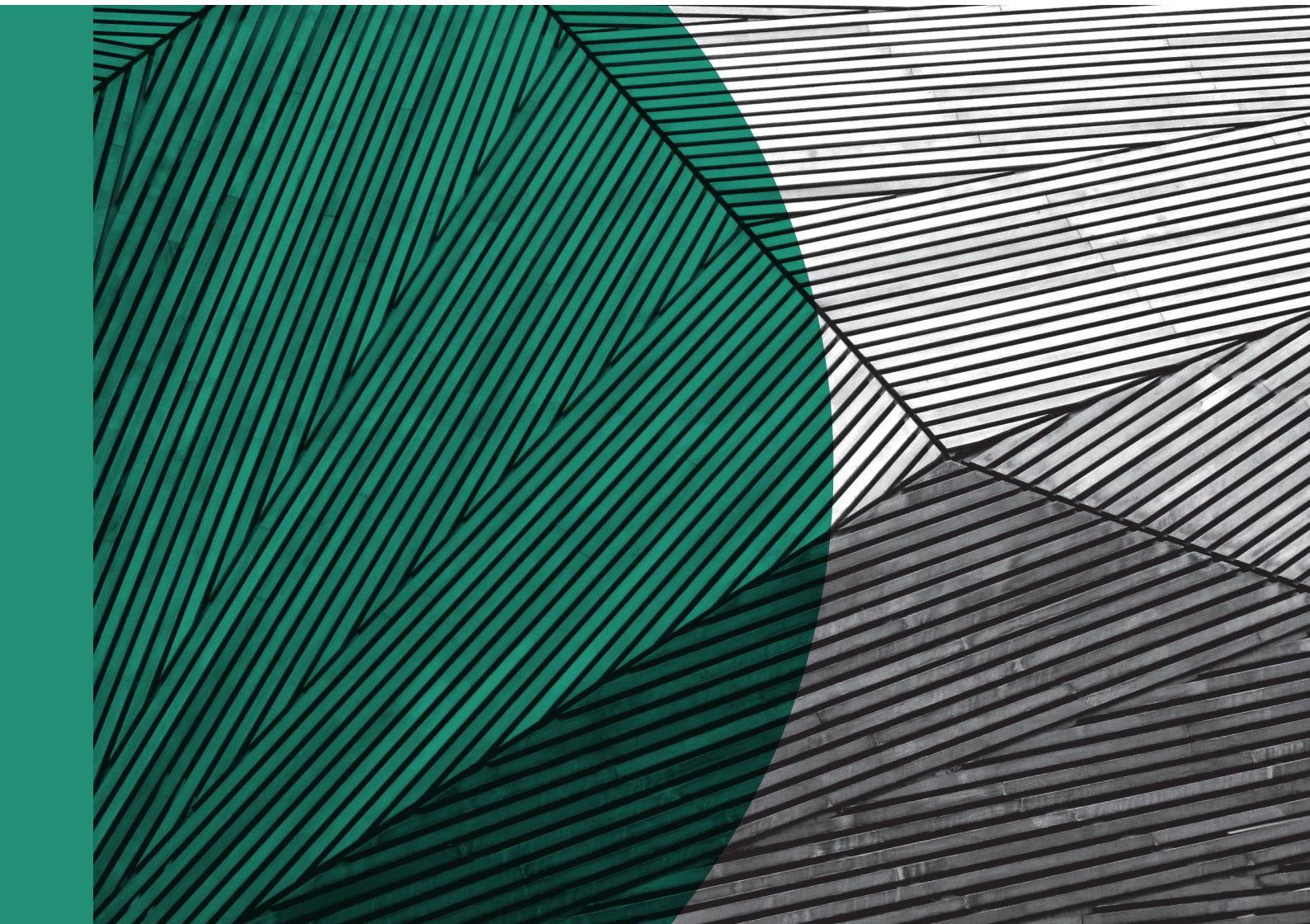


**JORNADAS DE DIREITO MUNICIPAL
COMPARADO LUSÓFONO**
SÍNTESE COMPARATIVA

JOSÉ MELO ALEXANDRINO



SÍNTESE COMPARATIVA
JORNADAS DE DIREITO MUNICIPAL COMPARADO LUSÓFONO

– Lisboa, 20 de Abril de 2012 –

Prof. Doutor José Melo Alexandrino

Prestes a concluir estas nossas Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono, que constituíram o módulo II do Curso de pós-graduação em Direito Municipal Comparado dos Países de Língua Portuguesa, cabe-me a tarefa de tentar executar uma síntese comparativa final.

Permitam-me, no entanto e a título preliminar, algumas palavras breves a respeito do curso que hoje tem o seu encerramento e ainda a respeito do enquadramento material da cooperação jurídica no universo da lusofonia.

A primeira dessas palavras é de agradecimento: por um lado, um sincero agradecimento a todos os nossos alunos que, com a sua inscrição, tornaram viável a realização deste curso e que, com os seus trabalhos escritos, abrem novos horizontes ao Direito Municipal Lusófono; por outro, a todos os muitos oradores (Professores desta Faculdade, mas também de outras Universidades e de outros países e continentes), pelas lições que proferiram no módulo I, pelas intervenções feitas nestas Jornadas, sem esquecer as de abertura e de moderação das sessões e a do encerramento do curso; queria agradecer ainda a todas as pessoas que nos deram a honra de estar presentes nestes dois dias de trabalho, com um destaque muito especial para o Senhor Ministro da Administração do Território de Angola, Dr. Bornito e Sousa.

Quanto ao sentido da cooperação jurídica lusófona, gostava de deixar também aqui registadas algumas notas (olhando muito em especial à lição do Professor José de Oliveira Ascensão), que são estas: (1) em todos estes países¹ «há um tronco fundamental, marcado pelo sistema romanístico do direito em que se integram e por um ordenamento comum até ao século XIX ou até este século»² – ainda que, por via do Brasil, como nos referiu o Professor Fernando Menezes, seja visível uma forte atracção pelo sistema jurídico norte-americano; (2) com a independência e após uma fase de regime de partido único³, os cinco novos países africanos de língua portuguesa tiveram de promover processos de transição (dramaticamente ainda em curso no caso da Guiné-Bissau)⁴, transição essa que em regra começou com a abertura ao mercado^{5 6}; (3) com o desenvolvimento desse processo de abertura, manifestou-se também a necessidade de introdução de reformas legislativas (alicerçadas “no renascer do sentido jurídico”⁷); ora, nesse plano, a complexidade dos problemas, as carências de todo o tipo, nomeadamente ao nível da formação jurídica (tanto da formação de base⁸ como da mais avançada) ou ao nível da disponibilidade da informação, vão reclamar o recurso à cooperação jurídica internacional⁹, suscitando a resposta da Universidade; (4) um outro aspecto importante – que não deixa de ter uma forte repercussão no Direito Municipal – tem a ver com o facto de, ao lado de sociedades essencialmente ocidentalizadas, haver outras que são

¹ Para uma visão de síntese, Dário Moura Vicente, «O lugar dos sistemas jurídicos lusófonos entre as famílias jurídicas», in *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Martim de Albuquerque*, Lisboa, 2010, pp. 401-429.

² José de Oliveira Ascensão, *A cooperação jurídica universitária entre os países de língua portuguesa*, texto acessível em <<http://www.fd.ul.pt/Portals/0/Docs/Institutos/ICJ/LusCommune/AscensaoJoseOliveira2.pdf>>, p. 2.

³ António Alberto Neto, *Instituições políticas e sistemas constitucionais nos países africanos de expressão portuguesa*, Luanda, 2003; Rui Medeiros, *Constitucionalismo de Matriz Lusófona*, Lisboa, 2011, p. 26; Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, tomo I, 9.ª ed., Coimbra, 2011, pp. 234 ss.

⁴ Para um enquadramento geral deste caso, E. Kafft Kosta, *Estado de Direito – O Paradigma Zero: entre lipoaspiração e dispensabilidade*, Coimbra, 2007, pp. 186 ss., 705 ss.

⁵ José de Oliveira Ascensão, *A cooperação jurídica...*, p. 3.

⁶ Já relativamente a Cabo Verde, talvez essa transição tenha mesmo começado pelo poder local, graças a uma forte tradição municipalista, mesmo durante o período do partido único, mas porventura também por uma outra razão (segundo a hipótese da Professora Fátima Monteiro): o facto de a dispersão da comunidade cabo-verdiana pelo Mundo ter propiciado uma mais fácil recepção e penetração nesse país dos valores da sociedade aberta ocidental (sobre o tópico, José Melo Alexandrino, «Os tribunais e a defesa dos direitos fundamentais: reflexões em torno da experiência cabo-verdiana», in *Elementos de Direito Público Lusófono*, Coimbra, 2011, pp. 187 ss.).

⁷ José de Oliveira Ascensão, *A cooperação jurídica...*, p. 3.

⁸ Considerando a formação jurídica de base como primeiro desafio a enfrentar, cfr. José de Oliveira Ascensão, *A cooperação jurídica...*, p. 3.

⁹ *Ibidem*.

sociedades *dualistas* (as dos três países continentais africanos e de Timor Leste)¹⁰; ora, sendo diferentes os problemas, também as respostas jurídicas terão de ser adaptadas a esses problemas; (5) uma nota final é a de que não se podem importar sistemas nem leis de outros países¹¹, porque as diferenças reais dessas sociedades devem ser tidas em conta, ponderando devidamente as dimensões políticas, económicas e sociais relevantes – preocupação que não deixou de estar subjacente logo no módulo I deste Curso (centrado no “contexto e perspectivas interdisciplinares”).

Este breve ensaio de síntese comparativa estará dividido em quatro partes: (i) um instante de comparação histórica; (ii) um quadro comparativo da institucionalização e organização do poder local na actualidade; (iii) um quadro recapitulativo dos problemas que mereceram menção expressa; (iv) para terminar com a formulação de um conjunto de conclusões gerais.

1. Panorama existente no início do século XX

Para quem seguiu os nossos trabalhos, ficou bem patente em cada uma das intervenções aqui proferidas a relevância da dimensão histórica das instituições locais.

Perante a dificuldade de execução de uma comparação retrospectiva, optei pelo caminho seguinte: o de olhar para o *retrato* que estes países (alguns dos quais eram então apenas territórios)¹² ofereciam no início do século XX, quanto aos entes (ou outras estruturas) locais de que dispunham, tomando por base os dados disponíveis numa obra editada em 1903 pelo geógrafo Ernesto de Vasconcelos¹³ (sabendo que se encontrava então em vigor, quanto aos domínios ultramarinos, o decreto orgânico das

¹⁰ *Ibidem*, p. 4.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Teriam ainda de ser mencionados os casos da Índia e de Macau: (i) o Estado da Índia era na altura o domínio ultramarino que apresentava uma organização mais avançada, com três distritos (Goa, Damão e Diu), divididos em 12 concelhos (9, 2 e 1, respectivamente) e estes, por seu lado, divididos em freguesias (*ibidem*, pp. 376 ss.); (ii) por sua vez, a província de Macau, depois da elevação de Timor a distrito autónomo, ficou reduzida a dois concelhos, o da cidade (com dois bairros) e o da Taipa e Coloane, com a particularidade de a câmara municipal (*Leal Senado*) ter alçada nos dois concelhos (*ibidem*, p. 407).

Segundo o artigo 95.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau de 1993, a Região Administrativa Especial de Macau pode dispor de órgãos municipais sem poder político (e com poderes essencialmente consultivos).

¹³ Cfr. Ernesto J. de C. e Vasconcellos, *Colônias Portuguezas – Geographia Physica, Politica e Economica*, 2.ª ed., Lisboa, Typographia da Companhia “A Editora”, 1903.

províncias ultramarinas de 1 de Dezembro de 1869, referendado por Rebelo da Silva)¹⁴. Aqui, como nos parágrafos seguintes, adoptaremos a sequência dos países constante do programa das Jornadas.

- (i) *Portugal* era um Estado unitário¹⁵, que contava à época com 291 concelhos¹⁶ e cerca de 4000 freguesias (mantendo-se nesse período a tradicional dificuldade de fixação de uma autarquia supramunicipal)¹⁷.
- (ii) O *Brasil*, que tinha adoptado a República e a forma de Estado federal havia uma década¹⁸, tinha 1121 municípios¹⁹ (que eram, tal como hoje, o único ente local).
- (iii) *Cabo Verde* era uma província ultramarina e um distrito administrativo, constituído por 7 concelhos de 1.^a classe, 2 de 2.^a classe e ainda por 29 paróquias²⁰ (ou freguesias)²¹.
- (iv) *Moçambique* era uma província ultramarina constituída por 6 distritos, um dos quais militar (o de Gaza)²². Nos territórios não concessionados a companhias coloniais²³, havia 4 concelhos (um por distrito) e múltiplos comandos e postos militares²⁴. Por sua vez, os territórios da “Companhia do

¹⁴ Sobre este diploma, Marcello Caetano, «História da Administração Colonial» (1934), in *Estudos de História da Administração Pública Portuguesa* (organização de Diogo Freitas do Amaral), Coimbra, 1994, pp. 497 ss.; Gilles Cistac, *O Tribunal Administrativo de Moçambique*, Maputo, 1997, pp. 10 ss.; Carlos Feijó, *A Coexistência Normativa entre o Estado e as Autoridades Tradicionais na Ordem Jurídica Angolana*, Coimbra, 2012, pp. 285 ss.

¹⁵ Sobre a distribuição geográfica dos domínios ultramarinos portugueses, cfr. Ernesto de Vasconcellos, *Colonias Portuguezas...*, pp. 9 ss.

¹⁶ José de Melo Alexandrino, «Direito das Autarquias Locais», in Paulo Otero / Pedro Gonçalves (coords.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, vol. IV, Coimbra, 2010, p. 194.

¹⁷ José M. Alexandrino, «Direito das Autarquias Locais», pp. 59 ss.

¹⁸ Pelo decreto n.º 1, de 15 de Novembro de 1889 (que designadamente transformou as antigas províncias em estados membros e criou os *Estados Unidos do Brasil*).

¹⁹ Cfr. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, «Evolução da Divisão Territorial do Brasil 1872-2010», documento acessível em <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_evolucao.shtm>.

²⁰ Ernesto de Vasconcelos, *op. cit.*, p. 35.

²¹ *Ibidem*, pp. 36, 37.

Nos concelhos, havia um administrador e câmaras municipais (com cinco vereadores nas de 1.^a classe e três nas de 2.^a classe); as freguesias dispunham de juntas de paróquia compostas por 3 ou 5 vogais (*ibidem*, p. 37).

²² *Ibidem*, p. 311.

²³ Sobre estas, Rui Guerra Fonseca, «As companhias majestáticas de colonização do final do século XIX», in *O Direito*, ano 133.º (2001), III, pp. 659-724, IV, pp. 863-893.

²⁴ Ernesto de Vasconcelos, *op. cit.*, pp. 311 ss.

Niassa” estavam divididos em 9 concelhos e os da “Companhia de Moçambique” (designados de *Territórios de Manica e Sofala*)²⁵ estavam divididos em 11 circunscrições (e sub-circunscrições) administrativas²⁶.

- (v) *Angola* era a província ultramarina que apresentava uma organização mais complexa, havendo 31 concelhos (nos distritos de Luanda, Benguela e Moçâmedes)²⁷, 6 circunscrições (na Huíla), três capitânias-mores (em Benguela) e postos militares (na Lunda)²⁸.
- (vi) Depois de separada do governo de Cabo Verde²⁹, a *Guiné* passou a constituir um distrito militar autónomo (voltando todavia a designar-se província em 1895)³⁰. Compunha-se então de um único concelho, o de Bolama (que era a capital da província), e por quatro comandos militares³¹.
- (vii) A província de *São Tomé e Príncipe* estava dividida em dois distritos, o de São Tomé e o do Príncipe³², e, segundo parece, em 8 freguesias (ditas *vilas*)³³.
- (viii) Depois de separado em 1896 da província de Macau³⁴, *Timor* passou a constituir um distrito autónomo, sem outras divisões administrativas, salvo a presença de estruturas do poder tradicional (*sucos* e reinos)³⁵.

²⁵ *Ibidem*, p. 317.

²⁶ *Ibidem*, p. 318.

²⁷ Relativamente ao distrito do Congo, segundo Ernesto de Vasconcelos, o mesmo estava subdividido “em circunscrições administrativas, conforme o decreto de 31 de maio de 1887, que o organizou” (*op. cit.*, p. 190); Virgílio Ferreira de Fontes Pereira afirma todavia que, a partir de 1887, o distrito do Congo já possuiria 5 concelhos (cfr. *O Poder Local: da imprecisão conceptual à certeza da sua evolução em Angola*, diss. [inérito], Lisboa, 1997, p. 105).

²⁸ Ernesto de Vasconcelos, *op. cit.*, pp. 191 ss.

“Em cada districto há um governador subalterno, excepto no da capital da provincia. Nos concelhos há ou os administradores de concelho, ou os chefes que têm atribuições civis e militares” (*ibidem*, p. 199).

²⁹ A Senegâmbia ou Guiné Portuguesa foi separada da província de Cabo Verde pela Lei de 18 de Março de 1879 e mais tarde reorganizada em distrito autónomo, pelo decreto com força de lei de 21 de Maio de 1892 (cfr. Ernesto de Vasconcelos, *op. cit.*, p. 446, nota 1).

³⁰ *Ibidem*, p. 62.

³¹ *Ibidem*, p. 62.

A junta municipal era presidida pelo chefe de polícia (*ibidem*).

³² A ilha do Príncipe foi sede do governo da província até 1852 (*ibidem*, p. 84).

³³ *Ibidem*, p. 87.

³⁴ Pelo decreto de 15 de Outubro de 1896 (*ibidem*, pp. 428, 446, nota 2).

Segundo Ernesto de Vasconcelos, o território português de Timor, “enquanto fez parte da provincia de Macau, estava dividido em regedorias, a que chamavam distritos, e que eram em número igual aos agrupamentos dos reinos. Estes districtos eram comandados por officiaes militares, funções que acumulavam tambem com diversos cargos civis” (*ibidem*, p. 428).

³⁵ *Ibidem*, pp. 427 s.

2. Institucionalização e organização do poder local

Relativamente ao quadro actualmente existente, começaremos pelas distinções mais nítidas, passando em seguida às linhas de comunhão e de afastamento, para chegar finalmente aos contrastes entre os diversos sistemas dos oito países lusófonos a respeito da institucionalização e organização do poder local³⁶.

2.1. *Distinções evidentes*

- (i) A primeira distinção a fazer é entre os países que institucionalizaram (Portugal, Brasil, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Moçambique) e os que ainda não institucionalizaram de facto o poder local (Timor Leste, Angola e Guiné-Bissau)³⁷.
- (ii) Uma segunda distinção prende-se com o distinto grau de consolidação do Estado constitucional³⁸, havendo neste caso países em que essa consolidação pode ser tida consensualmente como admitida (Cabo Verde, Portugal e Brasil) e os demais países, que, em graus de diferentes, se encontram em processo de construção (de *state-building*)³⁹ ou consolidação do Estado democrático de Direito⁴⁰.
- (iii) Em terceiro lugar, é distinta a forma da institucionalização dos principais entes locais: (i) umas vezes, ela dá-se por recepção e desenvolvimento histórico das instituições existentes (Portugal e Brasil); (ii) outras vezes, a

Segundo Ernesto de Vasconcelos, “[o]s timorenses não são nem caçadores, nem pastores, são agricultores; fixam-se portanto ao solo, construindo casa e constituindo a aldeia, que se vai colocando em relações com outras aldeias próximas, dando lugar á formação dos *sucos*, que por seu turno deram origem aos reinos” (*ibidem*, p. 427).

³⁶ Para um dos primeiros exercícios de comparação dos países africanos de língua portuguesa, Virgílio de Fontes Pereira, *O Poder Local...*, pp. 199 ss.

³⁷ No plano formal, a Guiné-Bissau previu as autarquias locais na Constituição e aprovou mesmo, em 1996 e 1997, o pacote legislativo sobre o poder local; Timor Leste criou formalmente 13 municípios por lei aprovada em 2009; por seu lado, segundo a Constituição de Angola de 2010, “as autarquias locais organizam-se nos municípios” (artigo 218.º, n.º 1).

³⁸ Sobre este conceito, Rui Medeiros, *Constitucionalismo de Matriz Lusófona*, pp. 17 ss.

³⁹ Carlos Feijó, *A Coexistência Normativa...*, p. 392.

⁴⁰ De novo, por todos, Kafft Kosta, *Estado de Direito...*, pp. 169 ss., 677 ss.

institucionalização é fruto de uma decisão política (tomada pelo legislador ordinário ou pelo poder constituinte) pautada pela simultaneidade de criação dessas estruturas locais (casos de Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Timor Leste e, pelo menos relativamente à criação de municípios, também Angola⁴¹); noutros casos ainda, a criação dessas instituições obedece a um princípio de gradualismo em sentido estrito (Moçambique e Guiné-Bissau)⁴².

- (iv) Por fim, há a referir a existência de ordenamentos com autoridades tradicionais (nos países continentais africanos e em Timor Leste)⁴³, estejam ou não elas integradas na órbita do poder local⁴⁴, e sem autoridades tradicionais (os demais).

2.2. Principais linhas de comunhão

- (i) Uma tendência comum para a *centralização* do poder (mesmo no caso do Brasil, dada o carácter imperfeito e centralista da Federação), vinda da história portuguesa, bem como da relevante influência material francesa e da tradição colonial que, nos novos países de expressão portuguesa, recebeu

⁴¹ Cfr. José Melo Alexandrino, «O poder local na Constituição da República de Angola: os princípios fundamentais», in *Elementos de Direito Público Lusófono*, Coimbra, 2011, p. 315, também disponível em <<http://www.fd.ul.pt/LinkClick.aspx?fileticket=2VsvLu7hDt0%3D&tabid=331>>.

⁴² A este respeito, convém explicar talvez, à luz do Direito Municipal Lusófono, as dimensões e sentidos do gradualismo: (i) por um lado (quanto às *dimensões*), o gradualismo pode ocorrer: (1) na criação inicial dos municípios, (2) na transferência de atribuições, competências e recursos da administração do Estado para o poder local, (3) no doseamento da intensidade do controlo e (4) ainda na criação sucessiva de outros municípios ou na criação de outros entes locais supramunicipais ou inframunicipais; (ii) por outro lado (quanto aos *sentidos*), podemos entender gradualismo em *sentido estrito* a criação não simultânea dos municípios e gradualismo em *sentido amplo* todas as demais dimensões do gradualismo (por vezes, designado também de “transitoriedade”).

A justificação formal apresentada para o gradualismo em sentido estrito, no caso de Moçambique (identicamente atendível para a Guiné-Bissau, mas já não para Angola), foi a da sustentabilidade financeira do processo.

⁴³ Relativamente a estes, o quadro existente apresenta-se ainda bastante diferenciado: (i) poder tradicional formalmente integrado no poder local (Angola); (ii) poder tradicional não integrado formalmente no poder local, mas com representatividade democrática dos *sucos* (Timor Leste); poder tradicional numa situação ambígua, sem protecção constitucional (Moçambique); (iv) franca desprotecção do relevante poder autóctone (Guiné-Bissau).

⁴⁴ Na lógica do conceito alargado ou “bifocado” (Carlos Feijó) de poder local presente na Constituição da República de Angola.

plena acomodação na fase de regime de partido único e que se prolongou naturalmente diante das dificuldades da fase de transição e consolidação democrática.

- (ii) A existência de vários tipos e formas de *recepção jurídica* (ao nível de valores, normas, conceitos e instituições)⁴⁵.
- (iii) A *constitucionalização do poder local* em todos os ordenamentos considerados.
- (iv) O *perfil urbano* dos municípios, segundo o modelo do “grande município”, com afastamento marcado nessa parte da influência francesa⁴⁶.
- (v) A inexistência efectiva de uma *autarquia supramunicipal* em qualquer dos países, o que constitui um traço marcante do Direito Municipal Lusófono e ainda uma implicação do modelo do grande município.
- (vi) Salvo o Brasil, todos os restantes sete países adoptaram a forma de *Estado unitário*, em regra descentralizado e, por vezes, parcialmente regionalizado (casos de Portugal e São Tomé e Príncipe).
- (vii) Em termos dos entes locais existentes, há uma *centralidade absoluta* do município, mesmo em São Tomé e Príncipe (onde o distrito corresponde ainda a um município em sentido material), mas com uma relativa abertura à existência de outros entes infra-municipais (e, ainda que apenas existam de facto em Portugal, os mesmos só não são formalmente admitidos no Brasil, em São Tomé e Príncipe e em Timor Leste).

⁴⁵ Entre outros, podem ser dados os seguintes exemplos de recepção: do concelho português (nos séculos XV e XVI); de diversas instituições francesas, como a tutela (no século XIX); da divisão administrativa do território, a partir das reformas de 1869, 1914, 1933 e 1972 (particularmente em Angola e Moçambique); da reforma administrativa ultramarina (aprovada pelo Decreto-Lei n.º 23 229, de 15 de Novembro de 1933) e do modelo de descentralização português de 1976 (em Cabo Verde); do modelo de descentralização francês (na Guiné-Bissau); da configuração europeia do princípio da autonomia local (no século XX); do instituto europeu e norte-americano do *recall* (em São Tomé e Príncipe); de certas instituições (as posturas, os vereadores, a câmara municipal) e conceitos da matriz portuguesa (como poder local, autarquia local, etc.) – em todos os novos países lusófonos.

⁴⁶ Sobre o tópico, José Melo Alexandrino, «A administração local autónoma: situação atual e propostas de reforma apresentadas na sequência do Memorando da *Troika*», in *Direito Regional e Local*, n.º 18, Abril/Junho de 2012, p. 6, com outras indicações.

2.3. Linhas de afastamento

- (i) Relativamente a *Portugal*: o manifesto excesso de regulação constitucional do poder local, que constitui um dos grandes empecilhos a uma adequada e necessária reforma da administração local autárquica⁴⁷; a previsão constitucional de autarquias locais de existência obrigatória (com e sem condições) e de existência facultativa (nas áreas metropolitanas e nas ilhas); a singular articulação histórica, desde o século XIX, entre municípios e freguesias; dentro do município, a proeminência institucional das câmaras municipais, que ao longo dos séculos sempre se afirmaram como o centro e o motor da vida municipal; a flagrante incapacidade de criação de uma autarquia supramunicipal; a existência de um sistema de governo local que, sendo parlamentar (ou directorial) na Constituição⁴⁸, sofreu uma forte presidencialização na prática, podendo falar-se numa aproximação do presidente da câmara português ao prefeito brasileiro (Jorge Miranda).
- (ii) Relativamente ao *Brasil*: existência apenas de municípios (que não se designam autarquias); incremento exponencial de municípios no século XX, cujo número quintuplicou em apenas um século (tendência a que se procurou pôr um certo travão a partir de 1996)⁴⁹; a grande diversidade da extensão territorial e da população dos municípios brasileiros; a natureza federativa do município, que, apesar de ser essencialmente retórica (Fernando Menezes), tem dado azo a grandes controvérsias na doutrina; a existência de poder legislativo e estatutário dos municípios (sendo estes que, desde 1988, aprovam a sua lei orgânica – verdadeira constituição em sentido material); a existência de distritos (ou subprefeituras) como divisões desconcentradas dos municípios; a configuração do sistema de governo municipal como presidencial.

⁴⁷ José M. Alexandrino, «A administração local...», pp. 1 ss.

⁴⁸ José M. Alexandrino, «Direito das Autarquias...», pp. 155 ss., 166 ss.

⁴⁹ François E. J. de Bremaeker, «Os novos municípios: surgimento, problemas e soluções», in *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, vol. 40, n.º 206, jan./mar. 1993, pp. 88-99; Fabricio Ricardo de Limas Tomio, «A criação de municípios após a Constituição de 1988», in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 17, n.º 48, fev. 2002, acessível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092002000100006&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>.

- (iii) Relativamente a *Cabo Verde*: sobrevivência da tradição municipalista mesmo durante o período do partido único; institucionalização dos municípios a partir de 1990, com antecipação da legislação à Constituição de 1992; modelo de descentralização, de município e de sistema de governo similar ao português; expressa previsão constitucional da garantia do apoio técnico do Estado; discussão acerca da regionalização e da reintrodução das freguesias.
- (iv) Relativamente a *Moçambique*: também por indução de factores externos⁵⁰, foram criados 33 municípios em 1997⁵¹, segundo um princípio de gradualismo na criação; previsão também das povoações, embora estas não tenham ainda sido efectivamente criadas como entes locais; processo de recentralização do poder local desde 2004 (Gilles Cistac); a província dispõe desde 2009 de uma assembleia eleita; sistema de governo local que pode ser considerado de presidencialismo atípico.
- (v) Relativamente a *Angola*: existência apenas e ainda de uma administração desconcentrada (com províncias, municípios e comunas), com uma reformulação recente das estruturas locais do Estado na província de Luanda; atraso sucessivo na institucionalização (sem legislação aprovada) das autarquias locais; existência de um conceito alargado de poder local na Constituição e na doutrina; generosa regulação das autarquias locais e do poder tradicional na Constituição; existência de numerosas instituições do poder tradicional (reis, sobas, sobetas, regedores, etc.), ainda que muitas delas sejam autoridades tradicionais “inventadas” (Carlos Feijó).
- (vi) Relativamente à *Guiné-Bissau*: incapacidade de institucionalização das autarquias locais, devido a razões da vária ordem (modelo de descentralização inexecutável nas condições do país, ausência de um poder

⁵⁰ Por todos, Gilles Cistac, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Maputo, 2001, pp. 30 ss.

⁵¹ Lei n.º 10/97, de 31 de Maio (de criação de municípios), aprovada na sequência da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro (*aprova o quadro jurídico para a implantação das autarquias locais*); num segundo momento, foram criados mais 10 municípios (Lei n.º 3/2008, de 2 de Maio).

Sobre o ensaio e o sinal dado logo em 1994, com a antecipação dos “distritos municipais”, cfr. Vitalino Canas, «A Lei n.º 3/94, de 13 de Setembro, da República de Moçambique, sobre o quadro institucional dos distritos municipais», in *Revista de Faculdade de Direito de Lisboa*, vol. 36.º (1995), 1, pp. 223-254; Virgílio de Fontes Pereira, *O Poder Local...*, pp. 221 ss.

central efectivo, falta de vontade política), apesar da legislação já ter sido aprovada há mais de quinze anos⁵²; previsão legal de regiões, municípios, secções e juntas locais; existência de autoridades do poder tradicional (tabancas), todavia essencialmente desprezadas.

- (vii) Relativamente a *São Tomé e Príncipe*: existência de uma região autónoma (Príncipe); institucionalização do poder local em 1992, com adopção dos distritos (e não do município), mas com câmaras distritais (e vereadores) e assembleia distrital; atribuições comuns à região e aos distritos⁵³.
- (viii) Relativamente a *Timor Leste*: processo de descentralização iniciado com o apoio directo da ONU (em 2003), tendo sido concretizado como forma de poder local material logo em 2004 (ao nível dos *sucos*)⁵⁴; divisão administrativa do território em 13 municípios⁵⁵, faltando todavia a aprovação da lei do governo local e da lei eleitoral municipal; também em 2009, os 67 subdistritos existentes foram objecto de incorporação nos 13 distritos (que, por seu lado, já correspondiam aos anteriores concelhos); existência de um município com regime especial (Oe-Cusse Ambeno); existência de *sucos* (cerca de 500), enquanto estruturas de liderança comunitária (ainda que não esgotem o leque das autoridades tradicionais).

2.4. Principais contrastes

- (i) No Brasil, historicamente, os municípios tiveram poder de facto e não de Direito, ao passo que, nos demais sistemas, o traço prevalecente é talvez o inverso.
- (ii) O Brasil é uma federação que reconhece poderes únicos ao município (designadamente poderes estatutários e legislativos).

⁵² Lei n.º 5/96, de 16 de Setembro (*Lei de bases das autarquias locais*).

⁵³ Artigo 143.º da Constituição.

⁵⁴ No seguimento do disposto na Lei n.º 2/2004, de 18 de Fevereiro, revogada pela Lei n.º 3/2009, de 8 de Julho (*lideranças comunitárias e sua eleição*).

⁵⁵ Lei n.º 11/2009, de 7 de Outubro (*divisão administrativa do território*).

- (iii) Em termos das estruturas formais do sistema político, o Brasil recebeu a partir da República profundas influências do sistema norte-americano, ao passo que os demais sistemas acusam em graus diversos uma influência predominante do modelo francês.
- (iv) No Brasil não há tutela sobre os municípios (o controlo ordinário é judicial), ainda que esteja prevista a possibilidade (de utilização rara em democracia) da intervenção dos estados membros nos municípios.
- (v) Em Moçambique, há 4 categorias de municípios, com regime parcialmente diferenciado, quando nos demais países os sistemas tendem para a uniformização.

3. Problemas do poder local

Quanto aos problemas, recapitularemos nesta parte os problemas expressa ou implicitamente admitidos pelos correspondentes oradores que intervieram nestas Jornadas, sendo que, relativamente aos países que não institucionalizaram ainda o poder local democrático, os problemas devem ser essencialmente percebidos como desafios.

- (i) *Portugal* é o país que manifestamente apresenta o maior número de problemas, a saber: o já referido excesso de regulação constitucional; a dificuldade de proceder a uma reorganização administrativa das autarquias locais⁵⁶; o não terem ainda sido criadas as regiões administrativas; a indesejável presidencialização de facto do sistema de governo local; a uniformidade do sistema de governo, na Constituição e na lei; o inexplicável travão que tem sido colocado ao referendo local; o escasso número de cidadãos que apresentam candidaturas próprias em eleições locais; problemas de autenticidade democrática, pelo facto de ninguém conseguir ganhar o partido sem ter ganho o apoio dos eleitos locais⁵⁷; o despesismo; a

⁵⁶ Em todo o caso, foi aprovada a Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio.

⁵⁷ Para um juízo ainda mais sério (falando num fenómeno de colonização partidária integral), Paulo Otero, *Direito Constitucional Português*, vol. II – *Organização do poder político* Coimbra, 2010, p. 618.

recente revogação das leis-quadro sobre criação e extinção das autarquias locais.

- (ii) Relativamente ao *Brasil*: o número excessivo de municípios e a dificuldade que existiu, mesmo do ponto de vista jurídico, em travar esse processo; o carácter retórico do texto constitucional, quanto à natureza federativa do município; a rigidez e uniformidade forçada do regime jurídico imposto a todos os municípios, com a consequente ausência de liberdade de organização dos municípios.
- (iii) Relativamente a *Cabo Verde*: a existência de uma única categoria de autarquias locais (os municípios); a indefinição sobre o modelo de regiões a adoptar; a ausência de ligação entre o poder local e o poder central, apesar da criação dos governadores civis em 1998; uma certa proliferação do número de municípios; uma excessiva concentração do poder na capital.
- (iv) Relativamente a *Moçambique*: o receio, também subjacente à ideia de gradualismo, de que alguns entes locais pudessem cair nas mãos da oposição; a politização das decisões de transferência de competências; a existência de um processo de recentralização, com ofensas directas a dimensões da autonomia local (como em sede de tutela revogatória e da restrição dos poderes de denominação de ruas e lugares); a necessidade de reforçar a autonomia local (ao nível da eficácia e da prestação de contas, nomeadamente).
- (v) Relativamente a *Angola*: a premência também aí do magno problema africano da distribuição territorial do poder; a inexistência de um pluralismo de organizações públicas; a tendência dos partidos quererem controlar as autoridades tradicionais; a extensão do território e dificuldade de proceder a eleições locais em áreas de difícil acesso; a existência de um número considerável de autoridades tradicionais inventadas.
- (vi) Relativamente à *Guiné-Bissau*: o facto de a transição política ainda estar em curso neste país, desde 1990; o facto de o poder local nem ser poder, nem ser local; o desprezo pelos verdadeiros poderes autóctones; a falta de vontade política na concretização do poder local autárquico; o facto de se

estar ainda à espera da consolidação do poder do Estado central; a falta de articulação entre os vários níveis de poder (central, local e autóctone).

- (vii) Relativamente a *São Tomé e Príncipe*, não foram referenciados especiais problemas, salvo o facto de a Constituição não referir os poderes legislativos da região autónoma ou a existência de uma eventual entorse no que respeita à tutela administrativa.
- (viii) Por fim, relativamente *Timor Leste*: a falta de aprovação das leis necessárias à institucionalização efectiva do poder local (as leis sobre o governo local e sobre as eleições municipais); o tratamento especial que devia ter sido dado à ilha de Ataúro (integrada no município de Dili)⁵⁸; admissão da tutela de mérito; algumas reservas a soluções presentes nas iniciativas legislativas apresentadas (caso da indefinição da posição dos órgãos municipais).

4. Conclusões finais

É agora possível esboçar um conjunto de observações conclusivas, tendo ainda em atenção a natureza comparativa do exercício a que procurámos responder nestas páginas.

- (1) Apesar da aparente história comum (que na verdade já vem das formas do município medieval e porventura até de Roma), as condições reais de cada um destes territórios e países (actualmente) foram *extremamente diferenciadas*⁵⁹, bastando para tanto olhar, como fizemos, para a situação existente em 1900: à parte Portugal e Brasil, (i) a mais institucionalizada das províncias era sem dúvida a de Cabo Verde⁶⁰; (ii) as menos institucionalizadas eram a Guiné, Timor e São Tomé e Príncipe; (iii) Angola era a província ultramarina com uma organização administrativa mais

⁵⁸ Pondo-se o problema da respectiva compatibilidade com o disposto nos artigos 5.º e 71.º, n.º 3, da Constituição.

⁵⁹ O princípio da diferenciação nunca deixou de estar presente nas grandes leis sobre a organização administrativa ultramarina desde 1869 (sobre o tópico, José Melo Alexandrino, «No centenário da fundação da cidade do Huambo: a institucionalização do poder local em Angola» [2012], acessível em <<http://www.fd.ul.pt/LinkClick.aspx?fileticket=0qBm9m9FO18%3d&tabid=331>>.

⁶⁰ Porventura ao lado do Estado da Índia e da província de Macau.

complexa e variada; (iv) Moçambique, por seu lado, tinha poucos concelhos em territórios não concessionados, dispondo ainda de outras estruturas, militares e civis.

- (2) Nos últimos 35 anos, uma regra se pode no entanto extrair de todos os países lusófonos: só a *democracia* e as instituições democráticas favorecem a existência de um poder local efectivo, do mesmo modo que o poder local se apresenta na sua dupla face de questão política e questão administrativa, mais determinante ainda em contextos de consolidação do Estado.
- (3) O município (segundo o modelo do “grande município”) é a *instituição por excelência* no sistema de Direito lusófono e tanto o é que em nenhum dos oito países (ao contrário do que é a regra na Europa) existem autarquias locais supramunicipais (apesar de se discutir ou estar até prevista a possibilidade dessa criação).
- (4) O Direito Municipal Lusófono tem ainda como traço comum a *necessidade da existência de estruturas infra-municipais*: ora com personalidade jurídica (freguesias), ora sem personalidade (distritos, subprefeituras, bairros) mas integradas na administração pública autónoma, ora integradas no poder tradicional (*sucos*, por exemplo).
- (5) Ao nível das grandes cidades, as soluções do Direito Municipal Lusófono são *diferenciadas* e ainda insuficientemente consolidadas (curiosamente, fora São Paulo e do Rio de Janeiro, neste momento, a situação mais rica e complexa é a de Luanda).
- (6) Há aproximações muito relevantes entre os três *países continentais africanos*: peso da anterior divisão administrativa, transição de regimes políticos, forma de institucionalização.
- (7) Finalmente, em termos de problemas, apesar da existência de problemas e desafios comuns, a maior parte dos problemas (é esse manifestamente o caso de Portugal) são específicos de cada país.