissem, o aspecto exposto anteriormente limita sobremaneira as iniciativas municipais, pois as competências técnicas são deveras subalternizadas por imposições meramente políticas e sem qualquer sustentação técnica, paradigmática e jurídica. Não é demais lembrar que todas as Administrações Municipais, no quadro dos respectivos estatutos orgânicos, dispõem de Repartições de Ordenamento Territorial, Urbanismo e Ambiente, mas, dado o esvaziamento de funções por parte dos Governos Provinciais, aquelas repartições, na maior parte dos casos, passaram a ser meros espectadores, limitando-se a passar declarações de “ocupação” de terrenos, croquizes de localização.

## **5.2 Governos e Governadores Provinciais**

Os Governos Provinciais e os respectivos Governadores têm papéis e responsabilidades diferentes, mas partilhadas, tanto no processo de planeamento territorial quanto na gestão fundiária.

Verdade seja dita, tais responsabilidades são frequentemente confundidas. Nem sempre se tem em consideração o facto de o Governo Provincial ser um órgão colegial e o Governador ser um órgão unipessoal.

Como se sabe os planos territoriais enquanto instrumentos ligados ao acesso, uso e aproveitamento do espaço territorial, visam essencialmente contribuir para a criação de condições propícias à realização do desenvolvimento económico e social e à melhoria da qualidade de vida das populações, tanto no meio rural quanto no urbano. Ao Governo Provincial, enquanto órgão desconcentrado da administração central, incumbe a promoção e orientação, de forma colegial, do desenvolvimento sócio-económico da respectiva província, tendo como bases e pressupostos os princípios e opções estratégicas definidas pelo Governo (Executivo) central.

Assim, e conforme previsto no nº 2 do artigo 12 da Lei nº 17/10 de 29 de Julho (Da organização e do funcionamento dos Órgãos da Administração Local do Estado), no domínio do desenvolvimento urbano e ordenamento do território, ao Governo Provincial compete elaborar e aprovar a proposta do plano provincial de ordenamento do território e remetê-lo ao órgão governamental que a nível nacional superintende o ordenamento do território, para aprovação. Compete-lhe ainda elaborar e aprovar os projectos urbanísticos e respectivos loteamentos para as áreas definidas para a construção, bem como promover e acompanhar o desenvolvimento de programas de auto-construção dirigida e de habitação social. Compete-lhe igualmente, por conjugação com o artº 68 da LT, autorizar a transmissão ou a constituição de direitos fundiários sobre terrenos urbanos até dois hectares, em terrenos suburbanos até 5 hectares e em terrenos rurais, agrários ou florestais até mil hectares, podendo submeter a Administração Central propostas de desafecção de terrenos do domínio público para o domínio privado do Estado e incluindo as propostas de concessão de forais aos centros urbanos que preenchem os requisitos legais.

Vistas as competências do Governador Provincial expendidas no artigo 19º da Lei 17/10, não se vislumbra qualquer atribuição que possa exercer a título unipessoal enquanto órgão da Administração Local, no domínio do planeamento territorial e gestão fundiária. Deve-se então entender que tais actividades ou atribuições só pode exercê-las de modo colegial.

Na prossecução destas suas atribuições os Governos Provinciais devem criar não só órgãos técnicos previstos no artigo 49º da LOTU e no artigo 123º do Regulamento Geral dos Planos Territoriais, Urbanísticos e Rurais (REPTUR) cuja missão é a de orientar e coordenar e controlar as actividades de ordenamento do respectivo território, como devem também criar órgãos participativos, designadamente, as Comissões Consultivas Provinciais de Ordenamento do Território e do Urbanismo, nos termos da alínea b) nº 4 do artigo 43º da LOTU.

### 5.3 Administrações e Administradores Municipais

Nos termos do nº 2 do artigo 45º da lei 17/10 de 29 de Julho, às Administrações Municipais incumbe elaborar o projecto de plano municipal de ordenamento territorial e submetê-lo ao Governo Provincial para aprovação, bem como apreciar, analisar e decidir sobre os projectos de construção unifamiliar, licenciar terras para diversos fins, bem como autorizar a concessão de terrenos até mil metros quadrados. Ao Administrador compete apenas aprovar os projectos de construção particular e fiscalizar a sua execução, nos termos da alínea h) do artigo 52º da mesma lei. Porém, sem referir-se a designação “projeto”, a LOTU no nº 1 do artigo 57º e no artigo 59º diz que os Municípios elaboram os planos municipais.

A elaboração dos planos de ordenamento do território nos municípios é competência e iniciativa das próprias administrações municipais, como acabámos de ver, nos termos do nº 2 do artigo 88º do Decreto nº 2/06 de 23 de Janeiro que aprova o REPTUR que, para o efeito, devem criar serviços técnicos afins, sob coordenação do órgão técnico provincial. A sua aprovação, no entanto, constitui competência dos Governos Provinciais, de acordo com as disposições combinadas do artigo 91º do mesmo regulamento e da alínea a) nº 2 do artigo 45º da Lei nº 17/10 de 29 de Julho. Aqui reside, em nosso entender o ponto da discrepância, pois, os Municípios normalmente nada mais fazem se o órgão técnico provincial não se manifestar disponível em coordenar a elaboração do plano municipal ou se o Governo Provincial submeter-se em silêncio após a recepção do projecto de plano.

Porém, o artigo 19º do Decreto Presidencial nº 6/10 de 17 de Agosto, posterior à lei aludida, que estabelece o regime de delimitação e de coordenação de actuação da Administração Central e da Administração local do Estado, veio dispor de forma diversa aquela norma da lei ordinária, ao determinar que, no quadro desta coordenação e articulação entre órgãos centrais, provinciais e municipais, compete à Administração Municipal, no quadro do ordenamento do território e urbanização:

- a) A elaboração e aprovação dos planos de ordenamento do território;
- b) A delimitação de áreas de desenvolvimento urbano e construção prioritária, de acordo com os planos nacionais e provinciais e pelas políticas sectoriais;

- c) A delimitação de zonas de defesa e controlo urbano, das áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística,
- d) A renovação das áreas degradadas e recuperação dos centros históricos;
- e) A aprovação de operações de loteamento e planos territoriais municipais;
- f) A participação na elaboração e aprovação dos planos superiores de ordenamento do território.

Numa primeira leitura denota-se uma contradição entre a determinação da lei da Assembleia Nacional e o disposto no Decreto Presidencial. Mas, se fizermos um esforço hermenêutico, a conclusão pode ser diferente. Na verdade, em sede de interpretação e aplicação de leis, podemos sem receio de errar, dizer que as normas superiores prevalecem sobre as inferiores. No caso, a Lei teria prevalência sobre o Decreto Presidencial.

Mesmo quando navegarmos nas águas da lei especial que prevalece sobre a lei geral, mais uma vez veremos que, em sede do ordenamento do território, a lei especial é a LOTU que vai em sentido contrário do disposto no Decreto Presidencial. Nestes ângulos, o Decreto Presidencial parece inquinado.

Não é, contudo, a nossa opinião, posto que, a CRA defende no n° 1 do artigo 199º, a estruturação da administração pública com base nos princípios da simplificação administrativa, da aproximação dos serviços às populações e da desconcentração e descentralização administrativas. As formas e graus de desconcentração e descentralização administrativas são definidas por lei, como estabelece o n° 2 dessa norma, para além de que o ordenamento do território é também atribuição das autarquias, conforme o artigo 219º da CRA. Por seu turno, o n° 1 do artigo 3º da Lei n° 17/10 de 29 de Julho, compatibilizando-se com a CRA veio reafirmar que a organização e funcionamento da Administração Local do Estado rege-se, entre outros, pelos princípios da desconcentração administrativa, da constitucionalidade e legalidade, da diferenciação, da transferência de recursos, da transitoriedade, da simplificação administrativa e da aproximação dos serviços às populações.

Assim, ao desconcentrar a actividade de elaboração e aprovação dos planos territoriais para o nível municipal, o Decreto Presidencial nada mais fez senão dar corpo ao primado da Constituição. Tem, pois, o mérito de reconhecer, tal como já o dissemos noutro lugar, que o núcleo principal das actividades humanas susceptíveis de regulação por via de planos territoriais que vinculam o cidadão ou o particular, é o Município. A Lei nº 17/10 de 29 de Julho aprovada pela Assembleia Nacional cinco meses após a aprovação da Constituição deveria ter já contemplado este aspecto. Ao dispôr de modo diferente, conferindo apenas poder de elaboração de projectos de planos territoriais, feriu gravemente o princípio do primado da Constituição, pelo que neste aspecto a Lei deve ceder. É claro que isto não retira a imperatividade de, no exercício desta actividade, as administrações municipais e no futuro as autarquias locais, deverem observar as directivas e orientações contidas em planos territoriais de níveis hierarquicamente superiores.

Excepcionalmente, e tendo em atenção o carácter específico de Luanda, onde praticamente as fronteiras entre municípios não existem senão em linhas imaginárias, é nosso entendimento que na elaboração e aprovação de planos e loteamentos nos municípios se tenha em conta aquele aspecto, mas que sejam realizados de forma integradora e compatibilizante, em obediência ao nº 3 do artigo 32º da Lei nº 3/04 de 25 de Junho (Lei do Ordenamento do Território e do Urbanismo) que sobre o assunto dispõe o seguinte: *“As grandes cidades que integram vários municípios adoptam, para o seu planeamento urbanístico geral de todo o seu perímetro urbano, planos directores gerais que assegurem a compatibilização inter-municipal com os planos directores de cada município integrante, bem como com as directivas, quer dos Planos Provinciais de Ordenamento em que se integram, quer com as das Principais Opções do Ordenamento do Território Nacional”*. Alguns exemplos de actuação de certas administrações municipais um pouco por todo o País revela a inexistência de procedimentos uniformes em sede do planeamento territorial, acesso e uso dos solos, nomeadamente:

**- Município do Lubango (Província da Huila):** Segundo o seu anterior Administrador (2005-2010), a Administração Municipal, como lhe compete, submete ao GPH a proposta do plano de urbanização. Após a aprovação deste, o município executa o loteamento e a infraestruturação com recursos da concessão dos lotes.

Já quanto ao acesso por particulares, distinguem-se duas formas: i) a legalização, que configura aquelas situações de ocupações ilegais feitas por iniciativa do particular que depois se dirige a administração para regularização; e ii) a concessão, que caracteriza aquelas situações em que o interessado, apenas tendo conhecimento da existência de lotes, muitas vezes sem isso, faz entrega de um requerimento solicitando espaço para o exercício de uma actividade qualquer. O processualismo seguido por essa administração contendia até bem pouco tempo com o artigo 875º do CC já que para eles, bastava o contrato de concessão do direito fundiário e a emissão de uma certidão como instrumento de pública fé para efeitos de registo do direito.

Dissemos na página anterior, “até há bem pouco tempo”, posto que só agora e por força do nº 2 do artigo 1º da lei nº 9/11 de 16 de Fevereiro é que a exigência da escritura pública ficou limitada, se lei especial nada dispuser. Na verdade, a Lei de Terras, para a concessão de direitos fundiários propriedade originária do Estado, exige apenas a celebração por documento formalmente escrito, conforme o nº 1 do artigo 49º da LT.

- **Municípios do Cazengo (Província do Kwanza Norte) e Dande (Bengo):** segundo palavras dos seus titulares, as administrações municipais limitam-se a emitir pareceres sobre os requerimentos apresentados pelos interessados, sendo que todas as competências tanto no quadro do ordenamento do território quanto na concessão de direitos fundiários, são exclusivamente assumidas pelos respectivos Governos Provinciais.

- **Município da Baía Farta (Benguela):** aqui há algumas semelhanças com Lubango com a diferença de que apenas emitem contratos e não certidões. Porém, ficou por se entender de forma explícita o *modus registandi*.

- **Município de Cabinda (Província de Cabinda):** até 2010 o procedimento assemelhava-se ao do Lubango. Porém, com a alteração havida na direcção do Governo Provincial, alterou-se igualmente o *modus operandi* passando tudo a ser assumido pelo Governo Provincial.

- **Municípios de Luanda (Província de Luanda):** Partindo de uma constatação tanto como funcionário público ligado a Administração Local do Estado, quanto cidadão residente em Luanda, até 2003, a situação assemelhava-se à do Lubango, no que tange apenas ao ordenamento do território.

Já quanto a concessão os procedimentos eram gravemente díspares, tendo havido mesmo situações em que uma certa administração municipal emitia contratos-promessa de concessão para lá dos limites legalmente admissíveis. Os próprios modelos utilizados variam de município para município e os intervenientes locais também. Esta situação mudou para pior quando os posteriores titulares do GPL entenderam chamar a si toda a competência, quer em sede do ordenamento quanto na concessão de direitos.

Actualmente, às Administrações Municipais não estão afectadas quaisquer reservas para sua gestão, estando limitadas, quanto ao exercício dos poderes relativos à concessão de terrenos, a efectuarem inscrições de candidatos a lotes, cumprindo ordens superiores, cujos lotes e mesmo as urbanizações nem sequer ainda existem ou determinados. Porém, a publicação de uma cartilha pelo MINUC, que as considera como detentoras de poderes de concessão até ao limite de mil metros quadrados, superfície necessária e suficiente para edificar uma moradia mesmo de alto padrão, tem levado a que os cidadãos as pressionem a ceder terrenos.

Aliás, a competência para concessão de terrenos por parte das Administrações Municipais nunca esteve em causa, pois, vinha já prevista no Decreto-Lei nº 2/2007 e agora mais uma vez prevista na alínea g), nº 2 do artigo 45º da Lei nº 17/2010 de 29 de Julho.

É verdade que os municípios de Luanda por serem demasiadamente contíguos requerem um Plano Director Geral, nos termos do nº 3 do artigo 32º da LOTU, mas isto não impede a sua competência de, no quadro de uma plano director geral, exercerem as suas próprias competências na respectiva circunscrição. Até porque não está só em causa a concessão de novos terrenos, mas é igualmente necessária a regularização de situações de facto já consolidadas, como é o caso de muitos bairros surgidos sem a necessária urbanização, por razões sobejamente conhecidas e já escalpelizadas.

Curioso mesmo é notar que, pelo menos até finais de 2010, as propostas das administrações municipais de loteamentos para incentivar a auto-construção dirigida de modo a desencorajar as ocupações e construções ilegais, também consideradas anárquicas, bem como para procurar retirar populações em zonas de risco ou degradadas, uma outra responsabilidade das administrações municipais legalmente reconhecida, não eram sequer atendidas pelos responsáveis do GPL. As evasivas respostas a estas propostas denunciam também a ausência da meritocracia em certos detentores e ou titulares do GPL e revela que muitos, entre eles, não estavam habilitados a lidar com este tipo de matérias que são, na verdade, bastante sensíveis e requerem alguma qualificação em sede de gestão dos assuntos públicos e da governação local.

Uma das consequências desta situação é a ausência de oportunidades lícitas a oferecer ao cidadão desejoso de erguer sua casa, o que o impele a ocupação ilegal de terrenos.

Mas a questão que se coloca é: a ocupação ocorrida nestas circunstâncias, deve ser considerada ilegal?

Todo o cidadão tem direito a habitação e a qualidade de vida. Trata-se de um direito social consagrado no artigo 85º da CRA e é tarefa do Estado promover e assegurar a realização dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos. Ao instituir o direito à habitação, o legislador constituinte não pretendeu apenas colorir a constituição, mas procurou dar corpo a um direito que o ser humano propugna desde os primórdios da vida na terra, sendo um dos seus direitos ao mínimo de existência. Ter uma habitação não é uma questão de luxo ou prazer. É uma necessidade humana ligada a própria sobrevivência da espécie. Da casa o homem se abriga das chuvas, do sol e do frio, mas também se defende dos predadores. Ora, negar o direito a habitação a alguém é o mesmo que negá-lo a vida.

O Estado não é obrigado a construir casas para cada um dos cidadãos e nem pode fazer tudo para os cidadãos e, sobre isto tem, o Estado, protecção no princípio da reserva do possível constitucionalmente consagrado no nº 1 do artigo 28º.

Mas, tem o dever de promover e criar condições de auto-construção dirigida de tal modo que os cidadãos possam, por sua iniciativa, também requerer lotes para que, por seu próprio esforço e recursos, construam suas habitações ou outros estabelecimentos. Para a concretização deste objectivo, as administrações municipais que realizam as atribuições próprias das autarquias locais enquanto estas não forem criadas, podem efectuar operações de loteamento, como acção que tenha por objecto a divisão de terrenos urbanizáveis em um ou mais lotes destinados imediata ou subseqüentemente, à edificação urbana. Entretanto, vale lembrar que o loteamento pode ser feito por iniciativa da administração municipal (autarquia local) ou a requerimento dos particulares interessados, conforme parte final do nº 4 do artigo 54º da Lei de Terras. Pena é que, provavelmente, por desconhecimento ou falta de cultura jurídica, tal requerimento nunca tenha sido feito por particulares, mas a ocupação forçada de terrenos disto é sinal de facto.

Mas sabe-se lá o que seria da relutância das nossas autoridades se um dia um grupo de cidadãos se reunisse e requeresse o loteamento de um certo terreno algures em Luanda, por exemplo?! Em face da lei nada repugna que assim seja e que deva ser autorizado.

## **5.4 O papel das autoridades tradicionais e das outras modalidades de participação dos cidadãos**

### **5.4.1 Autoridades tradicionais**

Nos termos do artigo 224º da CRA as autoridades tradicionais são entidades que personificam e exercem o poder no seio da respectiva organização politico-comunitária tradicional de acordo como os valores e normas consuetudinários.

Desta definição resulta que o poder das autoridades tradicionais apenas se exerce no seio da comunidade de que ele próprio emana, sendo que a entidade detentora da autoridade máxima impera sobre os súbditos conforme usos e costumes locais. As relações com as comunidades vizinhas são estabelecidas com base nos princípios da igualdade e do respeito recíproco.

Já as relações com as instituições do poder estadual são baseadas no reconhecimento por estas das instituições do poder tradicional, estando as entidades públicas e privadas obrigadas a respeitar os valores e normas consuetudinários observados no seio das organizações político-comunitária tradicionais que não sejam conflitantes com a Constituição nem com a dignidade da pessoa humana, nos precisos termos do nº 2 do artigo 223º da CRA.

Entretanto, estão por regular as atribuições, competências e a própria organização interna das instituições do poder tradicional. Porém, em sede das questões fundiárias, às famílias que integram as comunidades rurais é reconhecido, por título próprio, o domínio útil consuetudinário que compreende a ocupação, posse e os direitos de uso e fruição dos terrenos rurais por elas ocupados e aproveitados de forma útil e efectiva segundo o costume.

Tal reconhecimento é feito por título emitido pela autoridade competente. Enquanto permanecerem ocupados, os terrenos rurais comunitários não são susceptíveis de concessão a terceiros.

Ponderados os interesses em presença, conforme artigo 37º da LT, pode ser determinada a desafecção dos terrenos rurais comunitários a favor de terceiros incluindo o próprio Estado, por entidade competente. Porém, esta desafecção acha-se limitada pelo princípio da audição prévia. Isto é, a desafecção só pode ter lugar após a consulta às instituições do poder tradicional com direito a compensação incluindo a outorga de novos terrenos, salvo se os terrenos a desafectar tiverem sido prévia e livremente desocupados pelas comunidades.

Às autoridades do poder tradicional incumbe ainda solucionar os litígios relativos aos direitos colectivos de posse, gestão, uso e fruição no interior das comunidades rurais de harmonia com o costume vigente na respectiva comunidade, no quadro da justiça comunitária defendida na secção IV do capítulo IV, relativa às disposições processuais da LT. Mas se uma das partes em dissídio não se conformar com a decisão da autoridade tradicional, o litígio é, então, resolvido em foro judicial estadual (ver artº 82º LT).

Do exposto fica claro que as concessões actualmente feitas por autoridades tradicionais, vulgarmente chamadas “Sobas” estão eivadas do vício da ilegalidade, porque: i) as feitas dentro das comunidades segundo os usos e costumes, como vimos acima, não podem ter fins comerciais ou industriais senão só dos usos que decorrem do costume vigente na respectiva comunidade; ii) não consta das competências das autoridades tradicionais a concessão de terrenos nos termos da constituição ou de lei ordinária.

#### **5.4.2 Outras modalidades de participação dos cidadãos**

De *iure condendo*, ainda está por se definir a tipologia, atribuições, competências, funções e organização das tais “outras modalidades de participação dos cidadãos” na vida pública do País. Mas já é corrente ver-se nas principais cidades do País e mesmo em áreas rurais, o funcionamento de Comissões de Moradores, que nos parecem vir a configurar ou pelo menos fazer parte desta nova categoria constitucional do poder local.

O primeiro ensaio fora feito em 1976 com a aprovação da Lei 1/76, a celebrenemente conhecida por “Lei do Poder Popular”. Dado o “entusiasmo revolucionário” do momento, as então comissões populares de bairros revelaram-se autênticos “barris de pólvora” que mais não fizeram senão pressionar o poder, combatendo-o desalmadamente. A célebre frase de um dos mentores das ditas comissões populares, Nito Alves, segundo a qual só haveria democracia em Angola quando pretos, brancos e mulatos fossem vistos todos a varrer as ruas ao mesmo tempo, demonstra bem a exasperação de então, e, de algum modo, a tentativa de alcance de uma democracia populista. Provavelmente, terá resultado da realização da propaganda político-eleitoralista das “campanhas de limpeza”, mas, nunca se deve perder de vista que a varredura e recolha de resíduos é uma actividade que decorre das funções do Estado e das Autarquias Locais, logo, actividade remunerada, não podendo, por esta razão, ser vista apenas no lado do voluntarismo como se pretendeu na altura. Mas fica para a história o registo do primeiro ensaio na Angola independente, de outras modalidades de participação dos cidadãos no exercício do poder local, já que, as sobreditas comissões, eram sufragadas por voto, embora num sistema mono partidário.

As Comissões de Moradores actualmente existentes não têm acolhimento legal. Apenas a Província de Luanda propôs a sua criação em 1993, porém, sem respaldo das entidades competentes para a sua aprovação. Mas, no domínio fundiário, as comissões de moradores jogam um papel perturbador. São, na generalidade, os coordenadores das comissões de moradores que mais transaccionam terrenos e emitem declarações de compra e venda, num claro e inequívoco atropelo à lei.

Comparando o nosso regime jurídico com o de Cabo Verde denotam-se substanciais diferenças, sendo que o cabo-verdiano parece mais explícito e inequívoco em sede de atribuições de competências. Nos termos do artº 5º do Decreto nº 87/90 de 13 de Outubro que regula a elaboração, aprovação e homologação dos planos urbanísticos, os planos urbanísticos são mandados elaborar por despacho do Ministro da Administração Interna quando se trate de um PDM. Mas quando se trata de Planos de Desenvolvimento Urbano ou Planos Urbanísticos Detalhados a competência para mandar elaborar decorre de uma deliberação do Conselho Municipal, Só se o Município não dispuser de serviços técnicos e municipais é que tais planos podem ser igualmente mandados elaborar pelo Ministério da Administração Interna, ainda assim em estrita coordenação com as autoridades municipais. Em todos os casos a aprovação final de qualquer plano é sempre competência da Assembleia Municipal nos termos do artº 19º do citado Decreto, reservando-se a homologação pelo Governo ou, em alguns casos, pelo Ministro da Administração Interna, conforme o artº 21º do mesmo diploma legal.

## PARTE IV – ACESSO A TERRA

## CAPÍTULO 6 – O REGIME DE ACESSO A TERRA PROPRIEDADE ORIGINÁRIA DO ESTADO

### **6.1 – Breve caracterização dos vários regimes políticos de acesso às terras incluindo Angola**

Um rápido olhar sobre os mais diversos regimes de certos Países, leva-nos a concluir que os critérios e a lógica da ocupação, uso, transformação e aproveitamento da terras diferem muito de País para País e de uma região à outra e a eles estão subjacentes os princípios e objectivos da política de terras baseada normalmente no sistema político vigente e muitas vezes nas tradições herdadas do seu passado histórico.

Na verdade, e de acordo com o trabalho de Viotti, sob título “The Brazilian Land Law of 1850 and the Homestead Act of 1862” apresentado na reunião anual da LASA, Wisconsin, em 1972, a política de terras e a de mão de obra, ao longo da história, andaram sempre relacionadas e ambas sempre dependeram, por sua vez, das fases do desenvolvimento económico. No século XIX, a expansão dos mercados e o desenvolvimento do capitalismo causaram uma reavaliação das políticas de terra e do trabalho em países directa ou indirectamente atingidos por esse processo. O crescimento da população, as migrações internas e/ou internacionais, os melhoramentos nos meios de transporte, a concentração populacional nos centros urbanos, o desenvolvimento da indústria e a acumulação de capital, estimularam a incorporação da terra e do trabalho à economia comercial e industrial. Consequentemente houve uma expansão das áreas cultivadas para fins comerciais e uma redução da agricultura de subsistência. Nos lugares onde a terra tinha sido explorada apenas parcialmente, a expansão do mercado provocou a intensificação do uso da terra e do trabalho, resultando frequentemente na expulsão de arrendatários e meeiros ou na expropriação das pequenas propriedades e das terras comunitárias. Parte da população que antigamente se dedicava à economia tradicional foi absorvida como trabalhador assalariado nas fazendas comerciais. Outra parte migrou para as cidades.

Onde a terra virgem era disponível, houve uma expansão das fronteiras e novas áreas passaram a ser utilizadas, aumentando a demanda de trabalho agrícola. Essa necessidade foi sentida mais intensamente em áreas onde a oferta de trabalho era inelástica. Como resultado desse processo, os significados antes atribuídos à propriedade da terra mudaram.

Uma breve análise comparativa das políticas de terra em variados pontos do Mundo, ajudam a compreender melhor isto: Assim:

- **Na América Latina** a política de terras, foi durante muito tempo caracterizada pelo **patrimonialismo** herdado do passado histórico, baseado numa estrutura de propriedade da terra que outorga investimentos e serviços públicos de acordo com influências políticas. De acordo com uma pesquisa conduzida por Martin Smolka e Laura Mullahy, pesquisadores do Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, EUA, nestes países o planejamento urbano, voltado para desenho físico, tende a concentrar-se na cidade “legal” descuidando-se da cidade “real”. Para estes pesquisadores, na América Latina os mercados de solos urbanos se destacam pela magnitude e persistência de actividades ilegais, irregulares, informais ou clandestinas relacionadas com o acesso e ocupação da terra, todas elas derivadas principalmente da escassez de terras urbanizadas e financeiramente acessíveis. Esta escassez desempenha um papel importante na cultura social latino-americana, dado que o acesso ao solo é frequentemente uma condição tácita para obter sentido de cidadania e mobilidade social.

Porém, com o fim das ditaduras militares e início do processo de democratização, registam-se agora tendências multifacetadas que estão sendo disseminadas a passo firme por todo o continente e abrindo oportunidades à política de terras urbanas com uma elevada consciencialização geral sobre a responsabilidade dos funcionários pelo manejo do solo, novas formas de participação da população urbana de baixa renda na regularização de terras de ocupação ilegal, bem como outras reformas institucionais e constitucionais acompanhadas de novas definições do papel do Estado na política fundiária;

- **No Brasil em particular**, a lei de terras decretada em 1850 proibia a aquisição de terras públicas através de qualquer outro meio que não fosse a compra, colocando fim às formas tradicionais de adquirir terras mediante posses e mediante doações (sesmarias) da Coroa que foi, com efeito, o primeiro critério de distribuição do solo naquele País, que é, uma transposição da norma reguladora do processo de distribuição de terras em Portugal para os solos coloniais. Trata-se de uma situação que põe fim a um longo processo de transição (levou cerca de 50 anos) em que a terra era concebida como domínio da Coroa para um período no qual a terra tornou de domínio público; de um período em que a terra era doada como recompensa por serviços prestados a Coroa, para um período no qual a terra é acessível apenas àqueles que podem explorá-la lucrativamente; de um período em que a terra era vista como uma doação em si mesma, para um período no qual ela representa uma mercadoria; de um período em que a propriedade da terra significava essencialmente prestígio social, para um período no qual ela representa essencialmente poder económico.

- **Nos EUA**, o Homestead Act de 1862 doava terra a todos os que desejassem nela se instalar. Usando velhos argumentos em favor do “mito da pequena propriedade”, enraizados na experiência histórica dos primeiros colonizadores e recorrendo a novos argumentos derivados das condições criadas pelo desenvolvimento no século XIX, o Homestead Act reflectia, em 1862, o impacte da imigração, da urbanização e da industrialização sobre a sociedade americana. A partir do momento em que o problema da escravidão tinha dividido a nação, muitos abolicionistas associaram a abolição à terra livre e também apoiaram o Homestead Act. Muitos grupos apoiaram a lei, mas a oposição estava do lado dos especuladores da terra e dos sulistas ligados às formas tradicionais de economia e de propriedade da terra. A modernização da política de terras tinha começado nos EUA na época da Independência quando a venda das terras públicas foi adoptada como maneira de obter rendimentos públicos. O sistema favorecia a concentração de grandes lotes da melhor terra nas mãos de especuladores. Muitos outros que não tinham capital suficiente para comprar terra, ocuparam os terrenos públicos, apesar das proibições legais. Muito frequentemente, aqueles que compravam terra não a ocupavam e aqueles que a ocupavam não tinham condições de comprá-la.

As leis de preempção tentaram legalizar a situação dos posseiros, dando-lhes permissão para comprar a terra que ocupavam e exploravam. Muitas doações foram feitas para aqueles que desejavam construir estradas, minerar ou dedicar-se a empreendimentos similares. Mas as melhores terras permaneceram nas mãos dos especuladores.

- **União Europeia:** A necessidade de se proporcionar um desenvolvimento territorial equilibrado e sustentável, levou a aprovação da Estratégia Territorial Europeia/Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário ETE/CEDEC<sup>37</sup>, pela Comissão Europeia, como instrumento que, embora não vinculativo, tem natureza orientadora e conformadora das políticas dos Estados-membros com incidência espacial, especialmente as regionais, ambientais e ordenamentais, salvaguardando sempre as especificidades de cada região.

De acordo com o autor citado, o Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário ou Estratégia Territorial Europeia, surgiu na sequência de várias inquietações, transformando-se num documento que visa ser uma referência comum de actuação, guiando assim, as autoridades competentes europeias, nacionais e infra-estatais, na formulação e implementação das suas políticas, procurando contribuir e apoiar a reflexão sobre os problemas de ordenamento do território e da União Europeia, respeitando as competências convencionadas da União e dos Estados nas várias matérias em muitas das quais as várias Administrações territoriais agem com competências concorrentes, como no caso do ambiente, em que por isso deve naturalmente vigorar o princípio da subsidiaridade.

Mas esta estratégia é também uma natural resposta ao aumento do território da União Europeia face as novas adesões, alargando-se aos países do centro e leste e do mediterrâneo, o que impõe a adopção de uma intervenção estratégica global para o desenvolvimento do imenso e diversificado território e para a integração dos novos Estados nas várias redes transeuropeias, sejam as do sistema urbano europeu, das redes de transportes, redes de energia, redes de comunicações ou dos espaços naturais de importância comunitária.

---

<sup>37</sup> Ver Fernando dos Reis Condesso, in Ordenamento do Território – Administração e Políticas Públicas, Direito Administrativo e Desenvolvimento Regional, edição 2005, pág. 15

- **Em Portugal**, de modo particular, segundo Fernando Oliveira Baptista, do Instituto Superior de Agronomia da Universidade Técnica de Lisboa, até meados do Século passado as terras, na parte norte do País, eram detidas fundamentalmente por uma população agrícola ligada a explorações familiares e aos chamados patrões que detinham explorações de pequena dimensão. Mas existiam também os chamados patrimónios fundiários que se consubstanciavam em alguns milhares de grandes empresas patronais, constituídas por uma ou mais quintas, por várias parcelas dispersas e englobando grandes porções de área florestal. Estes patrimónios eram orientados tanto para a obtenção de lucros através do aproveitamento da terra com base no trabalho assalariado, como para o recebimento de rendas e quotas de parceria, através do exercício do direito de propriedade

Nos campos do Sul, a terra, repartida em grandes latifúndios, era o elemento central de uma organização socioeconómica em que os assalariados agrícolas temporários constituíam a esmagadora maioria da população activa agrícola. Nos latifúndios as melhores terras eram exploradas por conta própria e as de pior qualidade, retalhadas em pequenas parcelas, entregues de parceria para a cultura do trigo.

Os pólos de conflitualidade social, que, embora com expressões de intensidade variável, estava sempre nos campos do Alentejo, eram, de um lado, os grandes proprietários e latifundiários e, do outro, os trabalhadores agrícolas temporários que lutavam pela sua sobrevivência. Ser trabalhador permanente era uma meta, mas a grande ambição era possuir uma parcela de terra que pudesse assegurar uma vida e uma velhice mais tranquilas.

Com a revolução de Abril de 1974 a questão da terra emergiu com centralidade no confronto político e ideológico e as relações de força que se estabeleceram em cada região foram determinantes na marcha dos acontecimentos.

Nas zonas da agricultura familiar prevaleceu a ordem dos senhores dos patrimónios fundiários e dos párocos que fomentou um clima de violência e instabilidade e mobilizou activamente a população contra os novos ventos em torno da questão da terra, ao passo que no sul assistiu-se a derrocada da ordem dos grandes proprietários e empresários capitalistas, por falta de enraizamento nas sociedades locais que lhes permitisse sobreviver sem apoio da ditadura.

Mas a adesão de Portugal a União Europeia levou ao declínio do ponto de vista político e social da questão da terra, com o consequente esmorecimento do debater ideológico em torno deste tema, a contínua perda de peso da agricultura e sobretudo a democratização das câmaras municipais e das juntas de freguesia que permitiu que, na gestão do espaço local, a opção dos cidadãos se sobrepujasse a dos que detêm o controlo económico dos territórios.

- **O Quénia**, um país com área aproximadamente de 582.646 Km<sup>2</sup> com 97.8% de solos superficiais e 2.2% de solos submersos e uma população estimada em 30,4 milhões de habitantes, apenas 20% de terras pode ser classificado como potencial para agricultura e propício para assentamentos humanos já o resto é formado por terrenos áridos e semi-áridos. Estima-se que 75% da população disputa os tais 20% de terras potenciais advindo disso consequências no que tange o acesso a terra, já que a densidade populacional fica distribuída em 2/km<sup>2</sup> nas áreas áridas e semi-áridas e 2000/Km<sup>2</sup> nas áreas potenciais.

A expectativa era de que, a transferência do poder dos colonizadores para os autóctones conduziria a uma reestruturação no quadro jurídico-fundiário. Isto não aconteceu, posto que o processo de descolonização não extinguiu completamente as políticas e legislação colonial sobre a terra que dava preferência aos colonos quanto à propriedade sobre a a terra, empurrando as populações locais para as terras inférteis.

O Draft sobre Política Nacional de Terras está em discussão e prevê profundas alterações de ordem constitucional e legal, colocando a terra no centro da agenda política. Neste draft, a terra é tratada como a principal fonte de vida e do bem estar material e cultural dos quenianos.

Os princípios da política de terras e da reforma agrária assentam sobre a necessidade do loteamento e infra-estruturação, redistribuição da terra, restituição do direito a terra àqueles que se viram privados dos seus direitos devido às más políticas e legislação inadequada, reassentamento e assegurar aos mais desfavorecidos o direito a terra, introdução de sistema bancário e tributário e reajustamento das concessões já feitas, etc.

O actual regime de acesso a terra no Quénia é bastante fragmentado, complexo e tem muitos intervenientes. Neste draft propõe-se um sistema mais claro, eficiente, rápido e menos burocratizado, permitindo-se já, a favor das populações, o direito de adquirir terrenos, usar, aproveitar, dispor ou transmitir.

- **Mocambique** é um dos poucos países dos PALOP que possui uma política de terras definida e devidamente estruturada, apesar das suas fraquezas conceptuais. A sua política de terras assenta nos princípios da manutenção da terra como propriedade do Estado, no da garantia do acesso e uso de terra à população bem como aos investidores, no reconhecimento dos direitos costumeiros de acesso e gestão das populações rurais, na garantia do direito de acesso e uso da terra pela mulher (por sinal o único País a fazer uma discriminação positiva neste sentido), na promoção do investimento privado, na participação activa dos nacionais como parceiros em empreendimentos privados, na transferência de direitos de uso e aproveitamento, no uso sustentável dos recursos naturais de forma a garantir a qualidade de vida para as presentes e futuras gerações, enfim, assegurando os direitos do povo moçambicano sobre a terra e outros recursos naturais.

- **Em Angola** não existe, como já se disse, uma verdadeira política de terras. Muito recentemente, e por força do Decreto Presidencial nº 216/2011 de 8 de Agosto, foram aprovadas as bases sobre a Política Nacional para a Concessão de Direitos sobre Terras.

Nos meios académicos questiona-se se este diploma se pode já considerar como a Política Nacional de Terras. A minha opinião vai no sentido negativo. De acordo com o disposto na alínea r) nº 1 do artigo 165º da CRA a definição das bases gerais do regime de concessão e transmissão de terras, constitui matéria de reserva relativa da Assembleia Nacional.

Assim, o Chefe do Poder Executivo (Presidente da República) só poderia regular a matéria se para o efeito obtivesse autorização legislativa. Mas, vistas no plano semântico, as expressões “concessão de Direitos sobre a terra” e “concessão e transmissão de terras” não parecem tão diferentes assim. Mesmo no plano doutrinal as fronteiras são exíguas.

Porém, afastando a ideia de que o Chefe do Poder Executivo tenha se imiscuído em matéria que não é de sua competência podendo traduzir-se em usurpação de poderes, convém circunscrever o seu acto na necessidade de dirigir e melhor orientar a política geral de governação do País e da Administração Pública bem como definir normas necessárias à boa execução das leis, como decorre das alíneas b) e l) do artigo 120º da CRA, numa altura em que o País está a viver graves problemas ligados a gestão e concessão de terrenos com actos de indisciplina a mistura que envolvem órgãos e entidades, à partida, insuspeitas.

Neste diploma, o Chefe do Poder Executivo, procurou não só responsabilizar criminalmente os titulares de órgãos da Administração Central e Local do Estado que concedam terras ilegalmente ou que não constem de planos de loteamento, como também veio definir as prioridades nacionais na gestão e principais usos da terra, bem como os aspectos a ter em conta na aplicação da política nacional de concessão de terras.

Sobre este último aspecto, o Decreto Presidencial citado, considera a terra como elemento fundamental do exercício de cidadania dos angolanos e estabelece a ligação entre o aproveitamento útil e efectivo da terra com a capacidade de aquisição de direitos sobre imóveis.

Propugna a necessidade de existir um único título de concessão para qualquer que seja a base legal dos direitos adquiridos, bem como advoga a simplificação dos procedimentos administrativos de concessão de terras, para além da criação de um sistema tributário para os diversos fins e usos das terras, incluindo a limitação de aquisição do direito de propriedade sobre terras apenas a cidadãos nacionais e evitar a aquisição de terras por estrangeiros pela via indirecta, utilizando o mecanismo da sociedade comercial.

O aspecto abordado no fim, pode merecer da nossa parte uma pequena observação. Angola é um País em desenvolvimento. Não tendo recursos financeiros e tecnológicos necessários para alavancar a sua economia, tem vindo a socorrer-se do investimento estrangeiro directo. Ora, entre os factores de produção necessários ao investimento, são facilmente transferíveis, dada a sua mobilidade, os recursos financeiros e tecnológicos. Mas o recurso terra este não é transferível. O investidor necessitará sempre de terras como factor imprescindível para qualquer actividade económica. Aqui, o mais alto magistrado da nação, não pretende, em nossa opinião, obstaculizar o investimento estrangeiro, mas acautelar o tipo de direitos fundiários concedíveis aos estrangeiros, sendo certo que o direito de propriedade é demasiado pleno para quem pretende fazer apenas seu negócio sem fixar residência em território nacional.

## **6. 2 O Acesso às terras propriedade do Estado em Angola**

Para Antonieta Coelho<sup>38</sup>, os recursos naturais estejam ou não integrados no domínio público do Estado, a sua exploração e aproveitamento para os diferentes fins não é, em princípio exclusividade da Administração Pública numa economia de mercado. Mas, quando o Estado concede direitos sobre os recursos naturais sua propriedade, actua em duas qualidades: i) no exercício de funções de supervisão e direcção económica da actividade num dado quadro legal e, ii) como proprietário dos recursos. Disto resulta a diferenciação dos regimes de acesso a recursos naturais e actividades com eles relacionadas de outros regimes de licenciamento de actividade ou de contratos do Estado.

---

<sup>38</sup> Coelho, Antonieta - sumários das aulas lecionadas na cadeira de Direito dos Recursos Naturais, 2010.

Seguindo de perto a autora supracitada, em sede do Direito de Recursos Naturais nos quais a terra se integra, a concessão é assim um acto unilateral (licença) do Estado concedente ou um negócio bilateral (contrato) pelo qual uma pessoa singular ou colectiva (concessionário) adquire, por um prazo variável, a totalidade ou parte dos direitos do Estado relativos a um dado recurso (ou a vários recursos), numa área determinada, mediante o preenchimento de certos requisitos, devendo o concessionário, como contrapartida, efectuar um conjunto de prestações de dare e de facere, incluindo o pagamento de uma (ou conjunto de diferentes) remuneração ou remunerações ao Estado, que integram a chamada renda do recurso.

O Decreto-Lei nº 16-A/95 de 15 de Dezembro (Normas do Procedimento e da Actividade Administrativa) é aplicável a todos os procedimentos administrativos relacionados com a constituição e extinção de direitos sobre recursos naturais propriedade do Estado e, também, aos procedimentos relativos a matérias que reflectem restrições previstas na lei aos direitos dos proprietários de recursos naturais, em especial a exigência de autorização prévia do Estado antes do início de uma actividade.

Contrariamente ao regime de propriedade defendido no artigo 1316º do Código Civil cujos modos de aquisição incluem figuras como o contrato, sucessão por morte, usucapião, ocupação, acessão e demais modos previstos na lei (incluindo a posse) tal como já o referimos anteriormente, os direitos sobre terras obedecem ao regime de concessão tal como é defendido nos artigos 15º e 98º da CRA, cujos negócios jurídicos são os constantes do artigo 46º da LT. Excepção feita ao direito sobre terras das comunidades rurais, que não é concedido, mas, reconhecido.

Ora, porque razão é que, excepto o contrato (de compra e venda, de aforamento, de constituição de direito de superfície e de arrendamento) e a aquisição forçada prevista na alínea b) do artigo 46º LT, os demais modos de aquisição de direitos não são elegíveis para a aquisição, por particulares, dos direitos sobre terras? É o que vamos procurar escalpelizar.

### 6.3 O Contrato

A concessão por via de contrato administrativo do domínio público ou privado constitui o modo por excelência da constituição e transmissão de direitos a favor de particulares (pessoas singulares ou colectivas) com vista ao aproveitamento, uso e protecção dos recursos naturais. Isto porque, o legislador angolano ao considerar no artigo 98º da Constituição que os direitos fundiários são transmitidos a particulares por concessão, quis afastar outros modos de aquisição que poderiam ser abusivos e esvaziar o conteúdo da propriedade originária do Estado sobre este recurso natural.

Dito de outro modo, se a ocupação, posse (mesmo que pública e pacífica) fossem modos permitidos para aquisição de direitos fundiários no dia seguinte a aprovação da lei não mais pedaço algum teria se encontrado livre, tanta é apetência da apropriação das terras em Angola tanto por nacionais quanto por estrangeiros. Seria então o Estado a comprar terrenos aos particulares para a realização de actividades de interesse geral.

É preciso deixar-se claro que, como forma de incrementar a concorrência entre candidatos a aquisição de terrenos e de modo a melhor valorizar economicamente este recurso, a venda de terrenos deve, preferencialmente, ser feita por meio de arrematação em hasta pública.

Trata-se de uma actividade que, dada a sua especificidade, pode ser realizada tanto por administração directa dos entes públicos competentes, como pode ser feita por via de adjudicação a serviços particulares contratados para o efeito igualmente por meio de concurso público. A venda em hasta pública implica a publicidade por meio de editais que são fixados com dez dias de antecedência na sede da autoridade competente e nas administrações municipais e comunais, devendo, a venda, ser feita na sede dos serviços competentes da autoridade concedente do lugar da situação dos terrenos objecto de venda.

Como é óbvio, impende a pessoa que orienta as arrematações o ônus de mostrar os terrenos para exame dos concorrentes, podendo os terrenos estar ao preço do mercado na data de venda, salvo disposição em contrário.

É igualmente relevante a necessidade da declaração de licitação no acto ou melhor, no dia e hora fixados para o leilão, devendo este seguir o tradicional processualismo de anotação dos resultados e lavrar-se o auto de arramatação, assinado pelo presidente da cerimónia, do secretário e do arrematante.

Uma vez arrematado o terreno, o secretário deve emitir as competentes guias de pagamento ou depósito do preço que deve ser efectuado no prazo de dez dias, o que a não acontecer no prazo fixado, a autoridade concedente pode requerer o arresto dos bens do arrematante remisso, suficientes para garantir o valor do pagamento ou depósito das despesas acrescidas, ou, na pior das hipóteses, determinar que a venda fique sem efeito e que o terreno volte a ser colocado em praça idêntica àquela em que se verificou a arrematação não liquidada.

### **6.3 Aquisição forçada**

O domínio útil civil consiste no desmembramento do direito de propriedade em dois domínios: directo a favor do Estado ou outra pessoa colectiva que enquanto titular do direito fundiário, cede o domínio útil a um terceiro, o enfiteuta.

Mas pode acontecer que, por acordo das partes ou por uma decisão judicial, os dois domínios se unitizam num só titular, operando-se então uma transmissão coactiva que normalmente ocorre pelo exercício do direito potestativo do foreiro que passa a ser proprietário. Em nossa opinião, a remição do foro opera igualmente uma aquisição forçada, conforme o nº 10 do artigo 38º e a alínea b) nº 1 do artigo 46º ambos da LT.

### **6.4 Posse**

A posse, enquanto poder que se manifesta quando alguém actua por forma correspondente ao exercício do direito de propriedade ou de outro direito real (artº 1251º do CC), constitui um dos modos de aquisição de direitos, mas só reconhecida ao Estado, às autarquias locais e às comunidades rurais, conforme artigo 84º nº 3 e o nº 1 do artigo 37º ambos da LT.

Uma vez que os direitos fundiários estão submetidos ao regime geral da concessão, a posse dos particulares, quer sejam pessoas colectivas ou singulares de direito público (excepto o Estado, autarquias locais e Comunidades Rurais) ou privado, só é arguível e atendível se for titulada. Isto é, só é aceite a posse que resulte de um acto válido e procedente de um órgão investido de competência legal para conceder terrenos nos termos da lei da terras. As posses que resultam de ocupações ilegais, ou vindos de autoridades sem legitimidade, como sobas, coordenadores, fiscais, funcionários do Estado, etc., são posses ilegítimas e insusceptíveis de protecção jurídica. Mas o que se entende por posse ilegítima?

A resposta nos é dada no Vocabulário Jurídico de Plácido e Silva, 28ª edição, Editora Forense (2010), página 1059, segundo o qual é “*a posse que se gerou de acto nulo ou que provêm de acto ilícito. É a posse contrária a lei ou irregular*”. Ora, a posse que promana de um órgão sem competência é nula e a resultante de ocupação ilegal, como diz a designação, é contrária a lei.

## 6.5 Ocupação

Tal como demonstramos na introdução, o fenómeno de ocupação de terrenos sem título emitido por autoridade competente, não é novidade. O mesmo se dirá em relação às construções sem prévio licenciamento. O primeiro Presidente de Angola Dr. António Agostinho Neto já se manifestara preocupado com este fenómeno, no comício realizado por ocasião do acto central do dia 4 de Fevereiro<sup>39</sup> de 1979, nos seguintes termos: “*Há pouco tempo os camaradas, pelo menos em Luanda, das Comissões Populares de Bairros, estiveram reunidos com o camarada Ministro da Construção e Habitação, para ver como é que vamos resolver o problema de habitação nesta cidade que está a crescer de dia para dia. E creio que aqueles que têm possibilidade de construir a sua casa, possam construir a sua casa. Bom, desde que se tratou este problema, já começaram as construções sem licença de ninguém.*”

---

<sup>39</sup> Trata-se da data comemorativa do início da luta armada de libertação nacional contra o colonialismo português,

*Cada um apanha duas chapas de zinco, dois adobes, três pedras e faz a sua casa. E faz a sua casa de maneira a tapar a rua, tapar o acesso à população a determinados locais. Enfim, está-se a fazer uma aplicação muito má do princípio de que nós temos admitido, como uma probabilidade num futuro próximo. Quer dizer que não constroem com a licença do Comissariado<sup>40</sup> Municipal, não constroem com a licença do Ministério da Construção e vamos tendo a cidade tapada em várias ruas. Não pode ser! Vamos construir sim, mas com a licença do Comissariado Municipal, com o acordo do Ministério da Construção em todo o País. Quem tem os seus meios, quem tem material, pode construir, pode ter a sua casa para viver, mas respeitando os planos de urbanização, os planos de organização de cada cidade dentro do País. Não vamos construir de uma maneira selvagem, de uma maneira anárquica. Temos de construir de maneira que tudo esteja ordenado, porque senão, bom, o tractor vai passar por cima. Não teremos outro remédio. Vamos pôr os tractores em cima dessas casas que estão a tapar as ruas e aqueles que já começaram é melhor parar.”<sup>41</sup>*

Porém, o quadro não se estancou e nem foram adoptadas medidas preventivas para impedir a ocupação e construções selvagens, como as caracterizou o primeiro Presidente do País. Nos Municípios periféricos da Província de Luanda (Cacuaco, Viana, Kilamba Kiaxi e Samba), só para citar estes, o quadro de ocupações massivas de terrenos é demasiadamente acentuado e atinge laivos de alguma criminalidade organizada. Não são poucas as vezes que nestes Municípios os fiscais são alvos de ataques pelos ditos ocupantes quando interpelados para provar a titularidade dos talhões que ocupam. Na maior parte dos casos, a ocupação ilegal converteu-se num verdadeiro “garimpo”, pois, não mais é feita apenas para fins de construção de habitação própria, como também, e sobretudo, como fonte de obtenção de rendimentos pessoais e familiares, havendo mesmo indivíduos que não dispõem de outra ocupação senão a especulação de terrenos e imobiliária de um modo geral.

---

<sup>40</sup> Hoje Administração Municipal

<sup>41</sup> Discurso proferido por Agostinho Neto, primeiro Presidente de Angola independente, in Textos Políticos Escolhidos nº 1 Edições DIP 1985 págs 206-207.

Estão envolvidas neste “garimpo” que se converteu num dos mais lucrativos negócios em Luanda, pessoas de diversos “status” sociais, desde militares, policiais, funcionários públicos e de empresas privadas, gente saída dos mais recônditos pontos do País, enfim toda sorte de pessoas envolvem-se directa ou indirectamente no garimpo de terrenos, tudo porque, o negócio é bastante lucrativo. Até mesmo emigrantes ilegais vindos dos países do oeste da África, foram, bastas vezes surpreendidos neste negócio. Os alvos do negócio são fundamentalmente estrangeiros que, atraídos pelo “boom” económico do País e com a facilidade de fazer-se dinheiro em Luanda, adquirem os terrenos a qualquer preço.

Não é preciso ser-se “expert” nesta matéria para perceber que o planeamento territorial antecipado com planos urbanísticos de expansão e o loteamento pronto e eficaz, seriam as medidas de contenção deste fenómeno, tendo como princípio a venda de lotes em hasta pública, o que provocaria o ingresso de elevadas fortunas nos cofres do Estado, já que, no estado actual, este é o principal perdedor.

Todavia, a ocupação ilegal de terrenos, não constitui na nossa ordem jurídica uma conduta legalmente criminalizada, pois, não consta do elenco dos crimes previstos e puníveis no Código Penal.

Mas, sendo um comportamento susceptível de acção possessória, facilmente se conclui que pode ser configurado como ilícito civil, nos precisos termos do nº 3 do art. 84º da Lei de Terras.

Significa, então, que contra o ocupante ilegal, cabe ao titular da reserva ou do direito fundiário usar dos meios facultados ao possuidor no artigo 1276º e seguintes do Código Civil.

Mesmo a venda ilegal de terrenos, não constitui ilícito criminal, ainda que subsumível como venda de bens alheios, posto que esta é também uma figura de ilícito civil prevista no artigo 892º e ss do CC.

Pode, sim, configurar crime de burla por defraudação previsto e punível no Código Penal; ainda assim, trata-se de um crime semi público que exige participação e muitas vezes assistência do ofendido. Mas neste caso o burlado não é o Estado ou autarquia local, mas sim um terceiro que nem sempre quer dar a cara, para evitar represálias.

Em face do crescendo de ocupações anárquicas de terrenos, sobretudo na periferia de Luanda, incluindo reservas fundiárias destinadas a fins especiais, algumas entidades, preocupadas com o fenómeno, lançaram-se para o mundo jurídico em busca de soluções sancionatórias. Chegaram mesmo a propor a aplicação, por analogia, dos crimes de “usurpação de imóveis” “arrancamento de marcos” e “desobediência”.

Não comungamos desta pretensão, pois a tipologia de crimes citados - usurpação de imóvel, arrancamento de marcos e desobediência -, acha-se sim elencada no Código Penal (CP) ainda vigente.

Mas, como se sabe, e é de lei, porque decorre do artigo 18º do Código Penal, não é admissível a analogia ou indução por paridade. Nem mesmo a maioria de razão tem relevância para qualificar qualquer facto como crime, sendo sempre necessário que se verifiquem os elementos essencialmente constitutivos do facto criminoso, que a lei expressamente declarar.

Para os factos em análise que envolvem as ocupações ilegais de terrenos, importa verificar se preenchem ou não os tipos legais dos crimes trazidos à colação:

- **Usurpação de imóvel** (art. 445º do CP) – Os elementos essenciais deste crime são: a ocupação da coisa imóvel por alguém mediante violência ou ameaça para com as pessoas, arrogando-se o domínio, posse ou uso da coisa sem lhe pertencer; e a vontade de ocupar o imóvel pela violência ou ameaça com a consciência de não lhe pertencer. A violência ou ameaça tem de ser anterior ou contemporânea à ocupação, isto é, tem de ser o meio de realizar a ocupação. Por isso, não tem relevância para este crime se a violência ou ameaça servir apenas para a conservação da posse ou ocupação do imóvel.

Assim, o crime consuma-se com a ocupação pela violência ou ameaça contra qualquer oposição. Por outro lado, e seguindo a doutrina sobre este tipo de crime, a ocupação pacífica de um imóvel, seguida de violência ou ameaça, como meio de conservar a posse, não constitui este crime.

- **Arrancamento de marcos** (art. 446º do CP) – considera-se crime o arrancamento não consentido de marcos que haviam sido colocados judicial ou extrajudicialmente pelos demarcantes, em terrenos ou prédios pertencentes a donos diferentes e que tenham sido postos por e para demarcação, podendo consistir em outros sinais divisórios, ou como tais reconhecidos pelos confinantes.

- **Desobediência** (art. 188º CP) – São elementos constitutivos do crime de desobediência a oposição a uma ordem ou disposição formal e substancialmente legal ou legítima desde que dimanar de autoridade competente.

Sobre o último tipo legal não há muito comentário a fazer-se podendo ser aplicado casuisticamente. Porém, em relação aos dois anteriores, e transpondo-os para uma eventual aplicabilidade em sede das ocupações ilegais, seria necessário que fossem verificados os seguintes aspectos:

- a) – Que os terrenos que constituem reservas fundiárias fossem legal e formalmente delimitados, visivelmente demarcados, amplamente divulgados, incluindo a fixação dos respectivos marcos. Só em caso de arrancamento destes (marcos) aplicar-se-ia o crime previsto e punível nos termos do artº 446º do CP (arrancamento de marcos), pois, este é considerado crime material ou de resultado, um crime de dano como tipo legal, e não um crime de perigo. Em tal crime, provando-se os elementos materiais, basta o dolo genérico, que consiste na vontade de praticar o acto que envolva um prejuízo, ainda que sem o ânimo de o causar.
- b) Uma vez criadas, as reservas deveriam ser protegidas e a entrada violenta ou ameaçadora de ocupantes ilegais, constituir-se-ia, aí sim, em crime de usurpação de imóveis, como vimos acima.

Na actual Lei de Terras, a ocupação ilegal de terrenos não é tratada como crime, sendo sim vista como uma situação transitória, de resto, consagrada como “**ocupação sem título**”, tal como se dispõe no nº 1 do artigo 84º da LT. Mais do que isto, o artigo 215º do RGCT, consagra-a com a epígrafe “**Ocupações ilegais de terrenos do Estado e das Autarquias Locais**” igualmente numa perspectiva civilística.

O nosso legislador, preferiu tratar esta questão em sede do Direito Civil e não do Direito Penal – os direitos fundiários são direitos reais especiais, dando uma moratória de três anos a partir da data da aprovação e entrada em vigor do RGCT a todos os que ocupavam terrenos sem títulos para regularizarem as respectivas situações jurídicas.

Ora, o RGCT foi aprovado pelo Decreto nº 58/07 de 13 de Julho, significando dizer que prescreveu a partir de 12 de Julho de 2010 o prazo para que os que detinham terrenos sem títulos os requeressem ao Estado.

A questão que se coloca agora é a de ver como se resolvem os casos dos actuais ocupantes sem qualquer título, transcorrido o prazo legalmente concedido.

Mais uma vez a solução encontramos-la no regime jurídico sobre as terras. Tanto o nº 2 do artigo 84º da LT quanto o nº 3 do artigo 215º do RGCT determinam que a não regularização das ocupações ilegais no prazo de três anos, implica a não aquisição de qualquer direito fundiário pelo ocupante e constitui este na obrigação de restituir imediatamente o terreno ao Estado ou à Autarquia local;

Diz-se ainda no nº 3 do artigo 84º da LT e no nº 4 do artigo 215º do RGCT que, não sendo voluntariamente cumprida a obrigação de restituição, podem, o Estado e as autarquias locais, recorrer aos meios de defesa da posse previstos nos artigos 1276º e seguintes do Código Civil, podendo assim o Governo, em defesa dos seus terrenos, optar por acções judiciais de restituição ou a acção directa para a manutenção da posse onde for aplicável.

Contudo, conhecendo a morosidade em que redundam os processos judiciais e na ingente necessidade de salvaguardar interesses supremos e defender bens públicos, tendo em conta que as actuais ocupações ultrapassam os limites de simples necessidades de particulares, podendo, se assim persistir, pôr em causa a ordem e segurança públicas, salvo outro entendimento, tal como já o fizemos em outros foros, propugnamos a criminalização desta conduta (ocupação ilegal) com penas gravosas, para lá de uma simples desobediência cuja moldura penal tem o limite máximo de apenas três meses.

È uma situação que pode ter outros contornos, a ver vamos, com a recente aprovação da lei nº 12/11 de 16 de Fevereiro (Lei das Transgressões Administrativas). Nos termos deste novo diploma legal, a ocupação de terrenos sem prévia autorização da autoridade competente, passou a constituir-se numa transgressão administrativa, tal como dispõe a alínea h) do artigo 9º da referida lei. Esta lei revogou a lei nº 10/87 de 26 de Setembro. Está, por isso, o ocupante ilegal, sujeito a multa por violação de regras sobre ordenamento do território de acordo com o item iii), alínea b) do artigo 12º e se for cometido por pessoa colectiva o valor da multa varia entre dois salários a trezentos salários mínimos. Se o violador for pessoa singular, a multa varia entre  $\frac{1}{4}$  do salário a cinquenta salários mínimos, nos precisos termos das alíneas a) e b) do artigo 13º todos da mesma lei.

A graduação mínima e máxima das multas apesar de ser deixada ao critério do aplicador em função da gravidade da transgressão, da culpa, da capacidade económica do agente e do benefício económico que este tenha retirado da prática da transgressão, será também objecto de regulamentação a ser aprovada pela Administração Central do Estado.

## 6.6 Acesso imobiliária

Dá-se acesso imobiliária quando numa propriedade imóvel se une ou se incorpora outra coisa que não fazia antes parte. Em sede dos direitos fundiários vigente no nosso país, esta figura está afastada nos termos do n.º 4 do artigo 10.º, segundo o qual, a constituição de direitos fundiários, não implica a aquisição por acesso ou por outro modo de aquisição de qualquer direito sobre outros recursos naturais.

## 6.7 Usucapião

Sendo uma verdadeira prescrição aquisitiva, a usucapião é um instituto jurídico que configura a aquisição de um direito real de gozo pela pessoa que tem a sua posse durante um lapso de tempo. Tira proveito de usucapião toda e qualquer pessoa com capacidade de adquirir, podendo ser judicial ou extrajudicialmente invocada de modo a produzir os seus efeitos, retroagindo, após invocação, à data do início da posse, tudo se passando como se o direito tivesse sido adquirido nesse momento.

Os bens móveis podem ser adquiridos por usucapião decorridos dois anos para os sujeitos a registo por possuidor de boa fé e quatro se estiver de má fé, ou ainda dez anos independentemente da boa fé do possuidor e da existência do título, desde que não haja registo, ao passo que são necessários três anos para as coisas não sujeitas a registo mas fundada em justo título e seis anos independentemente da boa fé e da existência de título.

Em relação aos imóveis em que se situam os terrenos, dá-se a usucapião, quando, havendo justo título e registo sendo a posse de boa fé, transcorridos dez anos a partir da data do registo.

Mas ainda que de má fé dá-se na mesma a usucapião decorridos quinze anos. Não havendo registo do título aquisitivo, porém, existindo mera posse, a usucapião tem lugar se o possuidor tiver continuado na posse por cinco anos, contados desde a data do registo e for de boa fé, ou se a posse tiver continuado por dez anos a contar da mesma data ainda que não seja de boa fé.

Não havendo registo do título nem da mera posse, a usucapião só pode ter lugar no termo de quinze anos, se a posse for de boa fé, e de vinte anos se for de má fé.

Assim, o instituto de usucapião previsto no Livro III, Título I, Capítulo VI e mais concretamente no artigo 1287º e seguintes do CC, muito defendido entre nós, pode e deve ser usado quando em causa estão interesses de particulares, ou melhor dizendo, quando há disputas de terrenos entre particulares.

Mas quando se trata de terrenos do domínio privado do Estado ou das autarquias locais, este instituto não se aplica por força do nº 4 do artigo 6º da LT, segundo o qual, não podem adquirir-se por usucapião quaisquer direitos sobre os terrenos integrados no domínio privado do Estado e no domínio das comunidades rurais. Para reforçar esta exceção ao regime civilístico o nº 2 da mesma norma estabelece que são nulos os negócios jurídicos de transmissão ou de oneração que violem normas de ordem pública. Ora, sendo a usucapião uma oneração que impende sobre um bem imóvel, fica desde logo expressa a sua nulidade por violação da norma acima aludida.

Aliás, o instituto de usucapião foi sempre afastado em relação aos terrenos do domínio privado do Estado e das autarquias locais, desde o primeiro diploma legal ligado a gestão fundiária instituído em 1961 por força do Decreto nº 43894 de 6 de Setembro, que, nos termos do seu artº 48º estatuiu-se que “*sobre terrenos vagos<sup>42</sup> não podem ser adquiridos direitos por meio de prescrição ou de acessão imobiliária*”.

---

<sup>42</sup> O mesmo que terrenos disponíveis, em contraposição aos terrenos públicos do Estado e reservas, cf § 1º, artº 2º do Decreto nº 43984 de 6 de Setembro

## 6.8 Sucessão entre vivos e “mortis causa”

A sucessão entre vivos dá-se por transmissão onerosa ou gratuita de direitos, nos termos descritos no artigo 61º da LT. Nos termos do nº 1 desta norma e sem prejuízo das restrições estabelecidas, os direitos fundiários são transmissíveis em vida ou por morte. A transmissão por acto entre vivos é feita mediante declaração das partes no título de concessão, com reconhecimento presencial da assinatura do alienante e está sujeita não apenas a registo, mas também a prévia autorização da entidade concedente sob pena de nulidade e apenas pode ser autorizada decorridos cinco anos de aproveitamento útil e efectivo do terreno.

Caso seja a título oneroso deve-se indicar o valor da transacção. A sucessão cuja causa seja a morte do sujeito titular do direito, constitui uma das características dos direitos fundiários. A transmissão constitui um princípio, conforme alínea b) do artº 4 e nº 1 do artigo 6º ambos da LT, mas é também regra procedimental densificada no artigo 61º da mesma lei.

Ora, nos termos do nº 4 desta norma, a transmissão por morte das concessões definitivas, como é fácil de ver, não carece de autorização, mas está sujeita a inscrição no título de concessão, devendo a assinatura do sucessor ser reconhecida presencialmente, após a apresentação ao notário, para arquivo, de documento comprovativo da respectiva qualidade. Para o efeito, o herdeiro ou herdeiros interessados devem comunicar aos serviços do órgão concedente e aos serviços de finanças públicas, no prazo de noventa dias contados da data de falecimento do concessionário. Assim não procedendo, incorre, o herdeiro ou herdeiros, numa pena de multa equivalente a 500 UCF<sup>43</sup>.

Em relação às concessões provisórias, a transmissão deve ser requerida por qualquer dos herdeiros no prazo de noventa dias igualmente, com a excepção de que, neste caso, a autoridade concedente pode denegar a autorização com fundamento de que os herdeiros não oferecem garantias para o cumprimento das condições da concessão.

---

<sup>43</sup> Cada Unidade de Correção Fiscal equivale a Kz 88.00

Neste caso os herdeiros têm o direito de levantar as benfeitorias introduzidas no terreno se o puderem fazer sem detrimento económico do mesmo, ou a serem por elas indemnizados.

Não tendo havido partilha judicial ou extrajudicial no decurso de um ano por causas imputáveis aos herdeiros, o terreno e as benfeitorias nele introduzidas reverterem a favor da autoridade concedente sem qualquer indemnização. Assim mesmo dispõem os artigos 178º e 181º do RGCT.

### **6.9 Substituição na concessão**

A substituição na concessão, uma figura que não consta da Lei de Terras, aparece no Capítulo VII, secção I do RGCT como um meio de transferir para um terceiro, o substituinte, uma concessão que ainda se encontra na fase intermediária entre a demarcação definitiva e antes da celebração do contrato de concessão, posto que, havendo já contrato não se falará mais em substituição, mas sim, em transmissão de direitos. Acontece que, desde a entrada do requerimento nos serviços da autoridade competente e antes da celebração do contrato ainda não há direitos fundiários, pois estes adquirem-se por mero efeito daquele (contrato), como já provamos.

Nos termos do artigo 174º e seguintes do RGCT, a substituição da parte no processo de concessão pode operar-se por efeito de associação, acto voluntário inter-vivos à título oneroso ou gratuito, execução judicial ou sucessão por morte. Salvo esta última, as demais substituições só são válidas, sob pena de nulidade, se forem previamente autorizadas pela autoridade concedente. Nos regimes de ocupação precária e de terrenos rurais, bem como nas concessões gratuitas é proibida a substituição na concessão. Igualmente não é permitida a substituição na concessão se estiverem em dívida prestações, foros, rendas, taxas ou impostos respeitantes ao processo de concessão. Importa, no entanto, analisar caso à caso:

- Substituição por associação: ocorre quando é criada uma contitularidade da situação existente, fazendo parte dela o requerente ou concessionário, estando esta associação sujeita aos requisitos formais da substituição ou da transmissão entre vivos. Porém, não é permitida a associação em concessões gratuitas;

- Substituição entre vivos: Dá-se por requerimento das partes interessadas, que devem indicar o quantum do negócio caso seja oneroso. O requerimento é apreciado discricionariamente pela entidade concedente após pareceres técnicos, podendo ser ou não autorizada conforme resultar da informação técnica. A substituição neste caso, só se considera efectuada depois da comunicação do despacho que a autorizar.

- Substituição por morte: deve ser requerida por qualquer um dos herdeiros, no prazo de noventa dias contados da data do falecimento, sob pena de ser arquivado o respectivo processo. O requerimento deve ser instruído com a certidão de óbito da parte no processo, documento comprovativo de que foi instaurado inventário judicial ou solicitada habilitação notarial e, havendo testamento, cópia autêntica deste.

- Execução judicial: nos processo judiciais de que resulte a substituição da parte no processo de concessão ou a transmissão por morte ou por acto entre vivos de direitos fundiários concedidos, a sentença não será proferida antes do despacho de autorização proferido pela autoridade concedente. A autorização a que se referiu acima caduca se a sentença julgar improcedente a relação jurídica de que deveria resultar a substituição ou transmissão alí referidas.

## **6.10 Regime especial de acesso a terra pelas comunidades rurais**

São havidas como comunidades rurais as comunidades de famílias vizinhas ou compartes que, nos meios rurais têm os direitos de posse, gestão e de uso e fruição dos meios de produção comunitários, designadamente dos terrenos rurais comunitários por elas ocupados e aproveitados de forma útil e efectiva, segundo os princípios de auto-administração e auto-gestão, quer para a sua habitação, quer para o exercício da sua actividade, quer ainda para a consecução de outros fins reconhecidos pelo costume.

Em traços gerais, estaremos em presença de uma comunidade rural lá onde certas populações residem habitualmente e em zona rural, fazendo da terra o seu meio de produção, possuindo-a e gerindo-a conforme os usos e costumes tradicionais da localidade.

Contrariamente ao que muitos defendem, as pessoas que residem em cidades mas que possuem lavras nas cercanias da mesma, não podem ser tidas como comunidades rurais ou locais, pois os terrenos em que cultivam não são considerados terrenos rurais comunitários, mas sim terrenos agrários, outra figura que encontramos no nº 3 do artigo 22º da LT, susceptível de desafecção.

Mas qual a razão de um regime especial de acesso a terra para as comunidades rurais?

Antonieta Coelho<sup>44</sup> ajuda-nos a descortinar a génese ou as razões históricas, políticas e sociais subjacentes a isto. Para ela, *“os direitos à vida e à inerente a dignidade da pessoa humana desdobram-se em feixes de direitos necessários à realização do direito “superior” nas suas diversas vertentes. Ora, o direito à vida não pode ser visto apenas, por exemplo, da perspectiva da pena de morte. Essa é uma das suas vertentes. Mas ele tem outras vertentes que nos aparecem reflectidas em direitos como o de toda pessoa ter acesso a bens e serviços que assegurem a sua sobrevivência. Trata-se aqui do direito ao mínimo de existência, um direito já estritamente económico que é uma concretização dos dois atrás referidos.*

*O direito ao mínimo da existência vem consagrado no nº 1 do artigo 25º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, segundo o qual – todas as pessoas têm direito a um nível de vida adequado à sua saúde e bem estar seus e da sua família, incluindo alimentação, vestuário, alojamento e cuidados médicos e os serviços sociais necessários e o direito a segurança social no caso de desemprego, doença, deficiência, viuvez, velhice ou outra falta de meios de vida fora do seu controlo.*

---

<sup>44</sup> Acesso a terra, in Justiça social, edições Centro Cultural Mosaico, publicações CEAST, 2007 pag 81-126,

*O direito ao mínimo de existência refere-se, portanto, prima facie, à satisfação de necessidades básicas e tem originado diferentes direitos tais como o direito a água e alimentação”.*

Para a autora, o direito a alimentos está hoje intrinsecamente ligado ao conceito de segurança alimentar, concretizando, assim o artigo 25º da Declaração Universal e o artigo 11º nº 1 do Pacto dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais de 1966, também em vigor em Angola, por força da CRA. Com efeito, o direito à vida e o inerente à dignidade da pessoa humana, são, na vertente de alguns direitos económicos e sociais que deles decorrem, direitos positivos no sentido de que são direitos a prestações do Estado. São também, noutras vertentes, direitos a abstenção do Estado (direitos negativos, como acontece, por exemplo com algumas liberalidades). As prestações do Estado para garantir o mínimo de existência, varia de país para país.

Em muitos países europeus, o direito ao mínimo de existência implica direitos, por exemplo, a um subsídio de desemprego ou ao rendimento mínimo garantido, normalmente uma prestação em dinheiro paga pelo Estado aos cidadãos de rendimentos mais baixos. Outras prestações são realizadas em serviços como educação e cuidados primários da saúde gratuitos.

Da nossa constatação por via da recente participação na “Conferência Internacional sobre Pobreza, Desigualdade e Desemprego”, foi salutar notar que países como o Brasil e Namíbia, com vista à garantia do mínimo de existência aos cidadãos vivendo com baixos rendimentos, instituíram os programas “Bolsa Família” e BIG (Basic Income Grant), respectivamente.

Por esta razão, continua Antonieta Coelho, há autores que argumentam que a questão essencial para fazer face à pobreza não é a atribuição de direitos de propriedade mas sim de “direitos de troca”, ou seja, o conjunto de direitos que permitem a uma dada pessoa ter acesso às mercadorias necessárias à satisfação das suas necessidades básicas, por exemplo o direito de acesso à terra, visto aqui como uma das prestações do Estado, incluindo as prestações de segurança social até ao acesso ao crédito ou à assistência técnica à produção e comercialização de bens agrícolas produzidos pelas pessoas de rendimentos baixos.

Prosseguindo, a autora, afirma que em Angola o acesso a terra pelas comunidades rurais é gratuito devido ao facto de que a pobreza dos titulares destes direitos não lhes possibilita o pagamento de qualquer remuneração ao Estado pelo uso das terras, mas também por três outras razões, nomeadamente: 1) muitas famílias ocuparam estas terras sem intervenção do Estado com vista a resolverem elas próprias os seus problemas de subsistência; 2) o estado em países como Angola, não tem ainda capacidade de controlar devidamente as ocupações de terrenos livres pelos necessitados, ou seja, terrenos sobre os quais não incidem ainda direitos de outros titulares, salvo o próprio Estado, incluindo a dificuldade na emissão de títulos em tempo útil para que certas pessoas não morram de fome enquanto esperam pela demorada regularização fundiária e 3) tradicionalmente em muitos países africanos as famílias rurais foram ocupando terras livres quando necessitavam, a partir de uma dada fase do colonialismo, os chamados terrenos vagos, propriedade do Estado, mas que não estavam a ser utilizados por qualquer titular. Estas comunidades consideram as terras como suas por as ocuparem há muitas gerações, sob regime de direito positivo que se foram sucedendo sem que essas pessoas disso tivessem sequer conhecimento.

Ou seja, segundo a autora que vimos citando, não tendo o Estado capacidade para garantir a criação e funcionamento de um sistema de segurança social adequado, “devolve” às famílias, em especial rurais, a responsabilidade de assegurarem a satisfação das suas necessidades básicas, mas, em contrapartida, garante-lhes o acesso livre a esses recursos naturais, em especial se, como é o caso de Angola, for o Estado o proprietário desses recursos naturais.

Noutros países como o Brasil, em que vastas extensões de terras são propriedade privada de latifundiários que não as utilizavam em toda a sua extensão, o Estado tem vindo a promover a compra desses terrenos não aproveitados, e a sua distribuição por aqueles que deles necessitam para o seu mínimo de existência.

Entre nós, fruto de nossa experiência, uma certa polémica vem se instalando entre juristas e não só, relativamente aos terrenos que certos cidadãos aproveitam na periferia das cidades para o cultivo como são os casos de cidadãos que residem em bairros como Cazenga, Golf, Rangel e mesmo Alvalade ou Terra Nova em Luanda.

Estas pessoas com título passado pelo Ministério da Agricultura<sup>45</sup> ou muitas vezes sem ele, senão mesmo na maior parte dos casos, ocupam terrenos como lavras ou quintas. Em caso de desafecção desses terrenos para a expansão urbanística, levantam-se os mais variados argumentos, recorrendo, certos juristas, à figura de comunidade rurais ou locais, como são tratadas na Constituição, para exigir indemnizações.

Ora, a qualidade rural comunitária não se adquire pelo mero efeito da utilização de um terreno rural, pois esta implica a habitualidade de residência na comunidade, integração numa das famílias que compõem a comunidade e nos hábitos e costumes locais, o uso e fruição dos terrenos rurais como modo de vida, sob autoridade do poder tradicional local.

Por outro lado, a categoria de terreno rural é mais ampla que a de terreno rural comunitário, pois, este integra-se naquele e acha-se abarcado no seu conceito. Nos termos do artigo 22º da LT, os terrenos rurais são classificados em função dos fins a que se destinam e do regime jurídico a que estão sujeitos, em terrenos rurais, comunitários, terrenos agrários, terrenos florestais, terrenos de instalação e terrenos viários.

Assim, os terrenos da periferia aproveitados por cidadãos que residem nas cidades não podem ser considerados terrenos rurais comunitários, mas sim terrenos agrários. O regime destes é o previsto na legislação agrária. Entende-se então que se estes cidadãos forem titulares de um direito fundiário previsto na lei de terras válido e procedente, com vista ao aproveitamento dos terrenos para fins agrários (lavras ou quintas) em caso de desafecção dos seus terrenos, têm direito a justa indemnização tanto das culturas existentes no momento da expropriação quanto no direito fundiário de que é titular. Mas se forem aquelas situações de mero aproveitamento dos terrenos sem título, a indemnização deve incidir apenas sobre as culturas e não sobre o terreno porque neste caso não existe direito fundiário algum dado que não existe o título, e, porque, como sabemos, no processo indemnizatório, impõe-se o ónus de prova a quem reclama o direito objecto de indemnização.

---

<sup>45</sup> O Ministério da Agricultura já não é órgão competente para emitir títulos sobre terrenos, por força do artigo 216º do Regulamento Geral de Concessão de Terrenos.

## **CAPITULO 7 - GESTÃO DAS RESERVAS FUNDIÁRIAS**

### **7.1 Objecto das reservas**

Com a criação do Programa Nacional de Urbanismo e Habitação, o Estado pretendeu dinamizar o processo de melhoria das condições habitacionais das populações, promover a construção de habitações económicas e sociais, conceder estímulos a construção privada com subordinação ao interesse geral e apoiar a auto-construção bem como a criação de cooperativas de habitação.

Pelos motivos acima descritos, constituíram-se reservas fundiárias parciais de fins de habitação social nos termos da alínea a) do artigo 27º do RGCT, de harmonia com o também artº 27º da LT.

Por força deste regulamento e nos termos da circular nº 07/07.06/GAB.MINUC/010 de 14 de Abril, do Ministro do Urbanismo e Construção<sup>46</sup>, ficou estabelecida a disciplina jurídica geral aplicável a tais reservas, bem como a sua delimitação, coexistência e eventual extinção.

Deste modo, e nos termos do artigo 31º da LT o Governo transferiu do domínio público para o domínio privado do Estado diversos terrenos sobre os quais constitui reservas fundiárias a serem utilizados pelos Governos Provinciais para fins de promoção habitacional. Com esta transmissão operou-se a integração daqueles terrenos no património fundiário das Províncias. Os Governos Provinciais que, por sua vez, deveriam afectá-los aos municípios para a concretização do Programa de habitação social, muitos deles não o fizeram.

Porém, ficou estabelecido na aludida circular que os direitos fundiários sobre terrenos integrados em reservas fundiárias deveriam ser constituídos em benefício de pessoas singulares ou colectivas, públicas ou privadas, por via do contrato especial de concessão para a promoção habitacional e que o titular do direito pagaria uma prestação em dinheiro, cujo valor não deveria ultrapassar a quantia correspondente a um UCF por metro quadrado.

---

<sup>46</sup> Agora revogada pelo Decreto Presidencial nº 216/11 de 8 de Agosto

A título de exemplo e falando de Luanda, por força dos Decretos n.ºs 62, 63, 64 e 65/2007 de 13 de Agosto, foram constituídas as reservas fundiárias para a construção do Novo Porto, Base Naval, Estaleiro Naval e Nova Cidade do Dande, Nova Urbanização de Cacuaco, Nova Urbanização de Auto-Construção dirigida do Musseque Capari e Nova Cidade de Luanda na Samba, todas sob gestão do GRN. Por outro lado e por Decreto n.º 87/08 de 26 de Setembro foram constituídas reservas fundiárias em Luanda, nomeadamente, em Cacuaco/Sequele, Bitá, Sapú I, Sapú II e Luanda Norte, a serem utilizadas pelo GPL. Não há, no entanto, registo de alguma dessas reservas ter sido afectada à Administração do Município em que se situam.

## 7.2 Protecção das reservas

Posto isto, e face à necessidade da protecção dessas reservas contra as ocupações ilegais, o que só pode ser feito por via de acções possessórias ou por auto de transgressão administrativa, vem-se levantando uma celeuma, procurando, amiúde, responsabilizar as administrações municipais.

Mas como pode um órgão a quem se não reconhece ou confere poderes de gestão ser culpabilizado pelas transgressões de terceiros contra o bem cuja responsabilidade incumbe exclusivamente a outros órgãos? Em outras palavras, como entender que certas instituições tiram o benefício e outras fiquem com o simples ónus da protecção, pior que isto, explicitamente inexistente? Onde enquadrar o velho brocardo jurídico *ubi commoda ibi incommoda*?

Em nosso modesto entender e nas condições expendidas sobre a Província de Luanda, apenas ao GRN (Gabinete de Reconstrução Nacional) e GPL (Governo Provincial de Luanda) cabe legitimidade processual activa. Qualquer acção intentada pelas Administrações Municipais não procederá por ilegitimidade da parte. Esta é, em nosso entender, uma das maiores dificuldades enfrentadas tanto pelas Administrações Municipais quanto pelo Ministério Público, para fazer seguir acções com hipótese de proceder.

## CONCLUSÃO

1 - O ordenamento do território enquanto processo que se desenvolve sobre o meio biofísico e social, pode ter procedimentos diferentes, mas obedece princípios e regras universais.

2 – O ordenamento territorial não é mais uma simples questão de luxo ou de embelezamento das urbes. Já é, nos nossos dias, uma questão de sobrevivência da própria espécie humana, sendo por conseguinte um assunto que deve ser levado ao ponto mais alto das agendas dos Estados e Governos Centrais, Regionais e Locais.

3 - O processo do ordenamento territorial em Angola no que a intervenção dos Municípios diz respeito, precisa urgentemente de uma revisão no plano legislativo, devendo uniformizar-se o conteúdo das seguintes normas, compatibilizando-as com o artigo 219º da Constituição e com o artigo 67º da LOTU: i) O nº 2 do artigo 45º da Lei nº 17/10 de 29 de Julho sobre a orgânica e funcionamento da Administração Local do Estado (**elaboração de projecto de Planos municipais**), ii) o nº 1 do artigo 57º e o artigo 59º ambos da Lei nº 3/04 de 25 de Junho, Lei do Ordenamento do Território e do Urbanismo ( **Elaboração de planos municipais** pelos Municípios e aprovação do Governador Provincial e ractificação pelo Governo Central), iii) o nº 2 do artigo 88º do REPTUR (**os planos municipais são elaborados ...** pelos órgãos técnicos municipais que prestarão os serviços relativos a caracterização dos elementos relativos ao município e perspectivas evolutivas da ocupação dos solos municipais, **sob coordenação do órgão técnico provincial**) e iv) o artigo 19º do Decreto Presidencial nº 6/10 de 17 de Agosto (... **competete a Administração Municipal... a elaboração e aprovação dos planos municipais de ordenamento do território...**). Como se vê a interpretação conjugada destes diplomas no que a elaboração e aprovação dos planos territoriais municipais diz respeito, cria dificuldades na sua aplicação.

4 - Por outro lado e no plano meramente técnico-administrativo, alguns males de que enferma a nossa Administração Pública devem ser banidos, nomeadamente, o imediatismo, o autoritarismo encapuzado na inocência quantas vezes arrogante, bem como o menosprezo da meritocracia a favor do paternalismo, o que vem col colocando o País entre os menos eficientes do continente.

5 - O Município, enquanto núcleo territorial de eleição para a realização e concretização do ordenamento territorial e acesso a terra, tem como instituição privilegiada, no momento político actual, a administração municipal. Ora, enquanto a esta não forem reconhecidos o papel determinante e os poderes suficientes de intervenção fundiária, não poderão existir cidades ou vilas saudáveis em todos os aspectos.

6 - São de aplaudir os esforços de desconcentração administrativa no quadro do processo da municipalização dos serviços, como acontece com a saúde, educação, abastecimento de água e energia, etc. Mas a municipalização não pode ser completa, nem efectiva se o aspecto mais curial da harmonização e perfeita distribuição das actividades humanas no território permanecer ausente no município. Referimo-nos a necessidade de conferir os poderes necessários às administrações municipais, para que estas, a seu nível, cuidem de ordenar as cidades, vilas, aldeias, povoações, etc, conferindo-lhes dignidade e qualidade de vida. Para isto, é necessário, em nossa opinião, que as competências de aprovação de planos parciais urbanísticos e de ordenamento rural, sejam transferidas para a Administração Municipal enquanto órgão deliberativo colegial, ouvido o Conselho Municipal de Auscultação e Concertação Social.

7 - Trata-se de um exercício que pode até funcionar como antecâmara do exercício dos poderes próprios das futuras autarquias no País. Se os actuais funcionários das administrações municipais e membros dos CACS são potenciais candidatos à funcionários e membros eleitos das autarquias locais respectivamente, por maioria de razão, dever-se-lhes-ia sendo transferidas algumas dessas atribuições.

8 - É que a extrema dependência tanto no processo de aprovação como no da execução dos planos quer urbanísticos, de uso e aproveitamento de solos ou simples loteamentos, pelos Governos Provinciais, amputa o poder de intervenção das administrações municipais que assistem impávidas e serenas a contínua degradação das cidades, do ambiente, da paisagem e dos valores artísticos, paisagísticos e culturais, esperando sempre por “ordens superiores”, as tais que fazem furor e viraram moda na administração pública, coarctando as iniciativas locais.

9 - A sobrevivência humana neste espaço territorial que se chama Angola e o futuro e qualidade das cidades, vilas, aldeias ou povoações, dependerá muito do que apreendermos e concretizarmos sobre os conceitos de ambiente urbano, colectividade urbana, higiene e salubridade, protecção do ambiente, do paisagismo, bem como dos valores artísticos e culturais e históricos. Não devemos aguardar por outras “pestes negras” para despertar. A história já demonstrou que a negligência humana é fatal quando a mãe natureza resolve dar o “troco” e a experiência mostra que prevenir é melhor que remediar.

10 - Por fim, mas não menos importante, mesmo nas condições actuais, torna-se urgente e necessário uniformizar o modo de actuação das administrações municipais, por via de um manual de procedimentos, evitando que, no mesmo país, existam práticas diferentes por município, em sede da mesma problemática.

## **Referências Bibliográficas**

ACADEMIA BRASILEIRA DE LETRAS JURÍDICAS, 10ª edição revista, atualizada e ampliada, Forense Universitária, 2009;

ADÃO, Chico – Direito Costumeiro e Poder Tradicional dos Povos de Angola, Edições Mayamba, colecção Kunyonga, 2010;

ALEGRE, Carlos – Regime Jurídico da Urbanização e Edificação – Editora dos Livros 2001;

ALMEIDA, Geraldo Cruz – Código da Terra, Livraria Saber, edição 2002;

ASSUNÇÃO, Lutero Xavier – Direito Fundiário Brasileiro, Edipro, edição revista 2008;

BAPTISTA, Fernando Oliveira – A Agricultura e a questão da terra – Do Estado Novo à Comunidade Europeia – Instituto Superior de Agronomia da Universidade Técnica de Lisboa, publicado na revista Agricultura Y Sociedad, nºs 68-69, Julho-Dezembro 1993;

CEAST- Conferência Episcopal de Angola e S. Tomé – Justiça Social, Centro Cultural Mosaiko, 2007;

COELHO, Antonieta – Justiça Social, edições Centro Cultural Mosaico, publicações CEAST, 2007;

COELHO, Antonieta – prelecções em Direito dos Recursos Naturais (Obra ainda não publicada);

CONDESSO, Fernando dos Reis – Ordenamento do Território (Administração Políticas Públicas, Direito Administrativo e Desenvolvimento Regional) – Lisboa ICSPP 2005;

CONDESSO, Fernando – Direito do Urbanismo (Noções Fundamentais) – QJúris Sociedade Editora 1999;

DUARTE, Rui Pinto – Curso de Direitos Reais, Principia, 2002;

FADIGAS, Leonel – Fundamentos do Ambiente do Ordenamento do Território e da Paisagem, Edições Sílabo Lda.;

FRAGA, Álvaro Moreira Carlos – Direitos Reais, Livraria Almedina, Coimbra 1971;

GONZÁLVEZ, José Alberto – Direitos Reais e Direito Registral Imobiliário, 4ª edição revista e aumentada, edições QJ Sociedade editora 2009;

GUERRA, Morais – Temas de Direito Fundiário e do Ordenamento Territorial, Lisboa;

Guia do Administrador Municipal – Orientações e Procedimentos para uma Gestão Eficiente (Edições Mercado Aberto 2001;

MORAIS, Júlio de – Estudo das Comunidades Agro-Pastorís dos Gambos - ADRA, Lubango 1993;

MORAIS, Paulo – Dicionário de Conceitos Jurídicos nos domínios do Ordenamento do Território, do Urbanismo e do Ambiente, edições Almedina, 2004;

NETTO, José Oliveira – Dicionário Jurídico Universitário, 4ª edição;

PACHECO, Fernando – A questão da Terra em Angola, Ontem e Hoje, Caderno de Estudos Sociais nº 1, do Centro de Estudos Sociais e Desenvolvimento, Luanda – Angola 2005;

PAULLACE, Jean – L'Aménagement Du Territoire, 1998;

PINTO, Carlos Ignácio – A Lei de Terras de 1850, 2º ano, História/USP in Carlos@klepsidra.net;

PLÁCIDO & SILVA – Vocabulário Jurídico, 28ª Edição, Brasil, 2010;

PRATA, Ana – Dicionário Jurídico vol. I, 5ª Edição, Almedina, 2008;

PULSON, Lazarino – As Autarquias Locais e as Autoridades Tradicionais no Direito Angolano (Esboço de uma Teoria Subjectiva do Poder Local), Divisão Editorial – Casa das Ideias, 1ª edição, 2009;

RELA, José Manuel Zenha – ANGOLA o futuro já começou – Editorial Nzila 2005;

SERRA, Carlos – Colectânea de Legislação sobre a terra – Edição do Centro de Formação Jurídica e Judiciária (Maputo 2004);

SMITH, Paul G. and SCOTT, John G. Dictionary of Water and Waste Management, second edition, IWA Publishing 2005;

SOUSA, António Francisco - Direito Administrativo das Autarquias Locais, 3ª edição, Luso Livro Lisboa 1993;

VALLE, Edgar – Guia do Autarca, 3ª Edição 2006;

VIOTTI – The Brazilian Land Law of 1850 and the Homestead Act of 1842, trabalho apresentado em Wisconsin, 1972.

## **LEGISLAÇÃO**

Constituição da República de Angola (2010);

Código Civil Angolano;

Código Penal Angolano;

Lei nº 1/11 de 14 de Janeiro – De Bases do Regime Geral do Sistema Nacional de Planeamento;

Lei nº 9/04 de 9 de Novembro – Lei de Terras;

Lei nº 3/04 de 25 de Junho – Lei do Ordenamento do Território e do Urbanismo;

Lei nº 5/98 de 19 de Junho – Lei de Bases do Ambiente;

Lei nº 3/07 de 3 de Setembro . Lei de Bases do Fomento Habitacional;

Lei nº 17/10 de 29 de Julho – Organização e funcionamento dos Órgãos da Administração Local;

Lei nº 12/10 de 16 de Fevereiro – Lei das Transgressões Administrativas;

Decreto-Lei nº 2/07 Estabelece os princípios e normas de organização e funcionamento dos órgãos da Administração Local do Estado;

Decreto-lei nº 16-A/95 de 15 de Dezembro – Normas do Procecimento e da Aactividade Administrativa;

Decreto nº 58/07 de 13 de Junho – Regulamento Geral de Concessão de Terrenos;

Decreto nº 2/06 de 23 de Janeiro – Regulamento Geral dos Planos Territoriais, Urbanísticos e Rurais;

Decreto nº 80/06 de 30 de Outubro – Regulamento de Licenciamento das Operações de Loteamento, Obras De Urbanização e Obras de Construção;

Decreto Legislativo Presidencial nº 6/10 de de 17 de Agosto – Regime de Delimitação e de Coordenação da Actuação da Administração Central e da Administração Local do Estado;

Decreto Presidencial nº 216/11 de 8 de Agosto – Sobre as Bases de Política Nacional de Concessão de Terras;

Decretos nºs 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87/08 todos de 26 de Setembro – Sobre reservas fundiárias a serem utilizadas pelo Gabinete de Reconstrução Nacional e das Províncias do Namibe, Bié, Zaire e Luanda.