

Os Comités Técnicos Especializados

(Comentário aos artigos 14^o,
15^o e 16^o do Acto Constitutivo
da União Africana)

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.135.7>

Carlos Maria da Silva Feijó*

* Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto.

I. ARTIGO 14º (Comités Técnicos Especializados. Criação e Composição)

1. Considerações gerais

O regime dos Comitês Técnicos Especializados (“CTE”) consta, essencialmente, dos artigos 14.º a 16.º do Acto Constitutivo da União Africana (“Acto”). Dizemos essencialmente, porque esse regime não tem sede exclusiva nesses preceitos. Com efeito, logo na alínea g) do artigo 5.º do Acto encontramos uma primeira referência ao CTE no elenco dos órgãos da União Africana (“União”). Mais adiante, no n.º 3 do artigo 13.º, o Acto estabelece que o Conselho Executivo pode delegar alguns poderes ou todas ou algumas das funções enunciadas no n.º 1 do Artigo 13.º nos CTE estabelecidos no Artigo 14.º do Acto.

Uma primeira nota a este propósito: ao remeter para o n.º 1, o n.º 3 do artigo 13.º procede a uma distinção, ao menos no elemento literal, entre funções e poderes do Conselho Executivo. Contudo, o n.º 1 desse mesmo artigo 13.º não opera essa distinção. A nosso ver, neste contexto, a referência a funções equivale a competências, ou seja, o conjunto de poderes funcionais que são incumbidos a um determinado órgão de uma pessoa colectiva (*in casu*: a União), para prossecução das atribuições dessa pessoa colectiva; enquanto poderes são o conjunto de instrumentos funcionais que o órgão pode accionar para o desempenho das suas funções.

Assim, cotejadas as competências do Conselho Executivo, parece-nos que a referência ao n.º 1 do artigo 13.º não obstaculiza considerar-se incluída na norma habilitadora do n.º 3 a competência de “supervisão da implementação das políticas formuladas pela Conferência” prevista no n.º 2, *in fine*.

A segunda nota a propósito desse preceito é que a delegação constitui uma modalidade de repartição de competências ou poderes entre diversos órgãos de uma mesma pessoa colectiva, mediante a qual o delegante (o órgão originariamente competente) autoriza o delegado (o órgão subsequentemente competente) a exercer todas ou determinadas competências ou poderes, de acordo com um determinado enquadramento de abrangência e limites. Daí decorrendo uma relação de responsabilidade funcional entre delegante e delegado, como desenvolveremos adiante.

Em síntese e sem prejuízo do comentado no lugar próprio, a Carta considera os CTE como sendo órgãos da UA aos quais o Conselho Executivo pode

delegar poderes ou funções que originalmente lhe competem. Por isso, os CTE são órgãos técnicos auxiliares do Conselho Executivo e “o propósito dos CTE é trabalhar em estreita colaboração com os departamentos da Comissão da União Africana para garantir a harmonização dos projectos e programas da União Africana, bem como a coordenação com as Comunidades Económicas Regionais (CERs)¹.”

2. Antecedentes históricos²

Os CTE encontram a sua inspiração histórica remota nos artigos XX e XXI da Carta da Organização da União Africana³. O n.º 1 do artigo 14.º tem como fonte histórica o artigo XX da Carta, que previa que a Assembleia dos Chefes de Estado e de Governo poderia estabelecer as Comissões Especializadas que viesse a julgar necessárias; devendo, de entre essas constar a Comissão Económica e Social; a Comissão Educacional, Científica, Cultural e de Saúde; e a Comissão de Defesa.

Por seu turno, o n.º 2 do artigo 14.º tem como fonte o artigo XXI da Carta, que determinava a composição de cada Comissão Especializada: cada uma delas devia ser composta pelos Ministros interessados ou outros Ministros ou Plenipotenciários designados pelos Governos dos Estados Membros.

Menos remotamente, é creditado⁴ ao Tratado de Abuja⁵ a fonte mais directa aos CTE. Com efeito, numa linguagem mais semelhante à que é utilizada no Acto, o Tratado de Abuja referencia os CTE como órgãos da Comunidade (alínea g) do artigo 7.º e o seu regime está previsto nos artigos 25.º a 27.º do Tratado.

1 African Union, *African Union Handbook 2018*, p. 54. Disponível em <https://africacdc.org/>. A CRE é uma entidade jurídica dotada de personalidade jurídica, criada pelo Tratado de Abuja, com base no conceito de “região” cujo objectivo é promover a integração económica [artigo 1.º/d) do Tratado de Abuja]. A CRE é composta pela Comunidade dos Estados Sahel-saarianos, Mercado Comum da África Oriental e Austral, Comunidade da África Oriental, Comunidade Económica dos Estados da África Central, Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental, Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento, Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral e União Árabe do Magrebe.

2 Nas três secções relativas aos antecedentes históricos, beneficiamos do inestimável contributo do Exmo. Senhor Embaixador Plenipotenciário, junto da União Africana, Francisco da Cruz. A quem agradecemos os elementos para a compreensão histórica da evolução dos TCE.

3 Aprovada em Abdis Abeba, em 25 de Maio de 1963.

4 African Union, *loc cit*.

5 O Tratado que criou a Comunidade Económica Africana, assinado em Abuja, em 3 de Junho de 1991.

Os CTE, como tal, foram originalmente criados nos termos do artigo 25.º do Tratado de Abuja e, subsequentemente, transferidos da OUA para a UA através do Acto Constitutivo (artigos 5.º e 14.º a 16.º), sob a denominação de Comitês Técnicos Especializados.

O artigo 14.º do Acto corresponde quase integralmente ao disposto no artigo 25.º do Tratado.

3. Órgãos afins aos Comitês

Os CTE não se confundem com o Comité de Representantes Permanentes, nem com o Conselho Económico, Social e Cultural, previstos e regulados, respectivamente, nos artigos 21.º e 22.º do Acto Constitutivo. As diferenças encontram-se ao nível das competências e das respectivas composições.

Com efeito, apesar de o Comité de Representantes Permanentes ser igualmente um órgão que auxilia o Conselho Executivo e age no quadro das instruções por este dadas, conforme o n.º 2 do artigo 21.º, a sua composição e competências (ou poderes) distinguem-nos dos CTE. Essencialmente, ao Comité de Representantes Permanentes compete preparar as sessões do Conselho e analisar as questões relacionadas com os programas e projectos da União, particularmente questões relativas ao desenvolvimento socio-económico e integração do continente⁶. Demais, o Comité de Representantes Permanentes é composto pelos Representantes Permanentes junto da União ou outros Plenipotenciários dos Estados membros.

Por seu turno, ao abrigo do artigo 22.º do Acto Constitutivo, o Conselho Económico, Social e Cultural é o órgão consultivo da União Africana integrado por diferentes grupos profissionais e sociais dos Estados-membros, representantes da sociedade civil e grupos culturais em África. Ulteriormente, a Conferência permitiu que também integrasse o Conselho Económico, Social e Cultural representações da dispora e organizações não governamentais (ONG)⁷.

⁶ Assembly/AU/Dec.146(VIII), Decisão sobre as emendas propostas para os regulamentos internos da Conferência da União, do Conselho Executivo e do Comité dos Representantes Permanentes e os estatutos da Comissão, Doc. EX.CL/298 (X), Conferência da União Africana, Adis Abeba, 2007.

⁷ Assembly/AU/Dec. 48(III), Decisão sobre o Conselho Económico, Social e Cultural, Adis Abeba, Etiópia, 2004.

4. Criação dos Comitês

Como decorre da sua epígrafe, este artigo 14.º rege a criação e a composição dos CTE. Ao abrigo da Carta, os CTE podem ser criados de duas formas: a) por via de instituição originária pela própria Carta (artigo 14.º/1); ou, b) por via de reestruturação ou criação subsequente, pela Conferência (artigo 14.º/2).

4.1. Estabelecimento originário dos CTE pela Carta

Os CTE foram, originariamente, estabelecidos pelo Acto Constitutivo. Com efeito, visando concretizar o enunciado no n.º 3 do artigo 13.º do Acto Constitutivo, o n.º 1 do artigo 14.º institui os sete CTE originais:

- Comité de Economia Rural e Questões Agrícolas;
- Comité de Questões de Moeda e Finanças;
- Comité de Comércio, Alfândega e Questões de Imigração;
- Comité de Indústria, Ciência e Tecnologia, Energia, Recursos Naturais e Meio Ambiente;
- Comité de Transportes, Comunicações e Turismo;
- Comité de Saúde, Trabalho e Assuntos Sociais e o Comité de Educação, Cultura e Recursos Humanos.

4.2. Criação de CTE pela Conferência. Remissão.

5. Competências da Conferência em matéria de criação de Comitês

Como resulta do n.º 2 do artigo 14.º, a Conferência pode, se considerar apropriado, reestruturar os Comitês existentes ou estabelecer outros. Ou seja, a Conferência pode reestruturar os CTE estabelecidos pelo Acto Constitutivo, por decisões posteriores; ou criar Comitês *ex novo*.

Apesar de o preceito não ser explícito a esse respeito, entendemos que a Carta autoriza a Conferência a criar CTE tanto de carácter permanente como CTE *ad hoc*. Esses últimos são órgãos temporários, criados para actuar apenas durante um certo período, sendo extintos após execução da tarefa para que tenham sido criados.

Mais adiante, desenvolveremos como a Conferência veio a exercer essas competências tanto para reestruturar alguns dos CTE originais, como para criar novos CTE.

6. Relação dos CTE com o Conselho Executivo

Nos termos do n.º 1 do artigo 14.º do Acto Constitutivo, os CTE são responsáveis perante o Conselho Executivo. Como enunciámos acima no ponto 1, da delegação resulta uma relação funcional. Dessa relação, resulta uma responsabilidade funcional, ou seja: os CTE funcionam em dependência funcional do Conselho Executivo, uma vez que esses órgãos exercem funções e poderes delegados daquele, como decorre do enunciado do n.º 3 do artigo 13.º.

A delegação apresenta-se como um fenómeno curioso se não aparentemente paradoxal: por um lado, a competência orgânica é irrenunciável e inalienável; por outro lado, através da delegação, esse mesmo órgão permite outro órgão a exercer essa competência inalienável. Na verdade, a delegação não opera uma transferência da *titularidade* dos poderes delegados, mas apenas uma transferência do *exercício* desses poderes.

Ora, uma vez que a competência não se presume, apesar de nela se incluírem poderes implícitos, a delegação constitui excepção do princípio da indisponibilidade da competência, devendo, nesse caso, ser expressamente prevista no acto normativo que confere as competências orgânicas.

Assim, o n.º 3 do artigo 13.º funciona como uma verdadeira norma habilitadora da delegação dos poderes do Conselho Executivo nos CTE, tanto nos que são instituídos originariamente pelo Acto Constitutivo, como nos que vieram (ou vierem) a ser, subsequentemente, criados.

Sendo a função essencial do Conselho Executivo a de coordenação de tomada de decisões ao nível dos órgãos da União, designadamente da Conferência, nas matérias de interesse comum para os Estados-membros (proémio do n.º 1 do artigo 13.º), é co-natural a delegação de funções preparatórias e instrumentais às CTE para o alcance daquele fim.

Nos termos das alíneas o) e p) do n.º 1 do artigo 5.º do seu Regulamento Interno, compete ao Conselho Executivo considerar os relatórios e decisões,

projectos e programas dos comités; e aprovar o regulamento dos CTE, fiscalizar, acompanhar e dirigir as suas actividades⁸.

Resulta, então dessa conjugação de dispositivos normativos (n.º 3 do artigo 13.º e n.º 1 do artigo 14.º do Acto Constitutivo e artigo 5.º do referido Regulamento Interno do Conselho Executivo) que os CTE se encontram funcionalmente dependentes do Conselho Executivo na medida em que todos os actos praticados pelos CTE ou carecem de confirmação ou de aprovação do Conselho Executivo⁹. Nesse âmbito funcional, o Conselho Executivo exerce, ainda, sobre os CTE a função de controlo, pois tem a competência de fiscalizar a regularidade do funcionamento deste órgão.

7. Composição dos Comitês

De acordo com o n.º 3 do artigo 14.º, os CTE são compostos por um representante de cada Estado-membro ao nível ministerial e por oficiais sêniores responsáveis pelos sectores das respectivas áreas de competência.

Sendo os CTE órgãos auxiliares do Conselho Executivo, que é composto pelos Ministros dos Negócios estrangeiros, os CTE acabam sendo um órgão técnico, mas composto por ministros, ou seja, membros do Governo responsáveis pelas respectivas áreas. Os ministros enquanto representantes dos governos dos Estados-membros nos CTE são escolhidos a nível interno, nos seus países, de acordo com sectores que estão dentro das áreas de competências do CTE¹⁰.

A referência a “oficiais sêniores” deve ser entendido como os titulares ou topo de hierarquia de determinada estrutura administrativa ou governamental; são, por isso, cargos semelhantes a ministros. Trata-se de uma designação para integrar os diversos sistemas de governo ou político-administrativos vigentes nos Estados-membros¹¹.

8 EX.CL/328 (X), Regulamento interno do Conselho Executivo, que sofreu emendas pela decisão da Assembly/AU/ Dec. 146 (VIII), Doc. EX.CL/298 (X), Adis Abeba, 2007.

9 Para a diferença entre confirmação e aprovação, cfr. Diogo Freitas do Amaral, Carlos Feijó, *Direito Administrativo Angolano*, Coimbra, Almedina, 2016, pp. 480-481.

10 Dependendo do CTE podem ser os ministros responsáveis pelos sectores da agricultura, finanças, comércio e indústria, transporte, assuntos de género, justiça, trabalho e segurança social, serviços públicos, saúde, migração, juventude, cultura e desporto educação, comunicação, defesa, segurança e assuntos fronteiriços.

11 Não se trata necessariamente de “peritos” em sentido estrito, que são indivíduos que, em função das suas qualificações técnicas em determinadas áreas de competências, são recrutados para realizar funções específicas no CTE.

8. Evolução subsequente dos Comitês

Após a implementação do Acto Constitutivo, foram sendo identificados alguns problemas de coerência orgânica e funcional nos órgãos executivos da União. Efectivamente, eram referidos alguns problemas relativos a existência de sobreposições de funções ministeriais, sobreposições recorrentes dos mandatos e o desequilíbrio em termos de áreas a serem abrangidas pelos CTE, todas estas questões, revelavam a necessidade de reestruturar-se este órgão¹².

Para sistematizar e corrigir esses problemas, em 2007, a Comissão conclui a sua análise e publicou o *Report of the Chairperson on strengthening the African Union Commission and the Specialized Technical Committees*, no qual identificou os problemas, o grau e a efectividade do funcionamento de cada um dos CTE criados ao abrigo do artigo 14.º do Acto Constitutivo da UA, tendo, por conseguinte, recomendado a reestruturação e revisão das suas áreas de competência. Em síntese, os problemas transversais apresentados pela Comissão foram os seguintes:

- Um primeiro grupo de problemas prendia-se com a sobreposição de funções ministeriais. Ocorria que, alguns CTE abrangiam mais de um sector, o que exigia uma presença do mesmo ministro ou responsável em reuniões de vários comités. Essa exigência, em razão da periodicidade das reuniões e dos custos a incorrer, torna-se física, administrativa e financeiramente impraticável para os mesmos;
- Um segundo problema identificado estava relacionado com o formato e a finalidade dos CTE e decorria do anterior: foram detectadas sobreposições recorrentes de mandatos, interferência de alguns sectores nas actividades próprias dos outros, ou ainda, duplicação de trabalho, mesmo em relação as questões ou matérias transversais. Esses problemas indiciavam dificuldades no planeamento e da realização dos trabalhos dos próprios CTE, bem como a criação de departamentos com objectivos comuns;
- Por fim, os CTE existentes não abrangiam todos os sectores de actividades relevantes para a União; encontravam-se desequilibrados em termos de número de sectores e das prioridades definidas nestes sectores; ou algumas áreas fundamentais como o direito das mulheres,

12 EX.CL/328 (X), "Visão geral sobre os actuais CTE e conferências ministeriais", *Report of the chairperson on strengthening the African Union Commission and the Specialized Technical Committees*, January, 2007, p. 3.

igualdade de género, desenvolvimento urbano e migração não eram desenvolvidos de forma específica.

Individualmente considerados, a Comissão igualmente teceu algumas considerações relativas aos CTE então instituídos:

- Em relação ao Comité de Economia Rural e Questões Agrícolas, deveria o mesmo limitar-se a tratar de assuntos agrícolas e serem criados outros CTE distintos para lidar com questões referentes a água e meio ambiente;
- Quanto ao Comité de Questões de Moeda e Finanças, cujo foco são as questões monetárias e financeiras e que não tinha como objetivo abordar a questão crítica de integração de África na economia global, a Comissão propôs a reconfiguração deste Comité com a criação de um novo Comité;
- O Comité de Comércio, Alfândega e Questões de Imigração era integrado por diversas questões dentre as quais alfândegas, commodities e protecção ao consumidor, sendo que as questões concernentes a imigrações eram abordadas com pouca ou nenhuma ênfase e consequentemente o CTE precisava ser revisto;
- O Comité de Indústria, Ciência e Tecnologia, Energia, Recursos Naturais e Meio Ambiente tinha um mandato tão abrangente que albergava as funções de diferentes ministérios nos Estados-membros e pelo menos quatro diferentes pastas dentro da Comissão da União;
- O Comité de Transportes, Comunicações e Turismo incorporava uma série de ministérios e a Comissão propôs a desagregação dos transportes, energias e comunicação do sector do turismo para torná-lo mais prático, pois o turismo era considerado um sector a desenvolver-se e a actual configuração não se mostrava suficiente para resolver os desafios proposto para este Comité;
- O Comité de Saúde, Trabalho e Assuntos Sociais incorporava uma série de ministérios, trabalho e emprego, de um lado, desenvolvimento social, do outro e ainda questões de saúde que precisam ser tratadas separadamente e não como uma entidade unificada e tornava quase impossível a operacionalização deste Comité;
- O Comité de Educação, Cultura e Recursos Humanos cujas actividades eram realizadas por diferentes ministérios nos Estados-membros, bem como diferentes departamentos da Comissão.

Assim, na sua XII Sessão Ordinária, a Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da União reunida em Fevereiro de 2009, aprovou, ao abrigo do n.º 2 do artigo 14.º do Ato Constitutivo da UA, simultaneamente, a reestruturação dos sete CTE originários e existentes à data e a criação de sete novos. Em resultado, passaram a existir os seguintes 14 CTE da União Africana:

- Comité sobre a Agricultura, Desenvolvimento Rural, Água e Meio Ambiente;
- Comité sobre Finanças, Assuntos Monetários, Planificação económica e Integração;
- Comité sobre o Comércio, Indústria e Minerais;
- Comité sobre Transportes Transcontinental e Infra-estruturas Transcontinental e Inter-Regional, Energia e Turismo;
- Comité sobre o Género e Capacitação da Mulher;
- Comité sobre a Justiça e Assuntos Jurídicos;
- Comité sobre o Desenvolvimento Social, Trabalho e Emprego;
- Comité sobre os Serviços Públicos, Governo Local, Desenvolvimento Urbano e Descentralização;
- Comité sobre Saúde, População e Controlo de Drogas;
- Comité sobre as Migrações, Refugiados e Pessoas Deslocadas Internamente;
- Comité sobre a Juventude, Cultura e Desportos;
- Comité sobre a Educação, Ciência e Tecnologia;
- Comité sobre as Comunicações e as Tecnologia de Comunicação da Informação;
- Comité sobre a Defesa, Proteção e Segurança¹³.

Em Julho de 2011, na sua XVII Sessão Ordinária, a Conferência solicitou à Comissão que operacionalizasse os CTE a partir de Janeiro de 2013 e abo-lisse as conferências ministeriais sectoriais.

13 Assembly/AU/Dec.227 (XII), Decisão sobre os Comités Técnicos Especializados, Doc. EX. CL/496 (XIV), 2009.

Em Junho de 2015, na sua XXV Sessão Ordinária, a Conferência decidiu delegar poderes aos CTEs para tomar decisões sobre questões das suas respectivas competências, excepto onde houver implicações financeiras e estruturais associadas¹⁴. Na mesma decisão, a Conferência também determinou que o Conselho Executivo pode deliberar sobre as decisões dos STC a pedido de qualquer Estado-Membro.

II. ARTIGO 15.^o (Funções dos Comitês Técnicos Especializados)

Sumário

1. Considerações genéricas

Sendo essencialmente a função dos CTE a de trabalhar em estreita colaboração com os departamentos da Comissão da União Africana para garantir a harmonização dos projectos e programas da União Africana, bem como a coordenação com as Comunidades Económicas Regionais¹⁵, o artigo 15.^o desenvolve o regime das respectivas competências.

2. Antecedentes históricos

Este artigo 15.^o tem uma inspiração histórica remota no artigo XXII da Carta da Organização da União Africana e, mais directa e actualmente, no artigo 26.^o do Tratado de Abuja.

O referido artigo XXI da Carta enunciava – sem concretizar – que as funções das Comissões Especializadas serão desempenhadas de acordo com o disposto na Carta e nos regulamentos aprovados em Conselho de Ministros. Já o artigo 26.^o do Tratado estabelece e concretiza directamente as competências genéricas ou transversais dos comitês.

14 Assembly / AU / Dec.582 (XXV).

15 African Union, *loc cit.*

3. Competências genéricas dos Comitês

O artigo 15.º do Acto estabelece as competências genéricas dos CTE. De acordo com o preceito, cada CTE deverá, dentro de sua área de competência:

- Preparar projectos e programas da União e submetê-los ao Conselho Executivo;
- Assegurar a supervisão, acompanhamento e avaliação da implementação das decisões tomadas pelos órgãos da União;
- Assegurar a coordenação e harmonização dos projectos e programas da União;
- Apresentar ao Conselho Executivo, por sua própria iniciativa ou a pedido do Conselho Executivo, relatórios e recomendações sobre a implementação das disposições do Acto Constitutivo;
- Desempenhar quaisquer outras funções que lhe sejam atribuídas com o objectivo de assegurar a implementação das disposições do Acto Constitutivo.

Posteriormente, a Conferência atribuiu aos CTE poderes para tomar decisões sobre questões sob sua competência, com excepção das questões que apresentam implicações financeiras e estruturais¹⁶.

Agrupando, sistematicamente, as referidas competências em função do tipo, podemos concluir que os CTE exercem de competências de preparação; coordenação; fiscalização; e acompanhamento. Residualmente, os CTE, podem ainda desempenhar qualquer outra competência que lhes forem atribuídas pelo Conselho Executivo.

4. Competências individuais dos Comitês

4.1. Comité sobre a Agricultura, Desenvolvimento Rural, Água e Meio Ambiente

O Comité de Agricultura, Desenvolvimento Rural, Água e Meio Ambiente tem competência para rever os objectivos estratégicos e a identificação de sinergias e ligações, as implicações para alcançar os objectivos centrais da

¹⁶ Assembly/AU/Dec.582(XXV), Junho de 2015, Johannesburg, África do Sul, Doc. Assembly/AU/4(XXV).

Declaração de Malabo sobre a Aceleração do Crescimento e Transformação Agrícola para prosperidade compartilhada e melhores meios de subsistência (de Junho de 2014); analisar, examinar e adoptar políticas e quadros de estratégia destinados ao desenvolvimento da agricultura, economia rural, água e ambiente da África; acompanhar o alinhamento e a harmonização de políticas e estratégias nacionais com as políticas, quadros e estratégias adoptados pela União nos domínios da agricultura, desenvolvimento rural, água e ambiente; analisar e examinar as parcerias estratégicas nos domínios da agricultura, desenvolvimento rural, água e ambiente; acelera o programa para alcançar a segurança alimentar e nutricional; fomentar políticas de luta contra a pobreza¹⁷.

4.2. Comité sobre Finanças, Assuntos Monetários, Planificação Económica e Integração

O Comité sobre Finanças, Assuntos Monetários, Planificação Económica e Integração é o principal órgão onde os ministros dos Estados-membros responsáveis pelos sectores das finanças, economia, planeamento, integração e desenvolvimento económico, bem como os responsáveis pelos bancos centrais, podem discutir questões relacionadas com o desenvolvimento de África. O Comité sobre Finanças, Assuntos Monetários, Planificação Económica e Integração tem como função avaliar os progressos registados na implementação de políticas, estratégias, programas e decisões nos respectivos sectores; avaliar o impacto das políticas económicas adoptadas a nível nacional, regional, continental e global nos Estados-membros; identificar e reforçar os centros de excelência e boas práticas regionais e continentais e por assessorar a União, no que diz respeito a questões relativas à programas prioritários, recursos necessários para a implementação destes programas e o impacto desses programas na melhoria de vida do povo africano; desenvolver projectos e programas da União sobre questões relacionadas com finanças¹⁸.

17 Regulamento interno do CTE de Agricultura, Desenvolvimento Rural, Água e Meio Ambiente aprovado pela XXXII sessão ordinária do Conselho Executivo, realizada em Adis Abeba, Etiópia, a 26 de Janeiro de 2018.

18 Regulamento interno do Comité sobre Finanças, Assuntos Monetários, Planificação económica e Integração, aprovado pela XXXIV sessão ordinária do Conselho Executivo, realizada em Adis Abeba, Etiópia, de 8 de Fevereiro de 2019.

4.3. Comité sobre o Comércio, Indústria e Minerais

O Comité de Comércio, Indústria e Minerais tem a função de coordenar a harmonização de políticas relativas ao comércio, à indústria e aos recursos minerais; orientar sobre o desenvolvimento de estratégias comuns com vista à colaboração com os parceiros de cooperação e de desenvolvimento; formular recomendações sobre a coordenação eficaz das actividades entre os níveis continental, regional e nacional e sobre a criação, se for necessário, de mecanismos apropriados para a realização de tarefas e actividades específicas nas respectivas áreas sectoriais ou a partir de uma perspectiva intersectorial¹⁹.

4.4. Comité sobre Transportes Transcontinental e Infra-estruturas Transcontinental e Inter-Regional, Energia e Turismo

São funções do Comité de Transportes Transcontinental e Inter-Regional, Energia e Turismo: desenvolver estratégias, regulamentos, padrões e programas para transporte, infra-estrutura, energia e turismo; supervisionar, monitorar, avaliar e coordenar os programas e projectos empreendidos por vários parceiros regionais, continentais e internacionais em colaboração com a União para o desenvolvimento das redes de transportes, infra-estruturas, energia e turismo de África; acompanhar as relações com parceiros internacionais; recomendar a adopção de estratégias de defesa dos interesses de África nos sectores dos transportes, infra-estruturas, energia e turismo na economia mundial²⁰.

4.5. Comité sobre o Género e Capacitação da Mulher

Ao Comité sobre o Género e Capacitação da Mulher compete implementar as políticas e instrumentos da UA sobre igualdade de género e direitos das mulheres; a promoção e protecção de todos os direitos humanos das mulheres, incluindo a implementação das obrigações e compromissos dos Estados-membros ao abrigo da legislação internacional, continental, regional e nacional dos direitos humanos de práticas específicas de género e o respeito aos compromissos com os direitos fundamentais das mulheres; incentivar os Estados-membros a apresentar relatórios de acordo com o

19 Regulamento interno do CTE de Comércio, Indústria e Recursos Minerais aprovado pela XXXII sessão ordinária do Conselho Executivo, realizada em Adis Abeba, Etiópia, a 26 de Janeiro de 2018.

20 Regulamento interno do CTE dos Transportes, Infra-Estruturas Intercontinentais Transcontinental e Inter-Regional, Energia e Turismo, aprovado pela XXXII sessão ordinária do Conselho Executivo, realizada em Adis Abeba, Etiópia, a 26 de Janeiro de 2018.

calendário sobre o *Protocolo à Carta Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos relativo aos Direitos das Mulheres em África*, a *Declaração Solene da UA sobre a igualdade do género em África*, a *Iniciativa da Década da Mulher Africana* e a *Agenda 2063*; mobilizar recursos em benefício do Fundo da Mulher Africana; e integrar as questões sobre igualdade do género e de empoderamento das mulheres em todos os programas da União Africana²¹.

4.6. Comité sobre a Justiça e Assuntos Jurídicos

Ao Comité de Justiça e Assuntos Jurídicos são atribuídas funções de rever os projectos de tratados e outros instrumentos ou textos jurídicos da União; rever o Direito internacional com vista a seleccionar as questões a serem codificadas nos quadros jurídicos da União; acompanhar as questões relacionadas com a assinatura/ratificação/adesão, incorporação e implementação dos Tratados da Organização da Unidade Africana/União Africana; apreciar e acompanhar questões jurídicas relativas aos direitos humanos, constitucionalismo e estado de Direito no continente africano; e realizar estudos sobre os sistemas jurídico africanos²².

Os projectos de instrumentos jurídicos dos diversos CTE e da Comissão da União Africana sobre Direito Internacional são submetidos ao CTE de Justiça e Assuntos Jurídicos para sua consideração.

4.7. Comité sobre o Desenvolvimento Social, Trabalho e Emprego

O Comité de Desenvolvimento Social, Trabalho e Emprego promove e desenvolve a cooperação entre os países africanos nas áreas da protecção social, trabalho, emprego, produtividade e luta contra a pobreza, revê e harmoniza as políticas e legislação dos Estados-membros e coordena as posições comuns para promover os interesses africanos e a liberdade de associação, a negociação colectiva e o trabalho digno.

Este CTE também analisa e avalia o progresso feito pelos Estados-membros e Comunidades Económicas Regionais na implementação dos vários instrumentos que visam o diálogo social e a interação entre governos, empregadores e trabalhadores; elabora respostas adequadas às questões laborais e sociais em África, em colaboração com a Organização Internacional do

21 Regulamento interno do Comité sobre o Género e Capacitação da Mulher, aprovado pela XXXII sessão ordinária do Conselho Executivo, realizada em Adis Abeba, Etiópia, a 26 de Janeiro de 2018.

22 Regulamento interno do Comité sobre Justiça e Assuntos Legais, aprovado pela XXV sessão ordinária do Conselho Executivo, realizada em Malabo, Guiné Equatorial, a 24 de Junho de 2014.

Trabalho e outras agências especializadas das Nações Unidas ou qualquer outra organização; e avalia os progressos realizados na implementação de todos os quadros de política relevantes na área de desenvolvimento social, trabalho e emprego²³.

4.8. Comité sobre os Serviços Públicos, Governo Local, Desenvolvimento Urbano e Descentralização

O Comité de Serviços Públicos, Governo Local, Desenvolvimento Urbano e Descentralização tem a função de desenvolver, promover e implementar a agenda e visão de integração da União Africana; promover os esforços dos Estados-membros para uma governança e desenvolvimento eficaz e capacitação; prevenir e combater a corrupção; promover os meios de acesso a habitação adequada e acessível às populações e melhoria dos bairros periféricos das cidades e dos assentamentos informais; promover a gestão do uso da terra, incluindo a segurança da posse e mercados de terras pobres²⁴.

4.9. Comité sobre Saúde, População e Controlo de Drogas

O Comité de Saúde, População e Controlo de Drogas analisa o progresso feito na implementação das políticas, estratégias, programas e decisões do continente, identifica áreas de cooperação e estabelece mecanismos de cooperação regional, continental e global; além disso, serve para desenvolver posições africanas comuns nas áreas da saúde, população, controlo de drogas e questões conexas e aconselha os órgãos de política relevantes da União sobre os programas prioritários, os recursos necessários e o seu impacto na melhoria das condições de vida²⁵.

4.10. Comité sobre as Migrações, Refugiados e Pessoas Deslocadas Internamente

O Comité de Migração, Refugiados e Pessoas Deslocadas Internamente é responsável pelo fortalecimento dos mecanismos para uma resposta humanitária eficaz no Continente através da criação de uma agência humanitária

23 Regulamento interno do CTE de Desenvolvimento Social, Trabalho e Emprego, aprovado pela XX sessão ordinária do Conselho Executivo, realizada em Adis Abeba, Etiópia, a 28 de Janeiro de 2016.

24 Regulamento interno do Comité sobre Função Pública, Governação Local, Desenvolvimento Urbano e Descentralização aprovado pela XX sessão ordinária do Conselho Executivo, realizada em Adis Abeba, Etiópia, a 28 de Janeiro de 2016.

25 Regulamento interno do CTE de Saúde, População e Controlo de Drogas, aprovado pela XX sessão ordinária do Conselho Executivo, realizada em Adis Abeba, Etiópia, a 28 de Janeiro de 2016.

africana; reforçar a protecção e assistência às populações que necessitam de assistência humanitária, incluindo através da formulação e implementação das directivas da UA; fortalecer as medidas destinadas a aumentar a conscientização sobre o Direito Internacional Humanitário e os princípios de acção; e rever o primeiro quadro de política humanitária abrangente em África, incluindo directrizes sobre gestão de desastres, resposta a epidemias²⁶.

4.11. Comité sobre a Juventude, Cultura e Desportos

Ao Comité sobre a Juventude, Cultura e Desportos compete rever os progressos realizados na implementação do *Plano de Acção da Década para o Desenvolvimento da Juventude 2009-2018*, incluindo o Corpo de Jovens Voluntários, a capacitação de jovens e o projeto de Educação e Formação Técnica e Profissional em países pós-conflito; promover a ratificação e aplicação da *Carta da Juventude Africana*, a *Carta para o Renascimento Cultural Africano* e do *Quadro de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável do Desporto em África*; implementar a arquitetura para o desenvolvimento do desporto e da cultura em África, o Instituto Cultural Pan-Africano e a Comissão Africana do Audiovisual e do Cinema; e implementar a educação de adultos e da formação contínua²⁷.

4.12. Comité sobre a Educação, Ciência e Tecnologia

Ao Comité sobre a Educação, Ciência e Tecnologia compete o desenvolvimento, adopção e monitoramento da implementação da Estratégia de Educação Continental para a África e da Estratégia Continental para Educação e Treinamento Técnico e Profissional; assegurar que os Estados-membros forneçam dados sobre educação ao Observatório para a Educação em África e ao Observatório Africano para a Ciência, Tecnologia e Inovação; estabelecer indicadores de desempenho e receber relatórios de agências e instituições nacionais, regionais e continentais relevantes; monitorizar a implementação da Estratégia para a Ciência, Tecnologia e Inovação em África (STISA 2024); supervisionar a promoção, coordenação e fortalecimento de programas de educação, formação, ciência, tecnologia e inovação tendo em vista o crescimento socio-económico acelerado de África²⁸.

²⁶ "Silencing the guns: Creating Conducive Conditions for Africa's Development", *African Union Handbook 2020*, p. 72.

²⁷ Regulamento interno do Comité sobre Juventude, Cultura e Desportos, aprovado pela XX sessão ordinária do Conselho Executivo, realizada em Adis Abeba, Etiópia, a 28 de Janeiro de 2016.

²⁸ Regulamento interno do Comité sobre as Educação, Ciência e Tecnologia, aprovado pela XX sessão ordinária do Conselho Executivo, realizada em Adis Abeba, Etiópia, a 28 de Janeiro de 2016.

4.13. Comité sobre as Comunicações e as Tecnologia de Comunicação da Informação

O Comité sobre as Comunicações e as Tecnologia de Comunicação da Informação tem a função de supervisionar o desenvolvimento e implementação de políticas de acesso à informação e liberdade de expressão, incluindo defesa dos jornalistas; supervisionar a promoção da capacidade da *media* africana e o fortalecimento do cenário da *media* Pan-africana; desenvolver estratégias cibernéticas africanas comuns; discutir sobre a mobilização de recursos e capacitação para a implementação do *Plano de Acção Regional Africano para a Economia do Conhecimento*; promover o investimento público em infra-estruturas de tecnologias de comunicação e informação (“TIC”) e criação de quadros para a harmonização de políticas e regulamentos de TIC em África; e apoiar a mobilização de recursos e reforço de capacidades para implementação do *Plano de Acção Regional Africano sobre a Economia do Conhecimento*²⁹.

4.14. Comité sobre a Defesa, Protecção e Segurança

Ao Comité sobre a Defesa, Protecção e Segurança compete facilitar o desenvolvimento da Força de Reserva Africana; discutir sobre o recrutamento de pessoal civil adicional para a Divisão de Operações de Apoio à Paz da União; e discutir sobre as contribuições dos Estados-membros para o financiamento das operações de paz da União.

Pelo cotejo das competências de cada CTE, observa-se o seguinte:

- As competências individuais dos CTE são determinadas em função dos fins que lhes são atribuídos;
- O elenco de competências de cada CTE é variável;
- No seu conjunto, as competências dos CTE são conexas às atribuições (i.e., os fins) e aos domínios administrativos da União.

²⁹ Regulamento interno do CTE de Comunicação e Tecnologia de Comunicação da Informação, aprovado pela XX sessão ordinária do Conselho Executivo, realizada em Adis Abeba, Etiópia, a 28 de Janeiro de 2016.

III. ARTIGO 16º (Reuniões)

1. Considerações gerais

O artigo 16.º dispõe mais do que, aparentemente, enuncia na sua epígrafe. Assim, o preceito estatua que “[s]alvo directivas dadas pelo Conselho Executivo, cada Comité reúne-se sempre que necessário e prepara o seu Regulamento Interno que submete à aprovação do Conselho Executivo”. Tratam-se, efectivamente de três regras, para duas matérias distintas: reuniões e funcionamento dos CTE.

2. Antecedentes históricos

Este artigo 16.º não encontra inspiração histórica expressa nos preceitos da Carta da Organização da União Africana relativos às Comissões Especializadas. Ainda assim, pode-se inferir que o artigo 16.º baseia-se, em certa medida, em alguma inspiração histórica do Artigo XXII ao estipular que “[s]alvo directivas dadas pelo Conselho Executivo, cada Comité reúne-se sempre que necessário e prepara o seu Regulamento Interno que submete à aprovação do Conselho Executivo.” Mais directamente, a sua redação tem como fonte imediata o artigo 27.º do Tratado de Abuja, que estabelece o regime das reuniões dos comités especializados.

3. Reuniões dos Comités

3.1. Periodicidade

No que respeita a realização de reuniões, a redação do artigo 16.º do Acto permite-se retirar uma regra geral e uma exceção: pela regra geral, cada Comité reúne-se sempre que necessário; e pela exceção, os Comités reúnem-se de acordo com as directivas dadas pelo Conselho Executivo.

De acordo com o preceituado no Acto Constitutivo, podem existir reuniões periódicas, cuja regra da periodicidade pode ser estabelecida tanto numa directiva do Conselho Executivo como nos respectivos regulamentos internos; ou ocasionais, resultantes de uma circunstância externa: tal circunstância pode ser de natureza subjectiva, como por exemplo, a necessidade do próprio Conselho Executivo; ou de natureza objectiva, em função, por exemplo da sua calendarização, da ocorrência de um evento; da urgência

da sua resolução; da carga de trabalho; ou outro motivo relevante. As regras de funcionamento dos CTE constam dos respectivos Regulamento Interno preparados pelo respectivo CTE e aprovado pelo Conselho Executivo.

Contudo, no uso das suas competências, a Conferência, em 2011³⁰, definiu que, por regra, as sessões ordinárias dos CTE são realizadas uma vez, em cada dois anos, com excepção do Comité sobre Finanças, Assuntos Monetários, Planificação Económica e Integração, o Comité sobre o Género e Capacitação da Mulher e o Comité sobre a Defesa, Protecção e Segurança, que reúnem-se anualmente, podendo realizar uma sessão extraordinária, se necessário. Posteriormente, em 2016, a Conferência deliberou que as sessões ordinárias do Comité sobre a Justiça e Assuntos Jurídicos são realizadas anualmente³¹.

Os CTE podem reunir-se em sessões extraordinárias: a) a pedido dos órgãos deliberativos da União; b) a pedido do próprio CTE; ou c) a pedido de qualquer Estado-membro, após aprovação por uma maioria de 2/3 dos Estados-membros³².

As sessões são realizadas na sede da União Africana e os ministros representantes dos Estados-membros devem participar pessoalmente.

Os representantes de outros órgãos da União Africana e os representantes das Comunidades Económicas Regionais são convidados a participar nas sessões ordinárias ou extraordinárias dos CTE, podendo também, qualquer pessoa ou instituição ser convidada a participar na qualidade de observador³³ (art. 18.º/3 dos respectivos Regulamentos Internos).

30 Assembly/AU/Dec.365 (XVII), Doc. EX.CL/666(XIX), Malabo, 2011 e artigo 9.º dos Regulamentos Internos do Comité sobre a Agricultura, Desenvolvimento Rural, Água e Meio Ambiente; Comité sobre Finanças, Assuntos Monetários, Planificação económica e Integração; Comité sobre o Comércio, Indústria e Minerais; Comité sobre Transportes Transcontinental e Infra-estruturas Transcontinental e Inter-Regional, Energia e Turismo; Comité sobre o Género e Capacitação da Mulher; Comité sobre Justiça e Assuntos Jurídicos; Comité sobre os Serviços Públicos, Governo Local, Desenvolvimento Urbano e Descentralização; Comité sobre Saúde, População e Controlo de Drogas; Comité sobre Juventude, Cultura e Desportos; Comité sobre Educação, Ciência e Tecnologia; Comité sobre as Comunicações e as Tecnologia de Comunicação da Informação; Comité sobre Desenvolvimento Social, Trabalho e Emprego; e Comité sobre Desenvolvimento Social, Trabalho e Emprego.

31 Assembly/AU/Dec.589(XXVI), Decisão sobre os Comités Técnicos Especializados Adis Abeba, 2016.

32 Artigo 12.º dos Regulamentos Internos, *op. cit.*

33 As pessoas ou instituições convidadas a participar das sessões na qualidade de observadores podem ser convidadas a fazer intervenções escritas ou orais, mas não têm direito de voto. EX.CL/195

3.2. Convocação

A Comissão é o órgão responsável pela convocação das sessões ordinárias e extraordinárias dos CTE³⁴. Tratando-se de uma sessão ordinária a convocação deve ser feita com a antecedência mínima de 30 dias antes da abertura da sessão³⁵. Quando a sessão for extraordinária a agenda inclui apenas os pontos que requerem a atenção urgente do CTE e a convocatória deve ser realizada com, pelo menos 15 dias, antes da data da abertura da sessão.

4. Funcionamento dos Comitês

4.1. Organização interna

A organização interna dos CTE consta, igualmente, de cada Regulamento Interno. Apesar disso, a sua estrutura é idêntica: integram a mesa de cada CTE o Presidente, três Vice-Presidentes e um Relator, eleitos pelos Estados-membros com base no princípio de rotatividade e distribuição geográfica para um mandato de dois anos.

Compete ao Presidente da mesa do CTE presidir todas as reuniões e orientar o processo de tomada de decisão (*in casu*, deliberação); abrir e encerrar as reuniões; apresentar para fins de aprovação os relatórios das reuniões; orientar as deliberações; submeter à votação os assuntos em discussão e anunciar os resultados da mesma; e decidir sobre os pontos de ordem.

O Presidente da mesa participa nas reuniões do Conselho Executivo, na reunião anual do Mecanismo de Coordenação dos CTE e, na sua ausência ou no caso de vacatura, é substituído pelos Vice-Presidentes ou o Relator, segundo a ordem em que foram eleitos e, nets caso, agem na qualidade de Presidente.

4.2. Regras de votação

A regra ficou estabelecida no artigo 14.º do Regulamento Interno de cada um dos CTE: “[o] CTE toma as suas decisões por consenso”, na ausência do qual, verificamos que o CTE é chamado a votar, por unanimidade, por

(VII), Critérios para a concessão do estatuto de observador e de um sistema de acreditação junto à UA, aprovado pela V Ordinária da Conferência realizada em Sirte, Líbia, Julho 2005.

34 Artigo 7.º dos respectivos Regulamentos Internos.

35 Artigos 10.º e 13.º dos respectivos Regulamentos Internos.

maioria qualificada ou por maioria simples³⁶. Resulta dessa regra que, normalmente, o CTE delibera por consenso ou por “assentimento tácito informal” nos termos em que este for interpretado pelo Presidente da mesa (no caso, o CTE delibera sem ser necessário votação).

Na ausência de consenso, o CTE delibera por unanimidade (todos votam num determinado sentido – há efetivamente votação), este sim, parece ser o processo de tomada de decisão mais conforme à natureza e importância da matéria que lhe cumpre apreciar. Na ausência de unanimidade, o CTE delibera por maioria qualificada de 2/3 dos Estados-membros com direito a voto (sendo composto o CTE por ministros dos 54 Estados-membros e supondo que todos têm direito a votar, a maioria exigida neste caso é de 36 votos).

Finalmente, o CTE delibera por maioria simples ou absoluta (i.e., mais de metade dos votos – *in casu* 28 votos do total de 54), no caso, por exemplo, das questões de procedimento, análise se uma questão é ou não de procedimento, sobre a realização de sessões públicas e em todas decisões a nível dos peritos, subcomités ou grupos técnicos.

Em quase todos os casos de deliberação do CTE por maioria simples, qualificada ou por unanimidade vigora o princípio um voto por Estado³⁷.

Caso especial: no Comité sobre Desenvolvimento Social, Trabalho e Emprego, quando a questão for puramente relacionada com o desenvolvimento social, mas não limitada a pessoas com deficiência, criança, idosos e família africana, cada Estado-membro tem direito a um voto. Relativamente às outras questões, cada delegação nacional com direito a voto terá direito a dois votos para o Governo, sendo um voto para os Empregadores e um voto para os Trabalhadores, desde que estejam presentes na votação³⁸.

Uma nota final, para esclarecer que as abstenções dos Estado-membros com direito de voto não devem impedir a adopção das decisões por unanimidade pelo CTE, nem a abstenção por uma delegação nacional de um Estado-membro com direito a voto no CTE de Desenvolvimento Social, Trabalho e Emprego³⁹.

36 Como melhor se vê nos artigos 14.º, 19.º, 21.º dos *op. cit.*

37 Artigo 26.º *idem.*

38 Artigo 26.º do Regulamento interno do Comité sobre Desenvolvimento Social, Trabalho e Emprego.

39 Artigo 19.º/4 *idem.*