

# A construção do poder local em Timor-Leste

## 1. Introdução

O culminar do processo de (restauração da) independência de Timor-Leste, com a aprovação da Constituição da República Democrática de Timor-Leste (doravante CRDTL), em 20.05.2002 <sup>(1)</sup>, parece ter completado o *puzzle* de um “padrão jurídico-constitucional lusófono” <sup>(2)</sup>, que é tanto histórico quanto linguístico e cada vez mais jurídico. Em especial em matéria de descentralização administrativa, a experiência portuguesa, já secular, não deixou de frutificar noutras paragens, com a aceitação soberana de uma proposta de organização territorial do exercício do poder – um “poder local” que afinal “viaja” <sup>(3)</sup>. Historicamente, a divisão administrativa do território foi determinada quer pela divisão tradicional dos “reinos” soberanos, encontrados pela presença portuguesa, quer pela distribuição territorial da administração colonial, em larga medida referida a “Comandos militares”. A partir de 1897, foram criados em Timor-Leste quatro concelhos e, em 1908, os comandos militares [Batugadé, Bobonaro, Maubara, Liquiçá,

<sup>(1)</sup> Por todos, vide PEDRO BACELAR DE VASCONCELOS, “A transição em Timor-Leste (1999-2002)”, in RUI CENTENO e RUI NOVAIS (Org.) *Timor-Leste da Nação ao Estado*, Porto, Edições Afrontamento, 2006, p. 70, em especial, com referência à querela em torno da “declaração” de independência em 2002 ou “restauração” da independência, declarada em 1975, unilateralmente, por uma das forças partidárias.

<sup>(2)</sup> J. J. GOMES CANOILHO, *Teoria da Constituição e Direito Constitucional*, Almedina, Coimbra, 2002, p. 604.

<sup>(3)</sup> AROSO LINHARES, “O Direito como forma de vida”, *Comunicação apresentada ao 1.º Congresso de Direito Constitucional da UNTL*, em 11.07.2009.

Aipélo, Hatolia, Manufai, Central do Sul, Central do Norte (Aileu) Remexio, Manatuto, Baucau, Viqueque, Lautem e Oe-Cussi] <sup>(4)</sup>.

## 2. Da Constituição à criação dos municípios

Na construção das estruturas do Estado timorense pretende-se agora dar corpo à imposição constitucional da descentralização administrativa, prevista nos arts. 5.º e 72.º da CRDTL. O art. 5.º garante, em geral, a vigência do “princípio da descentralização”, que o Estado respeita na sua organização territorial. À partida, prevê-se o regime administrativo especial das regiões de Oe-Cusse Ambeno e Ataúro, fruto da sua especial insularidade <sup>(5)</sup>. A concretização deste princípio de descentralização administrativa é apontada pela imposição constitucional ao legislador ordinário que, nos termos do art. 72.º da CRDTL, se fará pela constituição de “*pessoas colectivas de território*” necessariamente “*dotadas*

<sup>(4)</sup> NUNO CANAS MENDES, *A “multidimensionalidade” da construção identitária em Timor-Leste: nacionalismo, estado e identidade nacional*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2005, p. 138.

<sup>(5)</sup> Estas são duas partes do território timorense com estatuto administrativo especial, nos termos do art. 71.º da CRDTL “2. *Oe-Cusse Ambeno rege-se por uma política administrativa e um regime económico especiais*. 3. *Ataúro goza de um estatuto económico apropriado*”. Oe-Cusse Ambeno é um enclave na parte ocidental da ilha de Timor, que se conta ter sido o primeiro local de chegada dos portugueses; Ataúro é uma ilha localizada na costa norte de Timor-Leste, ao largo da baía de Díli.

de órgãos representativos". O objectivo fundamental desta imposição constitucional vai dirigido a organizar a participação do cidadão na solução dos problemas próprios da sua comunidade e promover o desenvolvimento local, sempre "sem prejuízo da participação do Estado".

Nos termos do art. 65.º, estes órgãos serão "escolhidos através de eleições, mediante sufrágio universal, livre, directo, secreto, pessoal e periódico", de forma a garantir a adequada representatividade. No sentido de garantir a publicidade dos seus actos, o art. 73.º, n.º 2, da CRDTL sanciona com ineficácia a falta de publicidade dos actos das instituições do poder local, assim também reconhecendo a sua relevância e dignidade. O objectivo da administração autónoma de base territorial será "organizar a participação do cidadão na solução dos problemas próprios da sua comunidade e promover o desenvolvimento local". O legislador constituinte, apesar de traçar as barreiras nas quais o poder local se manifestará, deixa a "organização, a competência, o funcionamento e a composição dos órgãos de poder local" para concretização do legislador ordinário, nos termos do art. 72.º, n.º 2, da CRDTL. Do regime constitucional referido (arts. 5.º, 65.º, n.º 1, 72.º e 156, n.º 1, alínea h), da CRDTL) retiram-se as orientações que deverão enquadrar a actuação do legislador ordinário no cumprimento da obrigação constitucional de descentralização territorial (art. 5.º). O passo mais significativo dado, até agora, na concretização da imposição constitucional de descentralização administrativa foi a aprovação da Lei n.º 11/2009, de 7 de Outubro, pelo qual se procedeu à "Divisão Administrativa e Territorial" pela criação dos municípios. Nos termos do art. 4.º, "1. São municípios de Timor-Leste os de: a) Aileu; b) Ainaro; c) Baucau; d) Bononaro; e) Covalima; f) Dili; g) Ermera; h) Lautém; i) Liquiçá; j) Manatuto; k) Manufahi; l) Oe-Cusse Ambeno; m) Viqueque".

O procedimento legislativo de realização da imposição constitucional de descentralização encontra-se em curso, neste momento, com a sub-

missão, pelo Governo, ao Parlamento Nacional da Proposta de Lei n.º 18/II/2009. A proposta de lei anuncia, logo no seu art. 1.º, o propósito de estabelecer "os órgãos de poder local, respectivas composição e competências, o quadro de transferência de atribuições para os municípios, bem como o quadro de cooperação com a administração central, concretizando o princípio da descentralização administrativa previsto na Constituição". Para este efeito, define, no art. 3.º, as competências objecto de descentralização, identifica, no art. 2.º, os órgãos dos municípios como a "Assembleia Municipal" (doravante AM) (arts. 5.º e segs.) e a "Câmara Municipal" (arts. 22.º e segs.), bem como as finanças municipais, nos arts. 32.º e segs., e as relações entre Governo e municípios, nos arts. 50.º e segs., em termos que merecerão atenção mais detida adiante. A Proposta de "Lei do Governo Local" é complementada pela Proposta de "Lei Eleitoral Municipal" (Proposta de Lei n.º 19/II/2009), apresentada ao Parlamento Nacional, na mesma ocasião, para a qual se remeterá sempre que necessário.

### 3. Estruturas tradicionais de "Lideranças Locais"

A relação das formas tradicionais de organização do poder mais próximas das populações com as estruturas formais do Estado é uma das mais decisivas questões suscitadas pela construção de um novo ordenamento jurídico em Timor-Leste. A legitimidade acrescida que trazem aos processos decisórios, pela referência a processos tradicionais de decisão reconhecidos como justos, não é facilmente incorporada nos cânones estaduais-constitucionais.

O texto da Constituição garante, no art. 2.º, n.º 4, que: "O Estado reconhece e valoriza as normas e os usos costumeiros de Timor-Leste que não contrariem a Constituição e a legislação que trate especialmente do direito costumeiro". Para dar

cumprimento a este desígnio constitucional, foi aprovada a Lei n.º 3/2009, de 8 de Julho, “Lei das Lideranças locais e sua Eleição”, dirigida a definir e regular os limites de actuação das estruturas de liderança comunitária, bem como a organização e execução do processo da sua eleição. As “lideranças comunitárias” seguem as divisões tradicionais do “suco” e da “aldeia”. Nos termos do art. 3.º desta Lei, o “suco” é uma organização comunitária criada “*com base em circunstâncias históricas, culturais e tradicionais e que tem área estabelecida no território nacional e população definida*”. E a “aldeia” corresponde ao “*agregado populacional unido por laços familiares e tradicionais e ligado aos sucos por relações históricas e geográficas*”.

Não é clara a relação desta estrutura tradicional, por um lado, com a concretização da obrigação legislativa em matéria de descentralização administrativa, e, por outro lado, a compatibilização da própria estrutura tradicional com as obrigações constitucionais de exercício do poder, em especial, o princípio democrático ou o respeito pela igualdade entre géneros (6). Neste sentido, as competências de Chefe e do Conselho de Suco e do Chefe de Aldeia podem conflitar com as competências de outros órgãos, descentralizados ou não. Em matéria de justiça, por exemplo, pretender que o Chefe de Suco deve “*favorecer a resolução de pequenos conflitos que envolvam duas ou mais Aldeias do Suco*”, nos termos do art. 11.º, alínea c), poderá colocar em causa o monopólio constitucional da função jurisdicional. Em sentido aproximado, a previsão do art. 12.º, alínea c), poderá ameaçar o exercício das competências dos órgãos do poder local ao pretender que o Conselho de Suco deve “*identificar, planear e fazer o acompanhamento da execução das actividades nas áreas de saúde, educação, meio am-*

(6) Lembre-se que o ocupante Indonésio tentou condicionar as lideranças tradicionais pela eleição dos Chefes de Suco, período no qual conviviam lideranças eleitas com aquelas resultantes da legitimação tradicional.

*biente, promoção do emprego e segurança alimentar, entre outras a serem realizadas em prol do desenvolvimento do Suco*”.

#### 4. A devolução de atribuições

A devolução de atribuições do Estado, feita pela pessoa colectiva Estado, em pessoas colectivas de território mais circunscrito não se pode confundir, tal como parece fazer o art. 3.º da Proposta de Lei n.º 18/II/2009, com as “competências” detidas por cada um dos seus órgãos. Não parece facilmente compreensível, da perspectiva de uma boa técnica legislativa, que, por exemplo, a AM tenha, em diferentes artigos, “Poderes” (art. 7.º), “Atribuições” (art. 11.º) ou “Responsabilidades” (art. 12.º) mas não tenha, no texto legal proposto, “Competências”.

##### 4.1. Âmbito

A Constituição não enuncia quais as atribuições a devolver, nem o seu conteúdo ou alcance. Aos municípios podem ser devolvidas as seguintes atribuições (na formulação equívoca do art. 3.º da Proposta de Lei, “Os municípios exercem competências, nos limites descentralizados pelo Governo, nos seguintes sectores”): saúde; educação; agricultura; infra-estrutura; ambiente e saneamento; serviços e acção social; protecção civil; habitação e urbanismo; desporto e tempos livres; património e cultura; indústria, comércio e turismo; promoção do desenvolvimento; apoio aos sucos. A previsão, no art. 3.º, das competências objecto de descentralização, enumera, expressamente, a impossibilidade de devolução das competências relacionadas com “a) Defesa nacional; b) Política externa; c) Política económica; d) Segurança nacional; e e) Política de recursos naturais e energética”. Sempre se deveriam considerar reservadas ao Governo central aquelas que contendam com o exercício de funções soberanas (como a Defesa Nacional ou a

Política Externa). Por outro lado, a riqueza dos recursos naturais descobertos em Timor-Leste (em especial, o petróleo e o gás natural), bem como a sua relevância para a sustentabilidade económica do próprio Estado, sempre recomendariam a reserva da exploração dos recursos naturais como atribuição do Estado, como parece ser o sentido do art. 139.º da Constituição. Não se compreende, ainda assim, a técnica legislativa que se refere à reserva da “política de recursos naturais e energética” ou da “política económica”, como faz o art. 3.º, n.º 4, alíneas c) e e), da proposta legislativa, de forma que parece equívoca numa intervenção legislativa que tem por objecto a descentralização administrativa.

#### 4.2. Forma

A primeira imposição constitucional (além da própria descentralização territorial) é a da criação de pessoas colectivas de território (art. 72.º), nada se referindo quanto às atribuições das pessoas colectivas de território. Aliás, por essa razão, a vigência do princípio da descentralização levaria a considerar, em sentido inverso ao previsto no art. 3.º da Proposta de Lei, não a possibilidade de devolução de “Atribuições” (um conceito mais apto a designar a relação com a administração indirecta do Estado), mas o simples reconhecimento legal das atribuições prosseguidas pelas pessoas colectivas de território. O Estado central não outorga ao poder local qualquer prerrogativa, apenas reconhece a existência de problemas que podem ser melhor resolvidos ao nível local, conforme orienta o princípio da descentralização na CRDTL, previsto no art. 5.º.

A organização, competência, funcionamento e composição dos órgãos de poder local são definidas por Lei, nos termos do art. 5.º, n.º 2, confirmado pelo art. 72.º, n.º 2, ambos da Constituição, apesar de o art. 95.º, n.º 2, não elencar como competência legislativa exclusiva do Parlamento Nacional, por se tratar da concretização

necessária de uma imposição constitucional, susceptível, aliás, de contender com matéria de direitos fundamentais (art. 24.º da CRDTL). Além do mais, o art. 72.º, n.º 2, refere que “a organização, a competência, o funcionamento e a composição dos órgãos de poder local são definidos por lei” e o art. 65.º, n.º 5, da CRDTL determina que o processo eleitoral será, necessariamente, regulado por lei.

Não se impede, naturalmente, que o Governo proceda a ulterior regulamentação de disposições desta lei, mas o essencial das atribuições devolvidas, seu alcance e conteúdo, deve constar de acto legislativo, de forma a garantir a estabilidade e a previsibilidade do exercício das funções pelas instituições do poder local e de modo a não desequilibrar a relação do Governo com os entes territoriais locais, evitando que prejudique a respectiva autonomia e a prossecução das suas finalidades. A intervenção governamental deverá sempre respeitar o fim último para o qual se estabeleceu constitucionalmente o princípio da descentralização administrativa, limitando-se ao mínimo necessário para respeitar, por um lado, a boa administração de fundos públicos e o princípio da legalidade, ao mesmo tempo que deve permitir às populações a prossecução dos seus fins específicos. Por isso mesmo, não se compreende que sejam definidos, “por decreto, em consulta com os municípios, os limites e serviços específicos, dentro das competências estabelecidas, que são descentralizadas para os órgãos de Administração Municipal”, nos termos do art. 3.º, n.º 2, da proposta legislativa. Para lá da imprecisão terminológica, já apontada, o facto de serem “Atribuições” descentralizadas significaria que nenhum acto governamental (de valor legal ou infralegal) poderia definir os “limites e serviços específicos” dessa devolução. O mesmo se diria relativamente à possibilidade de diferenciação de “descentralização de funções”, segundo o art. 3.º, n.º 3, da Proposta de Lei, tendo em conta: “a) os benefícios localizados a partir do serviço; b) a economia de escala substancial associada com a

*produção do serviço; c) a capacidade administrativa e técnica a nível local*". As eventuais virtualidades desta possibilidade não se podem referir à distinção, entre os municípios, das atribuições prosseguidas pelos municípios, mas antes aos serviços prestados e a serem supridos pela administração central, eventualmente distinguidos também em sede de transferências financeiras do Estado.

Em sentido semelhante, se avalia a possibilidade de o Governo poder "*delegar serviços aos governos locais, mediante a compensação dos custos associados ou divisão das receitas produzidas*", nos termos do art. 4.º. Pelo instituto da "*delegação de competências*", previsto, em geral, nos arts. 16.º e segs. do Decreto-Lei n.º 12/2006, de 26 de Julho (Estrutura Orgânica da Administração Pública), podem ser delegadas, precisamente, e como o nome indica, "*Competências*" e não "*Serviços*", como apresenta o texto legislativo. E não parece que se possa, por delegação de competências, devolver novas atribuições, como indicia o texto. Em qualquer das hipóteses referidas podem resultar importantes distorções para o princípio da descentralização administrativa consagrado na CRDTL, ameaçando a personalização da Administração Territorial Autónoma, bem como a autonomia que lhe corresponde. Ademais, como se referiu anteriormente, não é desejável tratar desse modo uma matéria tão decisiva para garantir a previsibilidade da actuação estadual, deixando a devolução de atribuições nos municípios ao sabor de actos não legislativos, que vogam entre as conveniências conjunturais do poder em funções.

#### 4.3. Poder regulamentar

Não parece isenta de problemas a eventual previsão de um poder regulamentar dos órgãos do poder local, para a prossecução dos interesses da respectiva comunidade territorial, em especial, face à previsão das fontes de direito na Lei n.º 2/2002, de 7 de Agosto. No entanto, sempre

se poderá considerar a previsão legislativa deste instrumento do poder local como imprescindível para o cumprimento das atribuições que lhe estão constitucionalmente garantidas, evitando, nomeadamente, a intervenção governamental que ameaça a autonomia da pessoa colectiva territorial. Ainda assim, não se compreende o alcance da sujeição, nos termos do art. 8.º da proposta legislativa, dos Regulamentos Municipais "*à análise jurídica, pelo Ministério responsável pelos assuntos do Governo Local*". A referência a "*análise jurídica*" não parece indiciar qualquer forma de dependência tutelar, mas é potenciadora de confusão face à sua imprecisão terminológica.

#### 5. Relação interpessoal com o Estado

A relação dos órgãos das pessoas colectivas territoriais do poder local com os órgãos da Administração Directa Central do Estado é, naturalmente, um dos decisivos critérios para se saber da real concretização da imposição constitucional em matéria de descentralização administrativa. O art. 71.º da Constituição delimita os termos desta relação, garantindo, à partida, a presença do "governo central" nos diversos "escalões administrativos do território", em termos que a intervenção legislativa ordinária não pode ignorar. Na concretização desta previsão constitucional, apesar de não caber ao legislador ordinário definir dogmaticamente a relação entre os órgãos das pessoas colectivas territoriais e os do Estado, deve, no entanto, elencar com clareza e precisão os poderes de intervenção do Governo naqueles. Estabelecer, como o faz o art. 50.º da proposta legislativa, que as relações entre Governo e órgãos do poder local se pautam pela "*cooperação e apoio mútuo*" é intenção tão piedosa quanto redundante. Sempre pareceria mais avisado seguir a pré-existente relação legal de tutela, que é prevista, aliás, já para a relação dos órgãos do Governo com a Administração indirecta do Estado, nos termos do art. 10.º do

Decreto-Lei n.º 12/2006, de 26 de Julho.

Não é sempre clara a intenção do legislador relativamente à previsão da relação entre Governo e pessoas colectivas de território. A proposta de lei prevê, de forma esparsa, diversas formas de intervenção governamental na actuação dos órgãos dos municípios. O art. 51.º da proposta legislativa refere que compete ao “*órgão do Governo*” (que se imagina ser uma referência a um Ministério ou Secretaria de Estado) “*responsável pelos assuntos do Governo Local supervisionar o cumprimento da lei*”. O equívoco sobre o que seja a “*supervisão*” como relação interpessoal (que apenas se conhece como relação inter-orgânica residual) parece aqui apontar-se para a “*tutela de legalidade*”, uma das modalidades que distingue quanto ao fim da relação interpessoal tutelar, cujo recorte criterioso parece aqui faltar. A necessidade de garantir o cumprimento da legalidade impõe uma especial relação, que, no entanto, não se poderá estender de tal forma que, nomeadamente, afecte o mérito de todas as decisões dos órgãos descentralizados, algo que ameaçaria a autonomia personalizada do poder local na prossecução dos fins próprios das comunidades locais. Iguamente decisivo será uma clara previsão do conteúdo da tutela governamental, o que importaria definir com ponderação o conteúdo dos poderes de tutela: *inspectiva* (na realização de inspecções), *revogatória* (a possível revogação de algumas decisões, com fundamento na ilegalidade grosseira) ou *sancionatória* (relativa à aplicação de sanções). A descentralização, tal como a configura a CRDTL, sempre pareceria afastar a possibilidade de o legislador ordinário prever uma tutela *substitutiva*, pela qual praticasse actos de competência exclusiva dos órgãos das pessoas colectivas territoriais descentralizadas e no âmbito das suas atribuições legais.

A *tutela em matéria financeira* é uma das questões nas quais se jogará, de forma decisiva, a realização da previsão constitucional da descentralização administrativa. Para lá da anteriormente

citada tutela da legalidade, a previsão de “*Auditorias municipais*”, no art. 49.º da proposta legislativa, aponta para uma modalidade de *tutela inspectiva*, deixada sem sanções específicas em matéria financeira, sendo apenas remetidas para o regime geral no qual vale o já referido relativamente à *tutela sancionatória*. Ademais, não se compreende a razão pela qual se exclui o órgão executivo da tutela sancionatória do Governo quando será, previsivelmente, no exercício das suas competências que a tutela inspectiva se desenvolverá, uma vez que cabe à Câmara Municipal “*executar o orçamento municipal*”, nos termos do art. 24.º, n.º 1, alínea *h*).

Já se viu como a referência a “*análise jurídica*” não parece indiciar qualquer forma de dependência tutelar, algo que deveria ser solucionado para evitar confusão face à imprecisão terminológica do art. 8.º da proposta legislativa. Por outro lado, parece difícil de aceitar a previsão do poder de direcção entre o “*Presidente da Câmara*” e os “*Chefes de Suco*”, obrigados, nos termos do art. 52.º, alínea *a*), a “*atender às determinações do Presidente da Câmara*”. Apesar da formulação equívoca (“*atender*”), não parece que esta possa ser referida a uma qualquer vinculação remanescente de uma relação de hierarquia impossível de aceitar, em especial, dada a eleição universal e directa do Chefe de Suco.

## 6. O princípio democrático local

O respeito devido à vontade das populações locais, manifestada na eleição dos seus órgãos representativos, é o fundamento constitucional (previsto nos arts. 65.º e 72.º da CRDTL) da própria descentralização administrativa e legítima a sua personalização e os diferentes graus de autonomia. Decisivo aqui será garantir o respeito devido ao *princípio democrático* ao nível local pelo governo e demais órgãos da administração central directa e indirecta do Estado.

### 6.1. Órgãos do poder local

Quanto à estrutura orgânica dos Municípios, estabelece-se que são órgãos dos municípios a “Assembleia Municipal” (AM) e a “Câmara Municipal” (art. 2.º).

A AM, nos termos dos arts. 5.º e segs. da proposta de lei, é o “órgão deliberativo do município” composto por membros eleitos por sufrágio universal, livre, directo, secreto, pessoal e periódico, nos termos da Lei Eleitoral para os municípios. Segundo o art. 13.º da proposta de lei eleitoral para os municípios, a conversão de votos em mandatos, na eleição para a AM, faz-se de acordo com o método de representação proporcional correspondente à média mais alta de *Hondt*. A composição da AM varia entre 15 e 21 membros, de acordo com a sua população (?) e detém competências deliberativas e de fiscalização, além daquelas relativas à sua organização interna. Assim, compete, designadamente, à AM, no exercício da *competência deliberativa*: aprovar os planos e os orçamentos que cobrem os sectores pelos quais são responsáveis; aprovar regulamentos municipais em áreas que sejam da competência do município; *competências de controlo*, ao providenciar a fiscalização da execução orçamental com base nos relatórios apresentados à Assembleia pelo Presidente da Câmara e supervisionar as actividades da administração municipal; relativamente à *sua organização interna*, eleger o seu Presidente e aprovar o seu regimento interno; bem como, *residualmente*, discutir os problemas enfrentados pelos residentes do município e recomendar ao Presidente da Câmara formas de resolver esses problemas. Cabe-lhe, ainda, a representação externa do município na

(?) O art. 6.º da proposta de lei prevê, para municípios com mais de 150 mil habitantes, 21 membros; para municípios com população maior do que 100 mil e menor do que 150 mil habitantes, 19 membros; para municípios com população maior do que 50 mil e menor do que 100 mil habitantes, 17 membros; para municípios com menos de 50 mil habitantes, 15 membros.

celebração de acordos com outros municípios de forma a prestar, em conjunto, um serviço para o qual tenham competência. A AM compõe-se, nos termos dos arts. 17.º e segs. da proposta de lei, de comissões específicas, para finanças municipais e assuntos sociais, e de uma comissão permanente, especialmente relevante no período de recesso ou em caso de dissolução, podendo ser criadas comissões *ad hoc*.

A Câmara Municipal, nos termos dos arts. 22.º e segs. da proposta de lei, é o órgão executivo do município, sob a liderança do Presidente da Câmara e com o apoio da administração municipal. O Presidente da Câmara será o candidato que obtiver a maioria absoluta dos votos validamente expressos, excluídos os votos em branco nas eleições para Presidente da Câmara. Nos termos dos arts. 20.º e segs. da proposta de lei eleitoral para os municípios, apenas o Presidente da Câmara é eleito em lista uninominal por município, pelo sistema de maioria dos votos validamente expressos, excluídos os votos em branco e nulos. A legitimidade democrática do Presidente, bem como as competências que lhe estão atribuídas, parecem transformá-lo no verdadeiro órgão executivo do município, mais do que a própria Câmara Municipal, assim, reduzida ao seu órgão de apoio, ao contrário do que indicaria o art. 2.º da proposta de lei. Entre as competências executivas do Presidente da Câmara, cabe-lhe representar o município; publicar e implementar as deliberações e decisões da AM, bem como preparar o seu processo decisório, em especial, pela proposta do plano municipal e do orçamento. Cabe-lhe, ainda, submeter à AM outras matérias, como relatórios de progresso periódicos e financeiros à AM, incluindo o relatório anual consolidado sobre as actividades e despesas municipais. Relativamente a outros órgãos, cabe ao Presidente nomear e supervisionar o Secretário Executivo municipal; dar posse aos Chefes de Suco e Chefes de Aldeia no âmbito do município; monitorizar o desempenho do pessoal municipal e do pessoal dos serviços

desconcentrados do Governo, de acordo com as orientações da AM. As competências próprias exercidas pelo Presidente da Câmara referem-se à gestão e administração dos activos do município e à autorização de pagamentos e subscrição de todos os contratos entre o município e outras entidades.

## 6.2. Democracia local e o Governo

O princípio da democracia local sempre aconselharia a uma estrita regulamentação da possibilidade de intervenção governamental na nomeação e demissão de qualquer dos órgãos do poder local. À partida, tal intervenção deverá estar consagrada em acto legislativo, de preferência com forma de lei do Parlamento Nacional, não se permitindo que a fácil regulamentação do Governo possa alterar o próprio sentido da relação interpessoal a estabelecer com os órgãos do poder local, respeitadora da sua individualidade que é personalizada e democraticamente legitimada. Essa intervenção do Governo sobre os órgãos dos municípios assume aqui um cariz sancionatório, tão omissos noutros casos como visto, que, por isso, se deveria limitar a casos limite de paralisia ou absoluta incapacidade de decisão. A proposta legislativa apresentada prevê a dissolução da Assembleia Municipal, no art. 13.º, sob proposta do supracitado “*órgão responsável pelos assuntos do governo local*” ao Governo. A dissolução da Assembleia Municipal pode ser decidida, nos termos do art. 13.º, n.º 1, da proposta de lei do Governo Local, se “a) *for incapaz de deliberar durante doze meses sucessivos; b) for incapaz de aprovar um orçamento durante dois anos sucessivos; c) continuar, apesar de avisada, a agir para além do seu mandato estipulado por lei; d) agir de forma que possa colocar em risco a soberania do país; e e) se por qualquer razão for reduzida a metade dos seus membros*”. A omissão da previsão expressa da competência para essa decisão, ainda assim, parece atribuível ao mesmo “*órgão responsável pelos assuntos do governo local*”.

A decisão administrativa governamental de dissolução impõe um grau de intervenção que poderá ameaçar a autonomia personalizada das autarquias locais. Não se ignora a previsão constitucional do art. 71.º que, a propósito da *organização administrativa*, garante ao governo central a representação “*a nível dos diversos escalões administrativos do território*”. No entanto, numa interpretação sistemática do texto constitucional, esta previsão terá sempre de ser confrontada com a natureza, também constitucional, da exigência da descentralização administrativa, segundo o princípio da democracia local, o que sempre questionaria a bondade da solução proposta. Ainda que a garantia de impugnação judicial junto do Supremo Tribunal de Justiça (doravante STJ), observe o seu controlo, a abertura da solução legislativa encontrada suscita dificuldades que convidariam, pelo menos, a ponderar a necessidade de exigir uma decisão judicial para a dissolução dos órgãos locais representativos.

A maior crítica, em termos de técnica legislativa, sempre se imputará à discutível utilização de conceitos imprecisos como “*agir para além do seu mandato estipulado por lei*” ou “*colocar em risco a soberania do país*”, que aponta para um controlo governamental de difícil concretização. Esta solução enquadrar-se-ia no desenvolvimento de uma relação de tutela administrativa, aqui prevista em termos sancionatórios, cuja densificação não se compadece com genéricas formulações. Aquela que aqui se apresenta aproxima-se do exercício de poderes de valoração política, sendo insindicável e, por isso, sem a garantia de controlo judicial inaceitável. Deixar nas mãos da quotidiana luta político-partidária a dissolução de órgãos locais representativos, legitimados democraticamente, com prejuízo irreparável para valores fundamentais, consagrados constitucionalmente, como o princípio da democracia local, não se afigura, por isso, uma solução juridicamente aceitável.

Além disso, mais facilmente se compreenderia a atribuição do controlo desta decisão à

jurisdição administrativa do que ao STJ. Apesar de o STJ, nos termos do art. 124.º da CRDTL, como mais alto órgão da hierarquia dos tribunais judiciais e o garante da aplicação uniforme da lei, administrar justiça em matérias de natureza jurídico-constitucional e eleitoral, em termos desenvolvidos no art. 126.º da CRDTL. De facto, o art. 129.º da CRDTL prevê que o Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas (doravante TSAFC) é o órgão superior da hierarquia dos tribunais administrativos, fiscais e de contas, ao qual compete "a) *Julgar as acções que tenham por objecto litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais;* b) *Julgar os recursos contenciosos interpostos das decisões dos órgãos do Estado e dos seus agentes*". Esta solução sempre seria mais clara, apesar de, neste momento, não se encontrarem instalados o STJ, nem o TSAFC, sendo todas as competências de primeira instância exercidas pela jurisdição comum e, nos termos do regime transitório do art. 164.º, n.º 2, da Constituição, as competências de última instância serem exercidas pelo Tribunal de Recurso.

A previsão legislativa não esclarece ainda as consequências da dissolução no mandato da Câmara Municipal e do seu Presidente. Sempre pareceria ser de procurar esta solução no regime da democracia local, apesar de a dependência democrática entre o órgão representativo e o executivo local parecer contrariada pela omissão do legislador.

### 6.3. *Equilíbrio de poderes*

A relação de equilíbrio entre os diferentes órgãos representativos do poder local deve, igualmente, respeitar a autonomia democrática e limitar a intervenção governamental, seja no exercício desses poderes ou na sua definição por acto regulamentar. Por isso, também estas competências devem ser estritamente disciplinadas e previstas em lei. O acto legislativo que preveja a organização democrática do poder político local deve consagrar de forma clara a sua

relação interdependente. O modelo a definir é uma opção do legislador ordinário que se moverá entre as *necessidades de legitimação democrática* e de *garantia da eficiência da autonomia executiva*. Em especial, o modelo eleitoral a seguir, proporcional ou não, na eleição para um ou mais do que um dos órgãos representativos do poder local, será também decisivo na realização da democracia local. Deve-se, por isso, garantir uma adequada representatividade proporcional sem, no entanto, descurar a necessidade de corrigir eventuais desequilíbrios que potenciem fenómenos de exclusão e de maiorização governativa. Uma das imposições constitucionais em matéria de realização da descentralização administrativa exige que esta matéria seja definida por lei, nos termos do art. 65.º, n.º 1, da CRDTL, não se permitindo qualquer intervenção regulamentar do Governo nesta matéria.

A opção por um regime proporcional para todos os órgãos do poder local nunca seria a melhor opção no equilíbrio dos poderes democráticos. Em especial, os executivos plurais, compostos por membros de diferentes partidos políticos, podem conduzir à constituição de elencos de difícil governabilidade, no caso de executivos minoritários, e de inócua pluralidade, no caso de executivos majoritários. Mesmo a vantagem apontada, por permitir um maior controlo da acção do executivo, acaba por não se verificar, por um lado, porque não é este o fim desta composição plural dos executivos camarários (a câmara municipal é um órgão colegial solidário), bem como por não se afigurar relevante face ao "Presidencialismo" local. O conjunto dos poderes típicos do Presidente da Câmara deixa pouca margem de manobra para o efectivo controlo da acção por parte dos vereadores, nomeadamente dos vereadores da oposição<sup>(6)</sup>.

O projecto em análise não esclarece a composição da Câmara Municipal, não lhe atribuindo

(6) Sobre o tema, vide ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *A Democracia Local (aspectos jurídicos)*, Coimbra Editora, Coimbra, 2005, pp. 131 e segs.

qualquer competência, apenas a referindo, nos termos do art. 22.º, como “*órgão executivo do município sob a liderança do Presidente da Câmara e com o apoio da administração municipal*”. Daqui se extrai o que parece ser a consagração de um ainda mais vincado “Presidencialismo” municipal, com as competências previstas no art. 24.º. Este sistema apresenta como contrapeso um regime de controlo democrático que se aproxima do “*impeachment*” presidencial, num controlo político deixado à Assembleia Municipal, nos termos do art. 25.º. A legitimação democrática concorrente de órgãos do poder local, com mandatos definidos de forma autónoma e independente, pode ser um factor de perturbação do desempenho das respectivas competências. A legitimidade democrática directa do Presidente da Câmara torna-o mais facilmente imune ao controlo da Assembleia Municipal, do que numa solução em que a sua legitimidade democrática adviesse, de forma indirecta, do órgão representativo local<sup>(9)</sup>. A figura da “moção de censura”, desprovida de efeitos, desvaloriza consideravelmente o papel da Assembleia Municipal, em especial, no controlo da acção do executivo municipal, com claro prejuízo para a qualidade da democracia local<sup>(10)</sup>. Por outro lado, a inexistência desta dependência política redundará na falta de consequências do termo do mandato de um dos órgãos, por exemplo, pela dissolução de um órgão representativo no executivo, ou a demissão deste na subsistência daquele, de onde se podem gerar importantes desequilíbrios já testados em outros ordenamentos jurídicos.

(9) Neste sentido, na doutrina portuguesa, vide ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *A Democracia Local (aspectos jurídicos)*, cit., p. 127, e VITAL MOREIRA e FERNANDA PAULA OLIVEIRA, “Podem as Assembleias Municipais Reprovar Repetidamente o Orçamento Municipal?”, in *Scientia Iuridica*, Setembro-Dezembro de 2002, Tomo LI, n.º 294, p. 430. Em sentido contrário, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2.ª ed., 1994, Almedina, Coimbra, p. 489.

(10) A este propósito, vide ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *A Democracia Local (aspectos jurídicos)*, cit., pp. 143 e segs.

## 7. Finanças locais

Decisiva para a realização plena do princípio da descentralização é a previsão legislativa de adequados instrumentos de financiamento para o desempenho das competências dos órgãos do poder local. Mais uma vez, a sua previsão legal parece impor a limitação da intervenção governamental, nomeadamente regulamentar, que possa colocar em causa a autonomia devida aos órgãos do poder local, ademais, especificadamente regulada. Necessária é também a definição na lei dos princípios a observar nesta repartição dos recursos, sendo certo que estes devem ser orientados à adequada realização dos fins das comunidades locais, respeitando o princípio da igualdade, ao mesmo tempo que promovem a solidariedade nacional. Os seus critérios orientadores da transferência financeira do Estado para os entes territoriais locais, por outro lado, deverão também encontrar consagração legal, nomeadamente, privilegiando as comunidades mais desfavorecidas em função da sua dimensão populacional e territorial, respectiva dispersão e, eventualmente, pela adopção de rácios *per capita*. Neste sentido, sem prejuízo para a adequada flexibilidade (garantida pela previsão da figura da delegação de competências, que será acompanhada de financiamento próprio), a natureza plurianual da despesa a realizar não parece que possa fazer depender a descentralização das atribuições da definição anual da transferência de verbas. Se assim não for, pode existir uma violação grosseira do princípio da legalidade, da igualdade e da concretização das finalidades da descentralização administrativa.

Do lado da receita, também é importante fixar regras claras quanto ao financiamento dos entes do poder local, no quadro do regime jurídico-constitucional. Se a possibilidade de criação de tributos regionais se afigura afastada, a definição de taxas locais deve ser enquadrada legalmente ou remetida para legislação especial. Não se poderá, mais uma vez, deixar esta matéria vogar

às conveniências, regulamentares ou casuísticas, do Governo. Por outro lado, nos termos do art. 35.º da proposta legislativa, as prerrogativas de endividamento das entidades territoriais locais devem também ser estritamente definidas no mesmo instrumento legal. Do lado da despesa, a previsão legal não se bastará com uma genérica remissão para um orçamento local a aprovar, devendo referir detidamente os seus princípios orientadores e estabelecer, na falta de legislação especial adequada, já que se trata de regras básicas da contabilidade pública a observar. O mesmo se pode referir relativamente às modalidades de realização de despesa, nomeadamente através do aprovisionamento e das empreitadas de obras públicas a realizar pelos órgãos do poder local. O controlo da acção financeira do executivo municipal, nos termos do art. 34.º, e a tutela inspectiva do Governo, nos termos do art. 49.º, ambos da proposta legislativa, deixam sem sanção os comportamentos do executivo municipal, assim remetida para o regime geral de “*impeachment*” presidencial ou de dissolução da Assembleia Municipal.

## 8. Conclusão

A análise perfunctória aqui elencada em qualquer das matérias refere-se apenas à vigência incondicional dos princípios constitucionais consagrados na CRDTL. Este é o critério orientador essencial na intervenção legislativa ordinária, cuja violação, necessariamente, ameaçará o propósito constitucional de criação de uma administração territorial descentralizada, potencialmente, ferindo-o de inconstitucionalidade. A descentralização territorial não é incompatível com fenómenos de desconcentração que, apesar de não se encontrar expressamente prevista na Constituição, está prevista como limite material à sua revisão, no art. 156.º, n.º 1, alínea *h*). Ainda assim, a reforma do poder local pretende extinguir as actuais “administrações distritais e sub-

distritais”, nos termos do art. 27.º da Proposta de Lei n.º 11/2009.

A concretização da imposição constitucional em matéria de descentralização administrativa, em especial, com o recorte constitucional dado ao poder local, representa, em Timor-Leste, a constatação da imperiosa necessidade de promover a solução dos problemas ao nível mais próximo da população. Esta é uma exigência especialmente sentida à luz das especificidades locais, com uma geografia marcada pelo acentuado relevo, que transforma pequenas distâncias em difíceis jornadas (de prazer contemplativo de uma natureza luxuriante, é certo), uma demografia caracterizada por uma população muito jovem, dispersa pelo território e com dificuldades no acesso ao ensino (mais grave ainda no género feminino), e, por isso, votada, em largas parcelas do território, a uma economia de subsistência, marcada mais ainda pelo peso sociocultural da tradição. Esta característica é aqui particularmente importante, na medida em que releva para exercício e legitimidade da autoridade ao nível local, mais sensível às estruturas tradicionais do que ao estado formal. Esta riqueza impõe uma intervenção legislativa especialmente cuidada e rigorosa. Rigor que deve partir da clareza conceptual e linguística (muito sensível num sistema jurídico bilingue, com um embrionário domínio da língua portuguesa) e se deve estender à limpeza das linhas do desenho do edifício legislativo na construção do poder local. O propósito do presente texto, nascido da experiência lectiva ao Curso de Direito da Universidade Nacional Timor Lorosa'e, no ano lectivo 2008/2009, é contribuir modestamente nesse exercício que é, afinal, o propósito último da construção das estruturas do Estado soberano e independente de Timor-Leste.

RICARDO SOUSA DA CUNHA