



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE LISBOA

Descentralização Administrativa na Guiné-Bissau: desafios da Institucionalização das
Autarquias Locais

David Dauda Sanhá

Dissertação de Mestrado

Mestrado em Direito e Prática Jurídica

Especialidade de Direito Administrativo e Administração Pública

Orientador: Professor Doutor João Miranda

*À minha mãe, a quem tudo devo.
À Isabel, pelo apoio e companheirismo,
sem os quais tudo teria sido mais difícil.
Ao Exmo. Senhor Professor Doutor João Miranda
pelo incentivo desde a escolha do tema e pela
orientação na elaboração da dissertação.*

Advertência

A escrita segue o novo acordo ortográfico. Sublinha-se, no entanto, que as transcrições legais e citações respeitam o texto original, sem alteração ou adaptação ao novo acordo.

Abreviaturas

AA.VV Autores Vários

ANP Assembleia Nacional Popular

BO Boletim Oficial (Jornal Oficial da Guiné-Bissau)

CAA Código da Administração Autárquica

CC Código Civil

CEDEAO Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental

CMB Câmara Municipal de Bissau

CRA Constituição da República de Angola

CRCV Constituição da República de Cabo-Verde

CRGB Constituição da República da Guiné-Bissau

CRM Constituição da República de Moçambique

CRP Constituição da República Portuguesa

CRSP Constituição da República de São-Tomé e Príncipe

CPLP Comunidade dos Países da Língua Portuguesa

LAL Lei das Autarquias Locais

LBAL Lei de Bases das Autarquias Locais

LEA Lei Eleitoral Autárquica

LGDH Liga Guineense dos Direitos Humanos

MpD Movimento para a Democracia

OCDE Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ONU Organização das Nações Unidas

OUA Organização da União Africana

PALOP Países Africanos da Língua Oficial Portuguesa

PAIGC Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde

SADC Southern Africa Development Community

UE União Europeia

Resumo: a descentralização administrativa tem marcado o debate em muitos países sobretudo quanto ao modo da sua concretização, ou seja, a forma e o grau de descentralização. Sendo certo que, num Estado de Direito, é fundamental a participação cívica no fortalecimento da democracia e das suas instituições e a existência de um poder local democrático propicia essa participação onde cada cidadão conta na tomada de decisão sobre a vida coletiva.

Com efeito, fizemos um périplo no Direito Comparado, confrontando os sistemas dos Países Africanos da Língua Oficial Portuguesa nomeadamente Angola, Cabo Verde, Moçambique e São Tomé e Príncipe sobre a temática da descentralização tendo por referência o ordenamento jurídico português que em grande medida influencia estes países.

Na Guiné-Bissau apesar de a Constituição consagrar a descentralização territorial com a existência das autarquias locais, volvidas quase três décadas da nossa democracia este imperativo constitucional está por concretizar.

Vários são os fatores que não permitem dar o passo importante para a institucionalização em concreto deste desígnio constitucional. A presente dissertação procura não só evidenciar estes condicionalismos como também apontar os caminhos possíveis para os ultrapassar, contribuindo de forma construtiva para a discussão que inevitavelmente marcará os próximos anos no nosso país.

Palavras-Chave: descentralização administrativa, autarquias locais, Constituição, Guiné-Bissau, municípios.

Abstract: administrative decentralization has marked the debate in many countries, especially regarding the way it is implemented, that is, the form and degree of decentralization. It is true that, in a State of Law, civic participation is fundamental in strengthening democracy and its institutions and the exercise of a democratic local power provides this participation where each citizen counts or participate in decisions making about collective life.

Therefore, we verified the comparative law, comparing the systems of the african countries where portuguese is taken as an official language, such as: Angola, Mozambique and São Tome and Principe, on the topic of decentralization, with reference to the portuguese legal system, which largely influences these countries.

In Guinea Bissau, despite the constitution enshrining territorial decentralization with the existence of local authorities, after almost three decades of our democracy, this constitutional imperative has yet to be achieved.

There are several factors those prevent us from taking the important step toward the concrete institutionalization of this constitutional plan. This dissertation seeks not only to highlight these constraints, but also to point out possible ways to overcome them, contributing constructively to the discussion that will inevitably mark the coming years in our country.

Keywords: administrative decentralization, local authorities, Constitution, Guinea-Bissau, municipalities.

Índice

1. Introdução.....	10
2. A descentralização. Enquadramento	12
3. Evolução histórica.....	12
4. Organização Administrativa Guineense	16
5. A Descentralização Administrativa na Guiné-Bissau.....	16
6. O poder Local na Guiné-Bissau	20
7. A relação entre o Poder Formal e o Poder Tradicional na Guiné-Bissau.....	21
7.1. O poder Tradicional Enquanto Poder <i>de Facto</i>	22
7.2. Ausência da Regulação Constitucional e Legal do Poder Tradicional	23
8. As Constituições guineenses e o Poder Local.....	25
9. A Descentralização na Constituição da República da Guiné-Bissau	25
9.1. A consagração constitucional do princípio da descentralização	25
9.2. O poder local na Constituição da República da Guiné-Bissau	27
9.3. As Regiões Administrativas na Constituição da República da Guiné-Bissau .	28
9.4. Os Governadores Regionais e Administradores Sectoriais.....	29
10. Descentralização	31
10.1. Descentralização e Centralização.....	32
10.2. Descentralização Política e Descentralização Administrativa	34
10.3. Concentração e Desconcentração.....	35
10.4. Descentralização Territorial e Descentralização Funcional	36
10.5. Vantagens da Descentralização	38
10.6. Desvantagens da Descentralização.....	39
10.7. Limites da Descentralização.....	39
11. Direito Comparado	40
11.1. Portugal	41
11.2. Angola	45
11.3. Cabo-Verde.....	46
11.4. Moçambique.....	48
11.5. São-Tomé e Príncipe	50
12. Síntese Comparativa	51
13. A Consagração Constitucional das Autarquias Locais na CRGB	52
13.1. O Princípio do Gradualismo.....	54
13.2. Lei de Bases das Autarquias Locais	58
13.3. Código de Administração Autárquica	58

13.4.	Lei Eleitoral Autárquica	59
14.	Os Elementos Essenciais das Autarquias Locais	59
14.1.	População	59
14.2.	Território.....	60
14.3.	Interesses próprios.....	61
14.4.	Órgãos representativos	62
15.	As Autarquias Locais na Guiné-Bissau	62
15.1.	Municípios.....	63
15.2.	Secções Autárquicas	63
15.3.	Juntas Locais	63
16.	Relações entre o Estado Central e as Autarquias Locais	64
16.1.	A Tutela Administrativa	64
16.2.	Modalidades da Tutela Administrativa.....	65
16.3.	Natureza Jurídica da Tutela Administrativa	66
16.4.	Limites da Tutela Administrativa	67
17.	A Autonomia das Autarquias Locais	68
17.1.	Autonomia Administrativa	69
17.2.	Autonomia Financeira	69
17.3.	Poder Regulamentar	70
17.4.	Transferência de Competências para a Administração Local	70
18.	Conclusões.....	72
19.	Bibliografia.....	76

1. Introdução

Após uma profunda reflexão sobre a escolha do tema para a presente Dissertação, tendo sempre em mente algo relacionado com a Guiné-Bissau, ciente de algumas dificuldades que iremos enfrentar pelo caminho chegamos à conclusão de que seria útil abordar aspetos da organização administrativa, em particular a Descentralização Administrativa tendo especial enfoque a problemática das Autarquias Locais. Não obstante ser um tema de capital importância não tem merecido a devida atenção por parte da comunidade jurídica guineense, da sociedade civil e da classe política em geral. Fazendo uma leitura atenta da Constituição da República da Guiné-Bissau, verificamos que ela está por cumprir em muitos domínios principalmente no que toca à organização administrativa. Desde a revisão constitucional de 1995 que a Constituição prevê que a organização do poder político compreende a existência das Autarquias Locais. Em 1996 foi aprovada a Lei de Bases das Autarquias e ainda em 2018 foram aprovadas pela Assembleia Nacional Popular legislações neste domínio, nomeadamente o Código da Administração Autárquica e ainda a Lei Eleitoral Autárquica. Como se pode constatar, tanto a Constituição como este de pacote legislativo preveem, a nosso ver, de forma satisfatória normas para que as Autarquias Locais sejam uma realidade na Guiné-Bissau mas que ainda não saíram do papel. Temos uma Administração Pública centralizada e essa centralização não se traduz na eficácia da ação administrativa.

Posto isto, a questão que urge colocar é porque razão volvidas quase três décadas desde a consagração pela primeira vez na Constituição as Autarquias Locais continuam a ser uma ficção jurídica no nosso país?

Iremos, naturalmente, procurar responder a esta questão ao longo da presente dissertação, mas importa desde já, adiantar que, a nosso ver, a não concretização das Autarquias Locais se deve em primeiro lugar, às fragilidades do Estado Central, que cada vez temos dúvidas se é mesmo um Estado Central, na medida em que essa Administração Central a que chamamos de (Estado) não tem controlo efetivo sobre todo o território nacional. Associado a esse facto a instabilidade crónica do nosso país. Digo instabilidade crónica, porque, desde a abertura política, com a realização das primeiras eleições multipartidárias em 1994, nenhum governo constitucional cumpriu uma legislatura em funções devido a permanente conflito institucional entre Presidentes da República e Primeiros-Ministros ao longo de 30 anos de democracia.

Em segundo lugar a falta de vontade política das sucessivas autoridades que têm conduzido o país ao longo destes 50 anos da sua existência enquanto Estado soberano. Aliado à essa falta de vontade política há um conjunto de interesses instalados que apostam e promovem a manutenção do *status quo* e têm formado uma força de bloqueio para a concretização desse desígnio constitucional. É ainda legítimo questionar, a que se deve então essa falta de vontade política? Uma das respostas possíveis a essa pergunta prende-se com o facto de uma Descentralização efetiva, sendo um modelo de organização em que há uma proliferação de várias pessoas coletivas para além do Estado Central e vários níveis de decisão política implicar, indubitavelmente, uma perda de poder e de influência dominante do Estado Central nas parcelas ou nas circunscrições do território onde tem presença forte. Dito de outra forma, a Descentralização implica partilha de poder, nenhum órgão é detentor de poder absoluto, as decisões políticas são tomadas em cadeia, definindo a Constituição e a Lei as atribuições das autarquias locais e as competências dos respetivos órgãos. Existindo autarquias locais, estas gozam de autonomia e essa autonomia é limitadora da intervenção do Estado Central, por isso não pode o membro do governo que tutela autarquias locais dar ordens ao Presidente da Câmara Municipal ainda que sejam da mesma cor política.

Pelo facto de no nosso país existir um único nível de decisão política, isto é, do Estado Central que, na verdade, de central pouco ou nada tem, na medida em que essa centralidade a nosso ver deve abranger todo o território nacional. Ora, a Descentralização efetiva ainda não é uma realidade, a institucionalização das Autarquias Locais apesar do debate nos últimos anos pelo menos a nível da ANP em torno do assunto continua a ser o grande desafio para a Guiné-Bissau.

Em face do exposto nesta parte introdutória e, perante os desafios que se colocam a uma Administração Pública moderna que se quer mais próxima dos cidadão, mais atenta e que promova a transparência na gestão da coisa pública por um lado, e por outro, a necessidade de chamar a atenção da clássica política da necessidade de cumprimento da Lei Fundamental do país que não pode ser encarada como uma mera declaração de intenções, mas sim como um instrumento que serve de fundamento de atuação do Estado e de mais entidades públicas. Cumpre a nós juristas promover uma reflexão crítica em torno desta temática contribuindo assim para a discussão que, inevitavelmente, marcará os próximos anos no nosso país.

2. A descentralização. Enquadramento

A descentralização, enquanto modelo organização administrativa, é aceite pela esmagadora maioria dos ordenamentos jurídicos e tem sido uma constante discussão quanto ao modo da sua concretização, isto é, a forma e o grau da descentralização. No contexto guineense, apesar de a descentralização estar constitucionalmente consagrada a verdade é que este imperativo constitucional está por cumprir. O que é então uma descentralização?- A descentralização no moderno Estado tipo europeu é entendida como um “sistema em que a função administrativa esteja confiada não apenas ao Estado, mas também a outras pessoas coletivas territoriais – designadamente as autarquias locais”.¹ A existência das autarquias locais, enquanto pessoas coletivas distintas do Estado com órgãos eleitas democraticamente, constitui uma descentralização em sentido jurídico do termo. No plano político-administrativo, estamos a falar de coisa diferente, pode existir uma descentralização em sentido jurídico, isto é, a existência de autarquias locais mas o sistema seria centralizado em sentido político-administrativo quando os órgãos das autarquias locais são nomeados e demitidos pelos órgãos do Estado, quando esses órgãos devam obediência ao Governo ou quando estão sujeitos a tutela de mérito por parte dos órgãos do Estado. Era aliás o que sucedia em Portugal durante o regime do Estado Novo na vigência da Constituição de 1933: havia autarquias locais que eram pessoas coletivas distintas do Estado, mas não havia descentralização em sentido político, porque eram dirigidas por Presidentes da Câmara nomeados e demitidos pelo governo e não eram eleitos pelas populações. A descentralização, segundo PAULO OTERO, “postula neste sentido, uma divisão de função política, legislativa e administrativa entre o Estado e várias entidades, ou, num segundo nível de incidência, entre essas várias entidades e outras por elas criadas.”²

3. Evolução histórica

A origem do município português é objeto de uma longa discussão entre os historiadores. Essa origem é anterior ao Estado, surge como uma realidade autónoma e independente do Estado, tendo a sua origem no município romano³, conforme foi defendido pelo

¹ Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 4ª Edição, Almedina, 2018, p. 723.

² Cfr. PAULO OTERO, *Princípios Gerais da Administração Pública, Manual de Direito Administrativo*, Volume I, 2ª Reimpressão da Edição de Novembro de 2013, p. 363.

³ Cfr. MARCELLO CAETANO, *História do Direito Português*, Volume I, 1.ª Edição, Lisboa, 1981, p. 221.

historiador ALEXANDRE HERCULANO, fazendo comparação das instituições municipais portuguesas na Idade Média com as instituições municipais romanas destacando semelhanças e concluindo que estas provinham do município romano. Outros historiadores defendiam que os municípios medievais eram de origem germânica, enquanto outros historiadores onde se inclui GAMA BARROS defenderam que o município romano se extinguiu no final do período romano e durante o período visigótico e que não havia vestígios durante o período muçulmano. Segundo esta tese o município medieval é o produto da Reconquista sem qualquer descendência do município romano. Esta é do resto a tese que mais adeptos apresenta no seio de historiadores, que considera que o município medieval não descende nem é uma continuação do município romano mas antes o produto da Reconquista.⁴

Seja como for, não faltam questões por levantar neste domínio, mas não serão objeto de discussão na presente dissertação em primeiro lugar, porque é uma matéria normalmente tratada na cadeira da História do Direito Português, em segundo lugar porque nos propomos tratar a temática do poder local no contexto histórico guineense.

Quando falamos do “poder local”, temos sempre em mente as entidades públicas territorialmente delimitadas e distintas do Estado, como por exemplo as autarquias locais. Mas, no contexto da Guiné-Bissau, a expressão “poder local” pode abarcar várias realidades, desde logo o poder tradicional (poder autóctone) que é uma realidade anterior ao próprio Estado, isto é, vinha desde o período colonial e ainda subsiste. Por outro lado, podemos estar a referir-nos o poder local democrático, ou seja, às autarquias locais (formalmente previstas) ou ainda às estruturas locais do Estado central.

Quanto a temática do poder local democrático na Guiné-Bissau numa perspectiva histórica, vamos ligar a própria história do constitucionalismo guineense, com um olhar como as diferentes Constituições do país trataram o tema do poder local. Para tanto, seguimos de perto os ensinamentos de EMÍLIO KAFFT KOSTA que abordou com grande mestria a história do constitucionalismo guineense na sua dissertação de mestrado intitulada “O Constitucionalismo Guineense e os Limites Materiais de Revisão”. Nesta obra, o Autor dividiu a história do constitucionalismo guineense em três grandes períodos: (i) da Iª República de 1973 a 1980; (ii) da IIª República que vai de 1980 a 1991 e (iii) da IIIª República de 1991 a 1994 e de 1994 à atualidade.

⁴ Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 4ª Edição, Almedina, 2018, p. 461.

A história do constitucionalismo guineense nasceu com a proclamação do Estado da Guiné-Bissau em 24 de setembro de 1973 em Madina de Boé na primeira reunião da Assembleia Constituinte. Este é um momento fundacional, criando *ex novo* uma Constituição e um Estado. Não quer dizer que antes desta data o espaço geográfico da Guiné-Bissau era uma inexistência, a delimitação geográfica da Guiné-Bissau vinha desde a Conferência de Berlim de 1888-1885 (mais precisamente de 15 de novembro de 1884 e 26 de fevereiro de 1885) onde entre outros pontos foi feita a delimitação das fronteiras coloniais para efeitos da sua ocupação, mas a verdade é que a Guiné não era conhecida como um Estado soberano ou uma comunidade dotada de poder político.

Com a proclamação unilateral da independência da Guiné-Bissau em 1973 nasceu a Iª República ou “República Unionista”⁵, Unionista porque havia um projeto comum entre a Guiné e Cabo-Verde, tendo sido desencadeada uma luta conjunta de libertação dos dois países com vista a uma unidade entre os povos guineense e cabo-verdiano. Esta unidade é, do resto, um dos princípios estruturantes da Constituição de Boé que viria a terminar com o golpe de Estado de 14 de novembro de 1980.

O poder local não mereceu, compreensivelmente, grande atenção na primeira Constituição da Iª República, porque o principal objetivo naquele momento histórico era a libertação total do território e a unidade entre a Guiné-Bissau e Cabo-Verde, como resulta dos seus artigos 1.º, 3.º, 20.º, 22.º, e 34.º da CRGB de 1973. A única referência ao poder local, embora não direta, encontra-se no seu artigo 49.º, que previa que “o conselho regional é o órgão representativo do poder do Estado, constituído pelos representantes eleitos nos sectores da Região respectiva”, que é, no fundo, a representação do Estado nas regiões.

A IIª República é designada de “República Nacionalista”⁶. Nacionalista porque o 14 de novembro de 1980 levou a rutura de tal projeto de unidade de Guiné/Cabo-Verde. O Autor qualificou como uma República Nacionalista porque o 14 de novembro foi um marco histórico muito importante. Depois daí nada ficou como antes, isto é, o grande projeto da unidade terminou ali.

A Constituição que se seguiu (Constituição Abortada de 10 de novembro de 1980) previa poder local no seu Capítulo V (artigos 83.º e seguintes). A Constituição de 16 de maio de

⁵ Neste sentido, EMÍLIO KAFFT KOSTA, *O Constitucionalismo Guineense e os Limites Materiais de Revisão*, AAFDL, Lisboa, 1997, p. 197.

⁶ Cfr. EMÍLIO KAFFT KOSTA, *O Constitucionalismo Guineense e os Limites Materiais de Revisão*, AAFDL, Lisboa, 1997, p. 202.

1984 também fazia referência ao poder local no Capítulo V (artigo 77.º e seguintes). A Constituição de 1984 (atual Constituição) foi objeto de várias revisões pontuais a partir de 1991. Em todas estas referências ao poder local estamos a falar da representação do poder central nas regiões e não havia previsão do poder local autárquico que só viria acontecer mais tarde na revisão constitucional de 1995.

A IIIª República inicia-se a partir de 1991-1994, período de grandes reformas constitucionais e de aprovação de conjunto de legislações importantes tendo em vista a democratização do país, sendo, por isso, qualificada como “República Liberal Democrática” de 1991-1993. Verificou-se uma transição política e constitucional operadas pelas Leis Constitucionais n.º 1/91, n.º 2/91 e n.º 1/93, culminando com a realização de primeiras eleições pluralistas.⁷ Após a revisão constitucional de 1993, a Constituição passou a prever no n.º 2 do artigo 106.º que “a lei pode conferir a um setor o estatuto de Setor Autónomo” como ainda hoje temos o Setor Autónomo de Bissau. Mas essa expressão “Autónomo” pode ser enganadora, porque não existe autonomia tal como conhecemos numa Administração Pública moderna tipo europeu. Aliás, a parte final do mesmo preceito acrescentava que esse setor Autónomo era “orgânica e diretamente dependente da Administração Central”. Portanto, a previsão do Setor Autónomo era uma pura ilusão, nada mais do que um Setor Autónomo sem autonomia.

O poder local autárquico só foi introduzido na Constituição após a 4.ª revisão constitucional em 1995. O artigo 105.º da CRGB prevê que *a organização do poder político do Estado compreende a existência das autarquias locais, que gozam de autonomia administrativa e financeira*.⁸ Foi a revisão que alterou o Capítulo IV do título III da Constituição, sendo a partir daí que se começou a falar da institucionalização do poder local democrático (poder local autárquico). Ainda em 1996, pela Lei n.º 5/96⁹, demos outro passo importante para a concretização dos municípios que até aos dias de hoje, não obstante a produção legislativa neste sentido, ainda falta dar o passo decisivo que é a realização das primeiras eleições autárquicas no país. Infelizmente, esse imperativo constitucional e legal continua a ser adiado.

⁷ Cfr. EMÍLIO KAFFT KOSTA, *O Constitucionalismo Guineense e os Limites Materiais de Revisão*, AAFDL, Lisboa, 1997, p. 206.

⁸ Cfr. Lei Constitucional n.º 1/95, de 1 de dezembro que introduziu uma alteração importante à Constituição no domínio do poder local, todos 14 artigos foram alterados de modo a permitir a institucionalização das autarquias locais.

⁹ Lei n.º 5/96, de 16 de setembro (*Lei de Bases das Autarquias Locais*) Suplemento ao BO n.º 38 de 1996.

4. Organização Administrativa Guineense

Quanto à matéria da organização administrativa, o artigo 107.º n.º 1 da CRGB estabelece que “para efeitos político-administrativos, o território nacional se divide em regiões, subdividindo-se estas em setores e secções, podendo a lei estabelecer outras formas de divisões nas comunidades cuja especificidade isso requerer”¹⁰, o que significa que, política e administrativamente, o território nacional está dividido em regiões que compõem setores e secções. Abre-se ainda a possibilidade de, por via de lei ordinária, serem adotadas outras formas de divisão nas comunidades, desde que verificadas as especificidades que a justifiquem. Essas especificidades podem ser de ordem geográfica, económica ou social.¹¹ Atualmente, a Guiné-Bissau tem oito regiões administrativas, trinta e oito setores e um setor autónomo, o setor autónomo de Bissau (doravante SAB).¹² O governo é o órgão máximo da Administração Pública competindo-lhe a “condução da política geral do país” conforme previsto no artigo 96.º da CRGB. No exercício das suas funções, a Constituição estabelece que compete ao governo “dirigir a Administração Pública, coordenando e controlando a actividade dos ministérios e dos demais organismos da Administração e os do poder local” (artigo 100.º n.1 alínea *a*) da CRGB) sem, no entanto, esclarecer que poder local a que se refere a parte final deste preceito. De todo modo, teremos oportunidade de retomar esta questão a propósito das autarquias locais. Os Governadores regionais são titulares dos cargos políticos que representam o governo em cada uma das oito regiões do país. São, no fundo, um alargamento da presença do governo nas regiões que asseguram a “supervisão e coordenação dos serviços descentralizados do Administração Central”. Estabelece ainda a Constituição que “os representantes máximos do Governo nas regiões serão designados por Governadores de região e nos sectores por administradores de sector” (artigo 108.º n.º 1 da CRGB). Compete ainda ao governo, sob proposta do ministro da tutela (normalmente ministro (a) responsável pela pasta da Administração Territorial), a nomeação e a exoneração dos Governadores regionais (n.º 2 do artigo 108.º da CRGB) e n.º 2 do artigo 12.º da Lei n.º 4/97, de 2 de dezembro.

5. A Descentralização Administrativa na Guiné-Bissau

¹⁰ Redação dada pela Lei Constitucional n.º 1/95, de 1 de dezembro.

¹¹ Cfr. AA.VV. *Constituição Anotada da República da Guiné-Bissau*, anotação ao artigo 107.º da CRGB, Edição LGDH, 2020, p. 221.

¹² De acordo com a Lei n.º 4/97, de 02-12, publicada no 1.º Suplemento ao BO n.º 48 de 1997 (Lei relativa a Organização político-administrativa do território) no seu artigo 3.º e seguintes.

A verdadeira Descentralização Administrativa ainda não é uma realidade na Guiné-Bissau, não obstante a previsão constitucional e legal apontarem neste sentido. Existe um único nível de decisão política (Estado Central) com uma Administração Pública centralizada em Bissau que não chega ao Interior do país¹³, com graves prejuízos para as populações residentes no resto do país no que toca aos serviços públicos de saúde, educação e saneamento básico. É o reflexo da fragilidade da própria Administração Central (de Bissau), que mesmo dentro do capital não dá resposta aos anseios da população de modo a assegurar os serviços públicos vitais da coletividade. A presença do Governo enquanto órgão máximo da Administração Pública nas diferentes localidades do país é assegurada através dos Governadores nas regiões e Administradores nos Setores que têm por missão assegurar os serviços desconcentrados da Administração Central. Trata-se de uma mera desconcentração de serviços e com toda a debilidade que os caracteriza.

Conforme temos vindo a referir, o atraso na concretização de uma verdadeira Descentralização deve-se por um lado, à ausência de vontade política e, por outro, à fragilidade do Estado Central, que é um “Estado que se pretende central, mas que nem central chega a ser”¹⁴. Isto porque esta centralidade não cobre todo o território nacional. A descentralização administrativa com institucionalização das autarquias locais é condição indispensável para o desenvolvimento sustentável. Adiar esse desígnio é infelizmente adiar o futuro do país.

Para alcançar esse objetivo é preciso que cada ator político assuma a responsabilidade que lhe cabe no nosso quadro constitucional, responsabilidade essa de criar condições para um Estado Central forte, garantir estabilidade política e governativa. Não obstante temos uma Constituição que encerra lacunas, contradições e ambiguidades que são problemas que é preciso resolver. A necessidade de uma verdadeira reforma constitucional é quase consensual, por isso é urgente fazer o que tem de ser feito. Esta falta de clareza tem permitido uma interpretação abusiva da Constituição por parte de alguns titulares do poder político que tendem a moldar a Constituição à sua imagem. O país tem vivido uma instabilidade crónica fruto das sucessivas crises político-institucionais ao longo dos 30 anos da nossa democracia. É, pois, urgente uma clarificação

¹³ Quando falamos do Interior referimo-nos o resto do país, ou seja, fora de capital Bissau, porque todo o resto do país é considerado Interior.

¹⁴ Cfr. EMÍLIO KAFFT KOSTA, «Poder Local- Institucionalização, Organização e Problemas» in JOSÉ MELO ALEXANDRINO, (Coord.) *Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, AAFDL, Lisboa, 2014, p. 142.

a nível da Constituição, definindo de forma clara e sem ambiguidades as competências de cada órgão de soberania por forma a evitar a interpretação abusiva do texto constitucional. Temos de imprimir uma mudança, criando uma Constituição adequada à nossa realidade e não uma importação acrítica de outras Constituições que não têm reflexo com a realidade da Guiné-Bissau como aliás tem vindo a chamar a atenção EMÍLIO KAFFT KOSTA.

O cumprimento do desígnio constitucional de uma verdadeira descentralização administrativa encerra dois grandes desafios: o de uma Administração Central (Estado) forte que assegure a presença efetiva em todo o território nacional e de implementação do poder local democrático dotado de autonomia administrativa e financeira para que cada uma das entidades da Administração Pública possa cumprir o papel que a Constituição lhe confere. Para enfrentar esses dois desafios é preciso, a nosso ver, um compromisso nacional, da classe política à sociedade civil. Começando pelos órgãos da soberania, à ANP, que, no uso das suas competências conferidas pela Constituição enquanto órgão legislativo e fiscalizador da ação governativa, se deve empenhar no sentido de aprovar Leis claras que assegurem uma verdadeira reforma administrativa.¹⁵

Ao Governo, a quem compete a condução da política geral do país nos termos da Constituição, exige-se que tenha uma visão estratégica de médio e longo prazo, elaborando políticas públicas em cada um dos setores da governação que visam a transformação social e não uma “navegação à vista” nem governar ao sabor da volatilidade da opinião pública. Um governo com um rumo bem definido, que funcione como uma verdadeira equipa e não um somatório desarticulado de Ministros e Secretários de Estado, porque não é possível garantir o sucesso das políticas públicas sem um executivo coeso, dinâmico. Caso contrário, poria em causa dois princípios basilares de um executivo: (i) o princípio da solidariedade governamental segundo a qual as deliberações tomadas nomeadamente em Conselho de Ministros enquanto órgão por excelência de colegialidade vincula a todos os membros do governo e (ii) princípio da confidencialidade que se traduz no dever de todos os membros do governo manterem o sigilo sobre questões sensíveis designadamente dissensos em relação a determinadas matérias e não permitindo fugas de informações para a praça pública. Só assim se pode avaliar a solidez de um governo.

¹⁵ Competências que a Constituição confere a ANP nos termos do disposto nos artigos 76.º e 87.º alínea a) da CRGB, não só legislar no quadro da política geral mas também em particular no que toca a organização administrativa.

No contexto da Guiné-Bissau, estes dois princípios fundamentais têm sido e não raras vezes postos em crise devido à fragmentação do nosso sistema partidário em que nos últimos anos não se têm verificado maiorias absolutas monopartidárias, sendo as soluções governativas objeto de negociações entre vários partidos políticos cujas posições nem sempre são conciliáveis. Neste contexto, verificamos uma dificuldade em assegurar os equilíbrios necessários que permitem a durabilidade e a confiabilidade das alianças e respetivas políticas definidas.

As soluções governativas resultantes das negociações desta natureza entre forças políticas quase antagónicas entre si e a distribuição das pastas ministeriais são feitas entre estas forças políticas. Cada uma indigita os seus dirigentes a assumir cargos de Ministro e estes, por sua vez formam as suas equipas de colaboradores elementos afetos ao seu partido como único critério sem ter em conta a competência técnica e idoneidade para exercício de funções públicas. Um sistema que funciona nesta lógica não pode garantir os princípios da solidariedade governamental e da confidencialidade, pelo que, conseqüentemente, não há um governo coeso e firme num propósito que é a resolução dos problemas do país. Prevaecem preocupações partidárias em primeira linha e não o interesse nacional e desautorizações permanentes dos membros do governo. Um governante que governa a pensar apenas no seu partido e nas próximas eleições é tudo o que um país menos precisa. É sabido que, mesmo nos países mais desenvolvidos com democracias consolidadas, a fragmentação dos sistemas partidários é crescente, sendo a política feita de compromissos, mas é preciso chamar a atenção de que, no caso concreto do nosso país, as soluções contranaturas não são a chave para desenvolver coisa nenhuma.

Tudo isto evidencia a inconsistência das soluções de governo que tem prejudicado em grande medida a consolidação de um poder central forte.

Ao Presidente da República, enquanto garante da estabilidade e do regular funcionamento das instituições democráticas, no exercício da sua magistratura de influência, cabe empenhar-se para assegurar a estabilidade governativa e das políticas públicas. Não é possível desenvolver o país sem primeiro assegurar a estabilidade, na medida em que tudo o resto depende dela. Sem estabilidade não há investimento que crie o emprego, a riqueza e o bem-estar social. O Presidente da República, enquanto primeiro magistrado da nação, deve ser a voz da mudança e estimular a capacidade criadora dos cidadãos. O Chefe de Estado não deve ser uma força de bloqueio do funcionamento dos outros órgãos de soberania, que só se preocupa em afirmar a sua autoridade e o seu poder, muitas vezes extravasando os limites da Constituição.

A sociedade civil, no quadro de uma cidadania ativa, deve ser a voz firme de exigência às autoridades no que toca ao cumprimento das promessas eleitorais que devem ser encaradas como um imperativo ético por parte de quem governa, isto por um lado, e por outro no respeito pelos direitos fundamentais das pessoas, da sua livre iniciativa económica e no apelo a melhoria contínua dos serviços públicos prestados aos cidadãos. Uma sociedade civil livre, informada, dinâmica e inconformada está mais habilitada para chamar a atenção e até reivindicar, se for o caso, junto de quem detém o poder político. Em suma, a construção de um Estado de Direito democrático, dotado de instituições fortes, modernos e capazes de responder aos desafios do nosso tempo e, ao mesmo tempo, criar condições para as gerações futuras virem a gozar de educação de qualidade, de saúde, de ambiente e de qualidade de vida o que deve ser encarada como um verdadeiro desígnio nacional.

6. O poder Local na Guiné-Bissau

A expressão poder local no contexto guineense pode ter várias dimensões, ao contrário de outros ordenamentos jurídicos como o português, em que, quando se alude a poder local, se pensa logo em autarquias locais.

No contexto da Guiné-Bissau, a expressão poder local assume tripla dimensão: (i) poder local autárquico que ainda não viu a luz dia por razões que temos vindo a referir; (ii) poder local como resultado do alargamento ou presença do poder central em diferentes localidades do país, ou seja, as estruturas locais do Estado central que, em bom rigor, não é uma verdadeira descentralização democrática mas sim uma mera desconcentração dos serviços da Administração Central; (iii) poder tradicional que é uma realidade incontornável sobretudo no Interior. Portanto, a palavra poder local é polissémica¹⁶. Podemos encontrar todas estas dimensões na expressão “poder local” dependendo do sentido que lhe queremos atribuir.

O crescente afastamento do poder dos cidadãos pode ser colmatado através do poder local, que permite a participação ativa destes através das mais variadas formas na tomada das decisões que lhe dizem diretamente respeito, porque num Estado de Direito a participação cívica não se esgota apenas nos períodos de eleição dos titulares dos cargos

¹⁶ Cfr. EMÍLIO KAFFT KOSTA, «Poder Local- Institucionalização, Organização e Problemas» in JOSÉ MELO ALEXANDRINO, (Coord.) *Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, AAFDL, Lisboa, 2014, p. 141.

políticos¹⁷. Por isso, a Descentralização Administrativa que assegure o efetivo exercício de um direito constitucional dos cidadãos de participar ativamente na vida democrática do país deve ser um objetivo nacional.

7. A relação entre o Poder Formal e o Poder Tradicional na Guiné-Bissau

A existência do poder tradicional não é exclusiva da Guiné-Bissau, sendo uma realidade anterior à chegada e colonização de forças estrangeiras, presente na quase generalidade dos países africanos, nomeadamente os da SADC, Angola, África do Sul, Botswana, Moçambique, Namíbia e Zâmbia. As Constituições destes países reconhecem o papel das autoridades tradicionais enquanto entidades que representam o poder em certas circunscrições do território e que regem por costumes e tradições locais diferentes do Direito estadual, submetendo naturalmente a validades destes costumes e tradições à sua conformidade com a Constituição e as Leis estaduais¹⁸. As autoridades tradicionais não são órgãos do Estado e não integram, portanto, a cadeia hierárquica da Administração do Estado, isto é, não estão sujeitos a uma relação hierárquica. Por isso, os órgãos do Estado não lhes podem dirigir ordens e instruções no exercício de um poder de direção. Estes atuam autonomamente, de acordo com os interesses próprios das comunidades tradicionais que representam. No caso da Guiné-Bissau a Constituição não prevê expressamente.

Apesar de ser uma *inexistência constitucional*-, mas factualmente existe e é reconhecido pelo próprio poder central ainda que com deficiente articulação que estabelece com este. O papel do poder tradicional e a influência que exerce em determinadas localidades no interior do país é por todos reconhecidos. Daí que temos vindo a defender uma constitucionalização destas estruturas que clarifique a forma como o poder central (Estado) se deve articular com as autoridades tradicionais, não para apenas procurar instrumentalizá-los em momentos eleitorais e para tentar capitalizar a influência que estes têm nos respetivos territórios.

Entendemos que a influência, o respeito e a credibilidade de que as autoridades tradicionais gozam nas respetivas comunidades podem ser determinantes para a mobilização da população em torno das causas e das políticas públicas do

¹⁷ Sobre a Democracia Participativa, v. J.J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREITA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 4ª Edição, Coimbra, 2007, p. 212.

¹⁸ Neste sentido, CARLOS FEIJÓ, *A Coexistência Normativa entre o Estado e as Autoridades Tradicionais na Ordem Jurídica Plural Angolana*, Almedina, 2012, pp. 193-254.

desenvolvimento do interior, porque o sucesso das políticas públicas, sobretudo as de longo prazo, também dependem da sua compreensão e da sua adesão por parte dos seus destinatários.

7.1. O poder Tradicional Enquanto Poder *de Facto*

O poder tradicional (tradicional porque assenta essencialmente nas regras consuetudinárias e não está formalmente previsto como poder mas faticamente existe como tal, reconhecido e respeitado) é também conhecido como poder “autóctone”.

É um poder *de facto* e não *de jure*-, porque é um poder que não está constitucionalmente previsto, mas é uma “super-existência fáctica”, isto é, uma realidade incontornável na Guiné-Bissau que em muitas localidades se sobrepõe ao poder formal (formal porque constitucional e legalmente previsto como tal).

Tendo em conta a ausência de um poder central efetivo em todo o território, existem circunscrições aldeias/tabancas em que as populações estão mais familiarizadas com o poder tradicional do que com o poder formal importado de Bissau, reconhecem mais a credibilidade e a autoridade da palavra do dirigente tradicional, veem nele um legítimo representante e um defensor das suas terras e suas causas. Importa ter em conta que esse poder tradicional é anterior ao próprio Estado, isto é, havia chefes de tabancas e régulos mesmo antes da independência do país.

Os dirigentes tradicionais são os anciões (os mais velhos) genuinamente reconhecidos, estimados e respeitados pelos respetivos populares.

Normalmente ascende-se a chefe de tabanca ou régulo por via de sucessão hereditária. Estas autoridades tradicionais têm um papel preponderante na promoção da unidade e coesão nas suas terras e ainda um papel decisivo na mediação de conflitos entre as populações da sua área de jurisdição, justamente pelo respeito e a autoridade da sua palavra. A sua idoneidade e imparcialidade não são questionadas pelos seus populares. Nos conflitos entre as populações de zonas limítrofes nomeadamente nos conflitos de posse da Terra, ao invés de ir aos tribunais do Estado como meio natural para dirimir os conflitos privilegia-se, em primeira linha, a mediação das autoridades tradicionais. Isto deve-se ao facto de serem estas que têm uma presença efetiva nestas localidades: as populações conhecem-nas e respeitam-nas. Portanto, confiam.¹⁹

¹⁹ Alguns Aurores têm entendido e com razão, como é o caso de EMÍLIO KAFFT KOSTA que o poder tradicional na Guiné-Bissau “acaba por ser mais genuinamente autárquico do que poder local que vamos exportando de Bissau e do poder local autárquico que vamos ter quando tivermos as primeiras eleições autárquicas”. Acompanhamos em absoluto este entendimento, na medida em que, a proximidade existente

Tudo isto é a demonstração clara da importância da proximidade, por isso é urgente uma reforma da Administração Pública para dotá-la de meios necessários que lhe permita uma verdadeira articulação entre o Estado central e as estruturas locais, assim como a implementação das autarquias locais como forma de aproximar o poder às populações.

7.2. Ausência da Regulação Constitucional e Legal do Poder Tradicional

Ao contrário do que sucede em outros ordenamentos jurídicos, como por exemplo angolano²⁰, a nossa Constituição não prevê a existência de um poder tradicional. Importa, por isso, lançar a seguinte questão: não seria altura de pensarmos numa futura revisão constitucional em prever uma norma que dê a dignidade constitucional a uma realidade tão patente na sociedade guineense? – Temos este paradoxo na Guiné-Bissau: a Constituição prevê a existência das autarquias locais, as leis desenvolvem-nas, e preveem detalhadamente as instituições autárquicas, mas até aos dias de hoje não saem do papel, isto é, não veem a luz do dia. Temos um poder central débil, enquanto que o poder tradicional é um poder que não tem dignidade constitucional (*uma inexistência constitucional*), mas tão presente e tão próximo das populações, reconhecido faticamente e respeitado como tal. Importa, porém, recordar que o poder tradicional é anterior ao Estado, ou seja, existe mesmo antes da nossa independência e era tido em conta pela própria administração colonial pela inegável influência que exerce junto da comunidade. Não se trata de uma realidade nova ou desconhecida pela população em geral e do papel que tem desempenhado, baseando a sua atuação nos costumes enraizados na nossa sociedade.

O próprio Estado, não obstante a ausência da regulação constitucional, reconhece faticamente o papel do poder tradicional na sociedade guineense devido ao respeito e à credibilidade de que gozam os seus dirigentes, ao ponto de os dirigentes estaduais (os políticos) recorrerem não raras vezes (erradamente a nosso ver) à mediação dos dirigentes

entre o poder tradicional e as populações em cada uma das circunscrições do país em nada tem a ver com o poder local exportado de Bissau através do representantes máximos do Governo nas regiões (os Governadores).

²⁰ No caso angolano, a CRA de 2010 no Título VI, dedicado ao “Poder Local”, Capítulo I “Princípios Gerais” o artigo 213.º n.º 2 estabelece que *As formas organizativas do poder local compreendem as Autarquias Locais, as instituições do poder tradicional e outras modalidades específicas de participação dos cidadãos, nos termos da lei*. Dedicou o seu Capítulo III precisamente as “Instituições do Poder Tradicional” daí encontramos a previsão no n.º 1 do artigo 223.º *O Estado reconhece o estatuto, o papel e as funções das instituições do poder tradicional constituídas de acordo com o direito consuetudinário e que não contrariam a Constituição e a lei*.

tradicionais (régulos) ou até (líderes religiosos) dos conflitos do foro eminentemente político resultantes da falta de coabitação entre os detentores do poder político em cada momento histórico.

Uma coisa são os apelos feitos pelas autoridades tradicionais e até religiosas ao entendimento dos agentes políticos na resolução dos impasses resultantes desta falta de coabitação entre os órgãos de soberania porque a instabilidade política tem sido um dos fatores de atraso do país, outra coisa é envolver ativamente estas autoridades na busca das soluções que devem ser encontradas pelas autoridades do poder político do Estado através de assunção de responsabilidade e de sentido de Estado. Não queremos com isto apresentar uma visão redutora ou menosprezar o papel das autoridades tradicionais, antes pelo contrário, tendo em conta o respeito e a credibilidade de que gozam junto da população devem constituir como uma reserva moral da sociedade. Porque um envolvimento demasiado nos assuntos político-partidários faz perder a sua credibilidade.²¹ Tendo em conta a influência que estas exercem junto das suas comunidades não faltam tentações por parte de alguns partidos de mobilizar estas autoridades tradicionais com vista à obtenção de algum ganho político, designadamente nos períodos eleitorais. No contexto específico da Guiné-Bissau, a nosso ver, não se deve confundir o papel das autoridades tradicionais com aquilo que deve ser da responsabilidade do poder político do Estado. Numa altura em que o debate político se transforma num campo de gritaria sem conteúdos e por vezes de agressões verbais, a idoneidade, o respeito e credibilidade de que o poder tradicional goza junto da respetiva população são ativos que devem ser preservados.

A Guiné-Bissau enquanto país, não obstante dispor de uma potencialidade natural, é caracterizada pela instabilidade crónica, falta de investimento público nas infraestruturas básicas, ausência de um verdadeiro desígnio nacional, fragilidade do Estado central e inexistência (pelo menos na prática) do poder local democrático. Neste contexto, o poder tradicional subsistiu a todos os desafios do país ao longo dos 50 anos da nossa independência e continua a ter um papel importante junto da comunidade.

A nosso ver, é possível a coexistência entre estes três poderes, isto é, o poder central que não seja um poder central confinado em Bissau mas que cubra todo o território nacional,

²¹ Este é aliás um tema que temos vindo a discutir (embora informalmente) e que tem merecido a nossa crítica. A instabilidade política e governativa que tem causado forte prejuízo a população no que toca aos serviços públicos vitais como a saúde, a educação e infraestruturas básicas são problemas que compete a classe política resolver, desde logo porque as autoridades tradicionais não estão vocacionadas para os assuntos desta natureza e, por outro lado, a colagem à classe política mina a sua credibilidade.

ou seja, com a capacidade de articulação junto das suas representações nas regiões, o poder local democrático (autarquias locais) que cumpra o seu papel de proximidade, sendo um poder autónomo em relação ao Estado central, dá-lhe capacidade negocial, de assinar acordos de cooperação que atraem investimentos e que promovam o desenvolvimento local, a igualdade oportunidades e a promoção do emprego e o poder tradicional pelo importante papel que tem tido junto das pessoas e é reconhecido e respeitado. Entendemos, por isso, que numa futura revisão da Constituição se deve dar a dignidade constitucional ao poder tradicional.

8. As Constituições guineenses e o Poder Local

Tal como referimos²², as Constituições anteriores a 1984 não dedicaram grande atenção à temática do poder local, sobretudo ao poder local democrático. Com a proclamação da independência em 1973, a CRGB 73 dedicou pouca ou quase nenhuma atenção à problemática do poder local, desde logo porque o grande objetivo naquele momento histórico era a libertação total do território, a unidade e a autodeterminação dos povos guineense e cabo-verdiano. Portanto, os desafios de então eram necessariamente diferentes dos de hoje.

De 1974 em diante, após o reconhecimento formal de Portugal da independência da Guiné-Bissau, os desafios do país eram os da afirmação e da consolidação do nosso Estado no concerto das nações, tornando-se membro da ONU em 1974, embora esta já tivesse reconhecido a independência do país em 1973 e o tivesse admitido na OUA em setembro do mesmo ano.

Na década de 1990, ocorreram reformas a nível da Constituição, tendo vista a democratização do país que culminou com a realização de primeiras eleições multipartidárias. O marco histórico destas reformas constitucionais, no que concerne ao “poder local”, deu-se na 4ª revisão constitucional em 1995, onde pela primeira vez a Constituição previu a existência do poder local democrático²³, cuja concretização ainda se aguarda.

9. A Descentralização na Constituição da República da Guiné-Bissau

9.1. A consagração constitucional do princípio da descentralização

²² Cfr. (*supra* n.º 3).

²³ Reforma operada pela Lei Constitucional n.º 1/95, de 1 de dezembro.

A descentralização é um dos princípios fundamentais de um Estado de Direito democrático ou pelo menos de um Estado que se quer de Direito e democrático. Nessa medida, a descentralização é um tema em debate em muitos países e não apenas no nosso. Aliás, mesmo nos países mais desenvolvidos onde já existem as autarquias locais, a descentralização é um tema muito presente no debate político.

A proximidade do poder político dos cidadãos tem virtualidades à luz do princípio da subsidiariedade: as decisões devem ser tomadas pelo órgão melhor posicionado, ou seja, do mais próximo do problema e capaz de encontrar soluções mais eficazes. Dito por outras palavras, “o princípio da subsidiariedade prende-se habitualmente, a ideia segundo a qual uma matéria ou um problema só deve ser objeto de decisão em certo escalão quando não possa ser objeto de decisão, em melhores condições, pelo escalão inferior e mais próxima das pessoas que vai afetar”²⁴, é o que se passa por exemplo entre a União Europeia de os Estados-membros, a UE só avança na resolução dos problemas na medida em que os Estados-membros não o possam fazer eficazmente, passando-se o mesmo no contexto africano em relação à OUA e a CEDEAO e os respetivos Estados-membros.

Uma Administração mais próxima dos cidadãos permite obter ganhos ao nível de eficácia da prestação de serviços – traduzindo o postulado do princípio da subsidiariedade e permite igualmente melhorar o financiamento e fomentar a participação democrática²⁵.

A necessidade de descentralizar a Administração Pública é quase por todos reconhecida, não obstante a divergência quanto ao modo da sua concretização, i. é, a questão em debate é saber qual é a *forma* e o *grau* da descentralização, atribuir mais ou menos autonomia à entes descentralizados, quais são as atribuições e competências que devem caber a estas entidades descentralizadas e quais devem permanecer na esfera do Estado central. Há quem defenda uma descentralização mas concentrando na esfera do Estado central o maior poder de decisão. Pelo contrário, há quem entende que a intervenção do Estado central deve ser reduzida ao mínimo indispensável, restringida apenas às ditas áreas de soberania dando maior capacidade às estruturas representativas locais a autoadministrarem-se, ou seja, a conferir a entes locais a possibilidade de, através de órgãos por si eleitos, prosseguirem os seus interesses específicos num concerto normativo

²⁴ Cfr. JORGE MIRANDA /RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra Editora, 2005, p. 78.

²⁵ Cfr. CARLOS FEIJÓ, *A Coexistência Normativa entre o Estado e as Autoridades Tradicionais na Ordem Jurídica Plural Angolana*, Almedina, 2012, p. 443.

assegurado pelo Estado, de modo a harmonizar os interesses locais e o interesse nacional e reservada, ainda, ao Estado, a função do controlo de legalidade.

Com efeito, a nossa Constituição consagra o princípio da descentralização no seu artigo 105.º, n.º 1, da CRGB que determina que *a organização do poder político do Estado compreende a existência das autarquias locais, que gozam da autonomia administrativa e financeira*. Significa que a Guiné-Bissau é um Estado unitário, mas descentralizado, porque prevê a existência das autarquias locais como entes públicos autónomos do Estado mas que não põe em causa unidade do Estado. Isto porque autonomia não é sinónimo de independência, isto conforme resulta da definição de autarquias locais constante do n.º 2 *in fine* do mesmo preceito constitucional: *peçoas colectivas territoriais, dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das comunidades locais, não subtraindo à estrutura unitária do Estado*.

Importa salientar que a descentralização, quanto a nós, é uma das condições indispensáveis para o desenvolvimento do país, porque ela não só combate o absolutismo e a autossuficiência do Estado como também aproxima o poder dos cidadãos, combatendo, igualmente, a concentração populacional nos grandes centros urbanos, por contraposição à desertificação do interior. Isto porque a política de proximidade favorece a retenção dos talentos e a fixação das populações no interior do país, promove a transparência, a inclusão e participação ativa dos cidadãos na tomada das decisões que lhes dizem diretamente respeito.

9.2. O poder local na Constituição da República da Guiné-Bissau

A Constituição da República da Guiné-Bissau dedicou um Capítulo à temática da descentralização da Administração Pública sobretudo à descentralização municipal. Com efeito, o Capítulo VI da CRGB sob epígrafe “Do poder local” contém 14 artigos sobre a organização administrativa. A partir da revisão constitucional de 1995, a Constituição dedicou mais atenção ao poder local consagrando o princípio da autonomia local enquanto princípio fundamental em matéria da organização da Administração Pública guineense.

O poder local tem um papel preponderante num Estado de Direito democrático porque o poder central está, por vezes, excessivamente longe da população, logo, é, justamente, o poder local que colmata este “divórcio” entre a política e os cidadãos que, muitas vezes, não se sentem representados.

Na Guiné-Bissau, a nosso ver, é urgente e desejável a concretização do imperativo constitucional de implementação das autarquias locais dada a importância, cada vez crescente, do poder local, numa lógica de proximidade dos dirigentes locais aos cidadãos, que são aqueles que melhor conhecem as especificidades locais, a origem dos problemas e, como tal, melhor posicionados para dar respostas públicas mais eficazes, eficientes e racionais. É ainda uma forma de evidenciar a importância do poder local democrático na organização administrativa, na medida em que há competências atribuídas às autarquias locais em relação às quais o Estado central é demasiado ineficiente ou está, excessivamente longe e, não garante a escala e a massa crítica necessárias para a sua viabilização sustentável. A proximidade dos dirigentes locais aos cidadãos estimula o escrutínio público e pressiona no sentido de uma maior transparência e de uma melhor prestação de contas, (*accountability*) constituindo, por isso, um fator de responsabilização dos decisores perante os cidadãos. Por isso mesmo concordamos com a ideia de que os recursos públicos gastos pelas autarquias locais, nesta lógica de proximidade e de maior conhecimento das especificidades locais tendem a ser mais eficazes, isto é, mais bem sucedidos.

Somos pois, defensores de um poder local autónomo por considerá-lo fundamental para o desenvolvimento do país, por isso, salvo o devido respeito, mas não acompanhamos a visão redutora da descentralização, ou seja, a visão de um Estado central cada vez mais centralista, por contraposição a um poder local esvaziado e reduzido a tarefas menores. Isto porque os eleitos locais (os autarcas) não são meros “tarefeiros do Estado”, mas sim atores políticos eleitos, democraticamente, pelos cidadãos e que devem estar no pelotão da frente para a execução de políticas públicas de importância estratégica local, na defesa dos seus territórios e das causas da respetiva população, naturalmente dentro dos limites da Constituição e da Lei.

9.3. As Regiões Administrativas na Constituição da República da Guiné-Bissau

As regiões administrativas na Constituição guineense assumem um significado diferente das previstas por exemplo na Constituição portuguesa²⁶, que são autarquias, situando no segundo nível, numa posição infra estadual e *supramunicipal*, ou seja, estão acima dos

²⁶ A CRP dedicou o Capítulo IV à Região Administrativa, que vai do artigo 255.º a 262.º que também aguarda a sua concretização devido a falta de consenso entre os dois maiores partidos (PS e PPD/PSD) quanto a regionalização, inclusivamente foi objeto de referendo a 8 de novembro de 1998 cujo resultado foi a rejeição por larga maioria dos cidadãos votantes.

municípios e abaixo do Estado central, cuja instituição, em concreto, a CRP faz depender da realização de um referendo. Contudo, existe uma Lei-Quadro²⁷, tendente à sua instituição em concreto, mas a regionalização em Portugal é um tema pouco consensual não só a nível dos partidos políticos como da sociedade portuguesa em geral.

Os partidários da regionalização entendem ser essencial para o desenvolvimento e coesão territorial. Enquanto no outro polo, diametralmente oposto, se sustenta que a regionalização não contribui em nada para a coesão territorial, fomenta a desigualdade entre as regiões, aumentaria os cargos políticos, acarretando mais despesa pública. Este tem sido um argumento de peso para travar a regionalização.

No caso da Guiné-Bissau, o artigo 107.º da CRGB faz menção às regiões administrativas, determina o n.º 1 que *para os efeitos político-administrativos, o território nacional divide-se em regiões, subdividindo-se estas em sectores e secções [...]* e o n.º 2 estabelece que *a organização e o funcionamento das regiões administrativas serão definidos por lei*. A lei que concretiza este preceito constitucional²⁸ veio dividir o território em oito regiões, trinta e oito sectores, subdividindo estes em secções e um setor autónomo (Setor Autónomo de Bissau) mas estas regiões e sectores não são autarquias, nem o Setor Autónomo de Bissau o é.

As regiões são circunscrições do território onde o Estado é representado pelos Governadores, nomeados pelo Governo, em Conselho de Ministros sob a proposta do ministro da tutela e respondem perante este. Não são eleitos nem possuem autonomia administrativa e financeira, as políticas desenvolvidas em cada uma das regiões correspondem às políticas gerais do Governo e não há qualquer autonomia face ao poder central.

O conceito de regiões administrativas a que alude o artigo 107.º da CRGB é diferente do que resulta por exemplo do artigo 255.º a 262.º da CRP porque estas têm órgãos representativos, eleitos diretamente pelos cidadãos e possuem autonomia administrativa, face ao governo central.

9.4. Os Governadores Regionais e Administradores Sectoriais

A Lei n.º 4/97, de 2 de dezembro (Lei relativa a organização político-administrativo do território) atribui um conjunto de poderes aos representantes do governo nas regiões, os governadores têm um papel preponderante na supervisão e coordenação dos serviços

²⁷ Lei n.º 56/91, de 13 de agosto (*Lei-Quadro das Regiões Administrativas*).

²⁸ Lei n.º 4/97, de 2 de dezembro (*Lei relativa a organização político-administrativo do território*).

desconcentrados da Administração Central, dispondo, ainda, de um órgão consultivo que é o Conselho Diretivo, de composição alargada. O Conselho Diretivo é investido em função meramente consultiva; funciona como fórum de análise dos principais problemas regionais e permite ao Governador inteirar-se, de forma regular, das preocupações da população da área da sua jurisdição.

Os artigos 15.º e 16.º deste diploma preveem um conjunto de competências ao Governador da região, enquanto representante do governo e autoridade máxima a nível da região, nomeadamente para (i) prestar informações ao Governo sobre quaisquer assuntos de interesse público ou de interesse particular relacionado com o Executivo; (ii) conhecer os requerimentos, exposições e petições dirigidos, pelas pessoas residentes na área da sua jurisdição, aos membros do Governo; (iii) exercer, por delegação, na área da sua jurisdição, a tutela inspetiva em relação aos órgãos autárquicos, sob a superintendência do membro do Governo de tutela e responsável pelas Finanças, tendo exclusivamente por objeto averiguar se são cumpridas as obrigações impostas por lei; (iv) dirigir, sob a superintendência dos respetivos membros do Governo, os serviços da Administração Central na Região e exercer a autoridade direta sobre os seus delegados ou responsáveis, devendo as correspondências entre os membros do Governo e esses serviços processarem-se com o seu conhecimento; (v) auxiliar e cooperar com os funcionários encarregues de inspeção aos corpos administrativos em serviço na Região em que exerce as suas funções; (vi) superintender os serviços de Secretaria Regional e conceder aos respetivos funcionários as férias previstas na lei; (vii) regular a distribuição e utilização de todas as dependências do Governo na respetiva Região e tomar medidas necessárias para a sua conservação e reparação; (viii) dar posse aos funcionários públicos e administrativos, nos casos previstos na lei; (ix) aplicar penas disciplinares aos funcionários e agentes que prestem serviço do Governo na sua Região, nos termos do Estatuto de Pessoal da Administração Pública; (x) presidir ao Conselho Diretivo; (xi) apresentar anualmente relatório sobre a atividade dos serviços do Estado na respetiva Região. No exercício de poderes de tutela, compete, ainda, ao Governador zelar pelo cumprimento das leis gerais do Estado, por parte dos órgãos autárquicos, e promover a realização de inquéritos, se necessário através dos serviços da Administração Central, à atividade dos órgãos autárquicos e dos respetivos serviços. Compete ainda ao governador (i) tomar as providências necessárias para manter a ordem e tranquilidade públicas, proteger as pessoas e a propriedade e fazer reprimir os atos contrários à moral e à decência públicas, em conformidade com a lei; (ii) exercer as atribuições que lhe forem conferidas

por lei, em relação a reuniões e manifestações públicas; (iii) fiscalizar a atuação dos estrangeiros residentes na área da sua jurisdição; (iv) exercer as demais atribuições que lhe sejam cometidas pelas leis e regulamentos e, em especial, perseguir o exercício ilegal da medicina e profissões sanitárias; elaborar regulamentos (que serão submetidos ao Governo para efeitos de aprovação) sobre matérias das suas atribuições que não sejam objeto da lei ou regulamento geral de Administração Pública.

Relativamente aos Administradores do Setor, estes são representantes máximos do governo nos setores, nomeados nos termos da respetiva lei-quadro conforme determina o artigo 108.º n.º 3 da CRGB e (artigo 27.º da Lei n.º 4/97, de 2 de dezembro). Na prática os Administradores de Setor têm sido nomeados por Despacho do membro do executivo que exerce poderes de tutela sobre os governos regionais. Os administradores setoriais têm competência nos seguintes domínios: (i) executar e fazer cumprir no Setor as Leis e regulamentos administrativos; (ii) responder e colaborar na realização de inquéritos económicos ou administrativos oficiais e auxiliar no desempenho dos serviços de estatística; (iii) inspecionar as pessoas coletivas de utilidade pública e a Administração de Secções; (iv) exercer funções de agente de manutenção da ordem pública que nele forem delegadas e (v) colaborar na elaboração do recenseamento eleitoral, nos termos da lei. É o que resulta do disposto no artigo 28.º deste diploma²⁹.

10. Descentralização

Num Estado de Direito, a prossecução de interesse público não é da exclusiva responsabilidade do Estado, mas também de outras pessoas coletivas capazes de prosseguir a mesma finalidade, envolvendo, portanto, uma repartição de competências entre o Estado e várias entidades públicas territoriais e não territoriais ou privadas a que a Lei reconhece essa competência. Por isso, a necessidade de descentralização da Administração Pública é, em tese, por todos reconhecida, o que está longe do consenso é o modo da sua concretização, isto é, a forma e o grau da descentralização.

Quanto à *forma*, a descentralização pode ser territorial, ou seja, através da existência das autarquias locais e outras entidades de base territorial, a descentralização institucional, i. é, mediante a existência de institutos públicos e empresas públicas e ainda a descentralização associativa, com a existência de associações públicas.

²⁹ Para maior desenvolvimento, v. anotação ao artigo 108.º da CRGB, in AA.VV. *Constituição Anotada da República da Guiné-Bissau*, Edição LGDH, 2020, pp. 221-223.

Quanto ao *grau* que mais divergência tem causado, existem vários graus da descentralização. De acordo com a enumeração do DIOGO FREITAS DO AMARAL, temos os seguintes graus de descentralização:

1. *atribuição da personalidade jurídica de direito privado;*
2. *atribuição da personalidade jurídica de direito público;*
3. *atribuição da autonomia administrativa;*
4. *atribuição da autonomia financeira;*
5. *atribuição de faculdades regulamentares;*
6. *atribuição de poderes legislativos próprios.*

No primeiro caso estamos perante um grau menor descentralização, isto é, uma descentralização *privada*, no segundo caso começa uma verdadeira descentralização. Assim, do segundo ao quinto grau estamos perante um fenómeno de *auto-administração* e no sexto caso é *autogoverno*³⁰.

As visões mais centralistas do Estado tendem a aceitar a descentralização, mas com menor protagonismo a entes descentralizados, ou seja, com menor grau de autonomia sobretudo nos Estados ainda em processo de construção e de consolidação do poder central, como por exemplo, em muitos países africanos, nem um poder central forte cobre todo o território e nem existe o poder local digno desse nome, que cumpre a sua principal vocação de proximidade do poder às pessoas, resultando em graves prejuízos as populações residentes em zonas rurais, a nível dos serviços públicos vitais da coletividade.

Segundo VIREIRA DE ANDRADE, “a descentralização, em sentido rigoroso, não envolve apenas o reconhecimento da personalidade jurídica autónoma e a concessão de poderes exclusivos, mas, caracteristicamente, o reconhecimento de *interesses* e *finalidades próprias* das comunidades cuja autonomia estabelece”³¹.

10.1. Descentralização e Centralização

A descentralização e a centralização são dois conceitos que se contrapõem entre si, pois um sistema descentralizado implica a existência de várias pessoas coletivas territoriais para além do Estado. Com efeito, de acordo com DIOGO FREITAS DO AMARAL, a descentralização é um sistema em que a função administrativa está confiada não apenas

³⁰ Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 4ª Edição, Almedina, 2018, pp. 727-728.

³¹ Cfr. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de Direito Administrativo*, 5ª Edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2017, p. 106.

ao Estado, mas também a outras pessoas coletivas territoriais designadamente às autarquias locais. Basta, pois, que haja autarquias locais para que exista, juridicamente descentralização. Pelo contrário, define o mesmo Autor, centralização é um sistema em que todas as atribuições administrativas de um dado país Estado são por lei confiadas ao Estado, num sistema centralizado, não existem outras pessoas coletivas públicas incumbidas do exercício da função administrativa.

Na linha do mesmo Autor, considera-se que há descentralização no plano político-administrativo quando os órgãos das Autarquias Locais sejam livremente eleitos pelas respetivas populações, quando a Lei os considere independentes na órbita das suas atribuições e competências e quando estejam sujeitos a formas atenuadas e tutela administrativa, em regra, restritas ao controlo da legalidade. Contrariamente do que sucede num sistema centralizado, estamos perante uma centralização “sob ponto de vista jurídico-administrativo quando os órgãos das Autarquias Locais sejam livremente nomeados e demitidos pelos órgãos do Estado, quando devam obediência ao Governo ou ao Partido Único, ou quando se encontrem sujeitos a formas particularmente intensas de tutela administrativa, designadamente a uma ampla tutela de mérito”³².

Segundo MARCELLO CAETANO, a centralização processa-se pela hierarquia enquanto a descentralização se processa pela personalidade jurídica e pela autonomia³³, portanto, a descentralização implica a existência de entes públicos para além do Estado, com personalidade jurídica pública e autonomia.

Importa, contudo, salientar que, a descentralização se contrapõe à centralização, pois, juridicamente, são conceitos absolutos, no sentido de que ou existe uma coisa ou existe a outra. Ao passo que, do ponto de vista político-administrativo, a centralização e a descentralização são conceitos relativos porque pode haver um sistema mais ou menos descentralizado, tudo dependendo do grau. Isto vai conduzir-nos à chamada terceira via, visto que há, efetivamente, quem defenda uma terceira via que, no fundo, é um meio termo dos dois, designado de Semi-Descentralização. Na descentralização, a intervenção dos órgãos estatais na gestão dos órgãos locais limita-se ao controlo do estrito cumprimento da legalidade por parte destes, enquanto na Semi-Descentralização estamos

³² Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 4ª Edição, Almedina, 2018, pp. 723-724.

³³ Cfr. MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Volume I, 10ª Edição, Almedina, Coimbra, 1984, p. 249.

perante um sistema misto que resulta da combinação dos dois, ou seja, da Centralização e da Descentralização.

Na Semi-Descentralização que CHARLES EISENMANN chama de terceiro tipo de organização territorial, em que o grau de autonomia é menor, contrariamente à Descentralização, pode haver controlo de mérito da atuação dos órgãos dos entes locais. O poder de decisão que é atribuído aos entes locais é exercido conjuntamente, com os órgãos estatais, isto é, tem de haver uma sintonia ou uma concordância entre órgãos centrais e locais³⁴. Portanto, na visão deste Autor, para além dos dois conceitos que se contrapõem entre si, ou seja, a Descentralização e Centralização, pode haver uma terceira via a que chama de Semi-Descentralização.

Em suma, na Centralização toda a função administrativa está confiada ao Estado e só a este cabe exercê-la, enquanto na Descentralização para além do Estado há outras entidades, democraticamente eleitas, também incumbidas do exercício da função administrativa com a autonomia cuja intervenção do Estado, na sua gestão, se resume a um mero controlo da legalidade. Por seu turno, na Semi-Descentralização essa intervenção vai para além do controlo da legalidade, admitindo também o controlo de mérito da atuação dos entes locais sendo o poder é exercido com base no consentimento dos dois. No fundo é tudo uma questão de grau.

10.2. Descentralização Política e Descentralização Administrativa

A descentralização política constitui o grau mais elevado, enquanto na descentralização administrativa estamos a falar da repartição do exercício da função administrativa que, no quadro da teoria das funções do Estado, é uma função secundária, ao passo que a descentralização política é uma repartição da função política que é uma função primária do Estado.

No primeiro caso estamos perante a existência de várias pessoas coletivas públicas territoriais distintas do Estado, com personalidade jurídica do direito público, com autonomia administrativa, financeira, e regulamentar como é o caso das autarquias locais³⁵, mas não têm poder político.

No segundo caso, quando falamos da descentralização política estamos, igualmente, a falar de entes territoriais também distintos do Estado, com a autonomia não só

³⁴ Neste sentido, CHARLES EISENMANN, *Cours de Droit Administratif*, Tome I, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1982, p. 286.

³⁵ No caso português é o que resulta do disposto nos artigos 235.º, 238.º e 241.º da CRP.

administrativa, financeira e regulamentar, mas também possuem poderes legislativos próprios. É o que sucede com as regiões autónomas³⁶, o que não quer dizer que estas entidades sejam Estados dentro de um Estado porque, como o próprio nome indica, são autónomas, mas não são independentes (não são soberanos) muito menos são uma federação em que há um Estado federal e vários Estados federados, a exemplo dos Estados Unidos da América. Referindo-se ao modelo português, Portugal é um Estado unitário descentralizado e parcialmente regionalizado porque existem duas regiões autónomas, Açores e Madeira que são fenómenos da descentralização política.

Importa salientar que as regiões administrativas não se confundem com as regiões autónomas, ambas previstas na CRP. As primeiras são autarquias supramunicipais tal como referimos³⁷, inserem-se no âmbito da descentralização administrativa, enquanto as segundas vão mais além, resultam da descentralização política.

No caso da Guiné-Bissau, a nosso ver, não faria sentido transpor estes dois conceitos tendo em conta as especificidades do país. A descentralização administrativa, constitucionalmente prevista, é o maior desafio do momento que deve ser concretizado, mas a descentralização política (com regiões autónomas) não nos parece ser uma necessidade, tendo em conta a nossa dimensão territorial. Sendo certo que em São Tomé e Príncipe existe pelo menos uma Região Autónoma que é um país, do ponto de vista da dimensão territorial, menor que a Guiné-Bissau, mas a introdução de regiões autónomas no nosso quadro constitucional não nos parece necessário.

10.3. Concentração e Desconcentração

A concentração e desconcentração são conceitos que reportam à organização interna de uma determinada pessoa coletiva pública, ao contrário do que sucede na centralização e descentralização que dizem respeito à várias pessoas coletivas públicas em simultâneo³⁸, ou seja, o reconhecimento de outras pessoas coletivas públicas para além do Estado, enquanto na concentração e desconcentração estamos a falar, apenas, dentro do Estado ou de outra entidade pública. Naturalmente que a desconcentração de competências tem

³⁶ O exemplo disto resulta do disposto no artigo 225.º a 234.º da CRP, dedicando precisamente o Título VII da Parte III às Regiões Autónomas.

³⁷ Cfr. (*supra* n.º 9.3).

³⁸ Neste sentido, v. JOÃO CAUPERS, *Administração Periférica do Estado*, Estudo de Ciência da Administração, Aequitas, Editorial Notícias, 1994, p. 258. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 4ª Edição, Almedina, 2018, p. 689.

as suas vantagens na medida em que contribui para a eficiência dos serviços públicos, a resposta célere por parte da Administração Pública.³⁹

Na definição do DIOGO FREITAS DO AMARAL e do MARCELLO CAETANO, a concentração de competências *é um sistema em que o superior hierárquico mais elevado é o único órgão competente para tomar decisões*, cabendo os subalternos a preparação e execução das decisões tomadas pelo superior hierárquico. Enquanto que na desconcentração de competências *é um sistema em que o poder decisório se reparte entre o superior e um ou vários subalternos*, os quais ficam, em regra, sujeitos aos poderes de direção e supervisão daquele.⁴⁰ A desconcentração pode ser *originária* quando a Lei atribui competências aos subalternos para tomar decisões ou pode resultar da *delegação de poderes* quando a lei atribui a competência ao superior hierárquico com faculdade de delegar poderes nos subalternos, pode ainda a Lei admitir a *subdelegação* nos subalternos de segundo grau estas mesmas competências recebidas por delegação.

A desconcentração pode ser *vertical* quando a lei atribui competências exclusivas ou próprias a órgãos subalternos, pode ser *horizontal* quando há uma distribuição legal por diversos órgãos, independentes entre si, das competências para realização das atribuições de uma mesma pessoa coletiva pública, a desconcentração diz-se *funcional* quando as competências atribuídas são únicas e pode ainda a desconcentração ser *territorial* quando as mesmas competências são distribuídas por vários órgãos subalternos, de acordo com áreas geográficas⁴¹.

10.4. Descentralização Territorial e Descentralização Funcional

A descentralização territorial dá origem à existência das autarquias locais ou de outros entes territoriais, como por exemplo, as regiões autónomas, sendo a única aceite, pela maioria dos Autores, como verdadeira descentralização, na medida em que implica o reconhecimento de interesses específicos de comunidades territoriais que estão abaixo do Estado central. Enquanto a descentralização funcional, que é mais recente, partindo de

³⁹ O princípio da desconcentração tem acolhimento na CRP ao determinar no seu artigo 267.º, n.º que *a lei estabelecerá adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativa, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de acção da Administração e dos poderes de direcção, superintendência e tutela dos órgãos competentes.*

⁴⁰ Cfr. MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Volume I, 10ª Edição, Almedina, Coimbra, 1984, p. 254. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 4ª Edição, Almedina, 2018, p. 690.

⁴¹ Cfr. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de Direito Administrativo*, 5ª Edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2017, p. 106.

uma analogia entre a especificidade dos interesses das comunidades territoriais e dos interesses específicos de certos grupos de cidadãos, cujo nexos de coesão já não é a proximidade geográfica, mas outro tipo de envolvimento numa problemática comum⁴². A descentralização funcional (também designada de descentralização institucional) dá origem aos institutos públicos e às empresas públicas.

No primeiro caso, é confiada às autoridades eleitas a gestão do conjunto dos assuntos locais, no segundo caso, o Estado destaca do conjunto da sua administração determinados serviços a fim de submeter a uma gestão independente, (descentralização por serviços) é o que alguns autores chamam de descentralização não territorial, que consiste na permissão para prosseguir atribuições do Estado entidades que não pertencem à Administração Central, podendo estas condutas administrativas ser prosseguidas por pessoas coletivas de Direito Privado para tal autorizadas⁴³, é o que acontece por exemplo com os concessionários, empresas privadas que prestam serviço público.

Já outros Autores como DIOGO FREITAS DO AMARAL, considera que a descentralização, em sentido estrito, é apenas a descentralização territorial e designa a descentralização institucional e associativa de “devolução de poderes”⁴⁴, que, no fundo, é considerada como um processo técnico de descongestionar o Estado de uma parte das suas tarefas, criando outras entidades incumbidas de atividades especiais mediante o exercício de uma administração estadual indireta⁴⁵.

Como podemos notar, a terminologia descentralização funcional não é aceite pela maioria da doutrina que entende que a verdadeira descentralização é apenas a descentralização de base territorial, nas restantes situações a maioria de Autores preferem designar de “descentralização institucional” e “descentralização associativa” “administração indireta” outros preferem o termo de “devolução de poderes” que, no fundo, estamos a falar da mesma realidade, isto é, a descentralização sem base territorial.

Por seu turno, JOÃO CAUPERS adota a designação de descentralização funcional por considerar capaz de abranger a totalidade da descentralização sem base territorial.⁴⁶

⁴² Neste sentido, JOÃO CAUPERS, *Administração Periférica do Estado*, Estudo de Ciência da Administração, Aequitas, Editorial Notícias, 1994, p. 250.

⁴³ Neste sentido, MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral*, Tomo I, 3ª Edição, D. Quixote, Lisboa, 2008, p. 146.

⁴⁴ Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 4ª Edição, Almedina, 2018, p. 727.

⁴⁵ Cfr. MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Volume I, 10ª Edição, Almedina, Coimbra, 1984, p. 248.

⁴⁶ Cfr. JOÃO CAUPERS, *ob. cit.*, pp. 254-256.

10.5. Vantagens da Descentralização

Seguindo de perto DIOGO FREITAS DO AMARAL, a centralização em tese tem algumas vantagens, assegurando, em certa medida, a unidade do Estado, garantindo a homogeneidade da ação política e administrativa e permitindo melhorar a coordenação da função administrativa. Mas a desvantagem é bem maior porque gera o congestionamento da função administrativa do Estado, a ineficácia da ação administrativa porque confia tudo ao Estado causando, assim, elevados custos financeiros, não respeitando a autonomia local.

A descentralização, pelo contrário, para além de ser um imperativo constitucional, tem numerosas vantagens porque garante as liberdades e autonomia local, é a base de um sistema pluralista de uma Administração Pública, que é, por sua vez, uma forma de limitar o poder político, o poder local é um limite ao absolutismo do Estado ou abuso do poder central, a descentralização proporciona ainda a participação dos cidadãos na tomada de decisões em matéria dos seus interesses, e essa participação dos cidadãos é um dos grandes objetivos de um Estado de Direito democrático.⁴⁷

A descentralização afigura-se fundamental numa Administração pública moderna e democrática, tendo como objetivo estimular um melhor desenvolvimento não só de cada uma das estruturas descentralizadas, mas também do conjunto do país, como resultado de dinâmicas locais mais favoráveis e de uma Administração Central mais eficaz, porque dispensada de funções que podem ser executadas com vantagem nos níveis inferiores da organização do Estado, concentrando-se em funções de soberania, de natureza estratégica para o país, do ponto de vista quer da formulação, monitorização, avaliação e coordenação de políticas públicas, quer da coesão nacional. Uma administração pública descentralizada procura assim a maximização da eficiência, isto é, a aplicação racional dos recursos públicos e procura ainda a eficácia, o mesmo é dizer o sucesso da atuação administrativa para alcançar os objetivos definidos.

A aproximação do poder aos cidadãos favorece mais a participação destes, por um lado, e, por outro, proporciona soluções mais vantajosas em termos de custo-eficácia que a centralização normalmente não oferece.

⁴⁷ Cfr. artigo 2.º da CRP sobre o aprofundamento da democracia participativa.

10.6. Desvantagens da Descentralização

A descentralização também comporta algumas desvantagens, desde logo, a existência de várias pessoas coletivas públicas em que cada uma delas prossegue atribuições próprias, legalmente cometidas, pode gerar uma certa descoordenação⁴⁸, e a falta de unidade de ação administrativa, isto por um lado, por outro lado, essa proliferação de várias entidades públicas, como por exemplo, no caso português existem 308 municípios e mais de 4 mil freguesias o que implica a existência de milhares de autarcas com poder decisão e, o que pode potenciar ilegalidades ou mau uso dos poderes discricionários da Administração por parte de muitos destes autarcas, que nem sempre se mostram suficientemente preparados para o exercício destas responsabilidades.

Daí compreender-se a necessidade de haver um órgão central que garante a harmonização da ação administrativa, como por exemplo, os poderes de tutela e superintendência que o Governo exerce sobre as demais entidades coletivas públicas que exercem a função administrativa, criação de mecanismos de troca de informações, auxílio mútuo, execução conjunta, entre outras formas de colaboração intra-administrativa podem atenuar essas desvantagens. De salientar que o grau de intervenção estatal na gestão destes entes públicos varia em função do maior ou menor grau de autonomia dos mesmos, sendo essa intervenção mais forte no caso de pessoas coletivas públicas, criadas para prosseguir as finalidades do próprio Estado, como é o caso de institutos públicos e empresas públicas. Essa intervenção tem menor intensidade na medida em que se reduz a um mero controlo de legalidade no caso das pessoas coletivas que integram a administração autónoma, ou seja, as autarquias locais e a administração independente, isto é, as entidades administrativas independentes⁴⁹.

10.7. Limites da Descentralização

Não obstante as inúmeras vantagens que temos vindo a apontar, a descentralização não é ilimitada. Ela está submetida a certos limites porque nem todas as tarefas do Estado podem ser objeto de descentralização, desde logo as tarefas que a Constituição incumbe ao Estado ou que são exclusivas dos órgãos de soberania. Quando a Constituição e a Lei definem as competências de cada um dos órgãos estão, justamente, a estabelecer limites

⁴⁸ Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 4ª Edição, Almedina, 2018, p. 726.

⁴⁹ Cfr. MIGUEL PRATA ROQUE, *Tratado da Governação Pública*, Volume I, AAFDL Editora, Lisboa, 2021, pp. 162-163.

tanto ao Estado como às entidades descentralizadas, ou seja, nenhum deles pode extravasar as competências que a Constituição e a Lei lhes atribuem. Uma descentralização ilimitada pode gerar confusão indesejável e potenciar o atropelo à legalidade que tanto é o fundamento como o limite de toda a atuação administrativa. Uma descentralização ilimitada causaria, no limite, uma desagregação do Estado⁵⁰, por isso a necessidade de impor limites por forma a evitar “caos administrativo” e acautelar os legítimos direitos dos particulares.

As chamadas áreas de soberania tal como a Justiça, num Estado unitário como o nosso, é confiada aos tribunais do Estado, sem prejuízo da existência dos tribunais arbitrais, a Defesa Nacional e os Negócios Estrangeiros são matérias que, pela sua natureza, devem ficar na esfera estadual porque são funções fulcrais para a soberania do Estado tanto no plano nacional como internacional⁵¹.

11. Direito Comparado

Neste ponto cumpre abordar, numa perspetiva comparativa, a temática do poder local autárquico, não no conjunto de todos os países da CPLP (lusofonia em geral) porque excluímos o Brasil e Timor-Leste. O primeiro não por ser o único país da CPLP que adotou a forma do Estado federal, mas é essencialmente devido a particularidade da situação geográfica destes dois países. Incluímos para o efeito apenas Portugal e os PALOP.

Portugal, por razões óbvias, em primeiro lugar, porque a nossa base jurídica é portuguesa e a nossa análise parte precisamente desta mesma base, em segundo lugar porque não só a história e a língua que liga Portugal a estes países, mas também o Direito português influencia, em grande medida, os ordenamentos jurídicos em presença.

Centramos a nossa atenção nos PALOP dos quais excluímos também da nossa análise a Guiné Equatorial que aderiu à CPLP recentemente, em 2014, e se encontra, por assim dizer, numa fase de integração plena.

Todos estes países, com a exceção de Cabo-Verde, são tendencialmente centralizados, encontram-se, de algum modo, numa fase de construção e consolidação do Estado, isto é, numa espécie de *state-building*⁵², a implementação do poder local autárquico não obstante

⁵⁰ Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 4ª Edição, Almedina, 2018, p. 728.

⁵¹ Neste sentido, v. PAULO OTERO, in *Manual do Direito Administrativo*, Volume I, Almedina, 2013, p. 363.

⁵² Cfr. CARLOS FEIJÓ, *A Coexistência Normativa entre o Estado e as Autoridades Tradicionais na Ordem Jurídica Plural Angolana*, Almedina, 2012, p. 392.

estar prevista nas respetivas Constituições a sua efetivação prática está aquém do desejável, Cabo-Verde é o país que mais avançou neste domínio aproximando-se do modelo português de descentralização⁵³.

Moçambique deu passo importante para a implementação gradual de municípios desde 1997, instituindo numa primeira fase 33 municípios. Em São-Tomé e Príncipe também existem municípios. Em contrapartida, Angola e Guiné-Bissau são dois países que nesta matéria se encontram numa situação semelhante ainda que com fundamentos diferentes, isto é, não deram sequer o primeiro passo para a implementação efetiva dos municípios, embora com legislação aprovada neste sentido.

11.1. Portugal

A temática do poder local está regulada no Título VIII da Constituição portuguesa de 1976 com epígrafe “Poder Local” que vai do artigo 235.º a 254.º da CRP.

A existência das autarquias locais decorre da própria Constituição que determina no seu artigo 235.º que *1. «A organização democrática do Estado compreende a existência das autarquias locais. 2. As autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas.»*

Quanto às categorias de autarquias locais, existem três: as freguesias, os Municípios e as regiões administrativas (artigo 236.º, n.º 1), podendo a lei estabelecer nas grandes áreas urbanas e nas ilhas, “de acordo com as suas condições específicas, outras formas de organização territorial autárquica” (artigo 236.º, n.º 3). Assim, podem existir dois grupos de autarquias locais: “autarquias locais constitucionalmente impostas e autarquias locais constitucionalmente consentidas”⁵⁴. De acordo com a doutrina, o n.º 3 do artigo 236.º encerra três possibilidades: (i) estabelecimento de outras autarquias para além das existentes; (ii) estabelecimento de outras autarquias locais em vez das existentes; e (iii) estabelecimento de outras realidades que não seja autarquias locais⁵⁵.

Os municípios visam a prossecução dos interesses das comunidades radicadas nas áreas de um determinado conselho. Com órgãos próprios como Assembleia Municipal que

⁵³ Cfr. JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direito Municipal*, - Conteúdos e Métodos de Ensino, AAFDL, Lisboa, 2014, p. 233. *Idem*, Síntese Comparativa, in *Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, AAFDL, Lisboa, 2014, p. 206.

⁵⁴ Cfr. JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo III, 5ª Edição, Coimbra Editora, 2004, p. 450.

⁵⁵ Neste sentido JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direito Municipal*, - Conteúdos e Métodos de Ensino, AAFDL, Lisboa, 2014, p. 138.

aprova os principais instrumentos como programa de atividade, o orçamento anual do Município, fiscaliza a atividade da Câmara Municipal, emite regulamentos municipais nos termos dos artigos 2.º, 3.º, 23.º, 24.º e 25.º da LAL⁵⁶.

A Câmara Municipal, por sua vez, executa as deliberações da Assembleia Municipal, gere o pessoal e património municipais, dirige os serviços municipais. O Presidente da Câmara Municipal preside à Câmara, dirige as reuniões e exerce nos termos da lei um conjunto amplo de competências próprias (artigo 35.º da LAL).

As freguesias visam a prossecução dos interesses das comunidades radicadas na área da freguesia, da menor dimensão que a do concelho. Os seus principais órgãos são Assembleia de Freguesia e Junta de Freguesia, cujas atribuições e competências encontram-se previstas nos artigos 2.º, 3.º, 7.º e seguintes da LAL.

Tal como referimos (v. *supra*, n.º 9.3), é constitucionalmente admissível a criação das Regiões Administrativas, (vulgarmente conhecido como regionalização) que no fundo são autarquias supramunicipais, isto é, as Regiões Administrativas estariam acima dos municípios e abaixo do Estado central. Existe apenas uma Lei-Quadro (Lei n.º 56/91, de 13 de agosto) tendente à sua instituição em concreto, que, nos termos da Constituição depende da aprovação em referendo (artigos 255.º a 262.º da CRP).

Importa ainda fazer referência às entidades intermunicipais, admitindo a LAL a possibilidade da criação das associações públicas de autarquias locais para a prossecução conjunta das respetivas atribuições, nomeadamente de entidades intermunicipais que podem assumir a forma de áreas metropolitanas ou de comunidades intermunicipais (artigo 63.º da LAL).

Ao contrário do que sucedeu na vigência da Constituição de 1933, a Constituição de 1976, a par da generalidade das constituições dos países democráticos, consagra a autonomia das autarquias locais no seu artigo 6.º, n.º 1 nos termos do qual *o Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública*. A autonomia local é um espaço de livre decisão das autarquias sobre matérias do seu interesse próprio que não pode ser atropelado sob pena de atentar contra o Estado de Direito Democrático (artigo 2.º da

⁵⁶ Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.

CRP). A autonomia local, por outro lado, é uma garantia do pluralismo dos poderes públicos e constitui ainda um dos limites materiais da revisão constitucional (artigo 288.º *alínea n*) da CRP).⁵⁷

Para além da autonomia administrativa, as autarquias locais possuem ainda autonomia financeira e patrimonial nos termos do artigo 238.º da Constituição, o que significa que dispõem de meios próprios necessários para a prossecução das suas atribuições, não ficando na dependência financeira do poder central. Dispõem ainda de autonomia regulamentar nos termos do disposto no artigo 241.º da Constituição, o que se traduz no direito e na capacidade de regulação e de gestão dos interesses próprios das respetivas populações dentro do respeito pela Constituição (artigo 112.º da Constituição)⁵⁸.

A autonomia local é ainda proclamada pela *Carta Europeia de Autonomia Local*⁵⁹, que Portugal ratificou em 1990.

A autonomia local deve garantir, em traços gerais, pelo menos o seguinte:

- i. «o direito e a capacidade efetiva de as autarquias regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob a sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos» (artigo 3.º, nº 1 da CEAL);
- ii. o direito de participarem na definição das políticas públicas nacionais que afetam os interesses próprios das respetivas populações;
- iii. o direito de partilharem com o Estado ou com a região as decisões sobre as matérias de interesse comum, são os casos de audiência prévia, parecer vinculativo ou direito de veto;
- iv. o direito sempre que possível, de regulamentarem as normas nacionais por forma a adaptá-las convenientemente às realidades locais, que se traduz, por exemplo, no direito de os municípios elaborarem os seus próprios planos urbanísticos, dentro dos parâmetros fixados pelos planos nacionais e regionais de ordenamento do território⁶⁰.

⁵⁷ Mais desenvolvimentos sobre o princípio da autonomia local, v. JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais- Introdução, Princípios e Regime Comum*, in PAULO OTERO / PEDRO GONÇALVES (Coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Volume IV, Coimbra, 2010, pp. 77-82.

⁵⁸ *Vide*, J.J GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, 4ª Edição, Coimbra, 2010, pp. 740-744.

⁵⁹ Resolução da Assembleia da República nº 28/90, publicada em Diário da República, I, de 23 de outubro, pp. 4344-4351, que ratifica a Carta Europeia de Autonomia Local de 1985.

⁶⁰ Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, pp. 417-418.

No que toca à relação entre o Estado e as autarquias locais, isto é, a tutela administrativa traduz-se num mero controlo de legalidade da atuação dos órgãos autárquicos, partir da revisão constitucional de 1982, a tutela do Governo sobre as autarquias locais deixou de ser tutela de mérito e de legalidade como acontecia no regime corporativo⁶¹ mas apenas tutela de legalidade prevista no artigo 242.º da CRP nos termos do qual *a tutela administrativa sobre as autarquias locais consiste apenas na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos, e é exercida nos casos e segundo as formas previstas na lei*. Por isso a tutela não se presume, tem de haver uma previsão legal expressa. Só em casos pontuais é que a lei faz depender certas decisões dos órgãos locais de autorização do Governo, mas em caso algum os seus poderes podem compreender o poder de revogar as decisões dos órgãos autárquicos nem de substituir os seus os mesmos⁶².

A Lei n.º 27/96, de 01 de agosto, que regula genericamente a matéria de tutela, não impõe às autarquias locais nenhum dever de informação em relação ao Estado, mesmo que respeite as decisões importantes, nem o poder de fiscalização por parte do Estado das decisões concretas dos órgãos autárquicos, mas apenas a realização de inspeções, inquéritos, sindicância ou averiguações genéricas sobre a globalidade das atuações autárquicas e sua conformidade à lei. Justifica-se que assim seja, na medida em que uma intervenção mais pormenorizada do Governo sobre as autarquias locais esvaziaria a autonomia destas⁶³.

Não obstante Portugal ser um país descentralizado, com a existência de entes locais autónomos face ao Estado, é tido como um país demasiado centralista em comparação com os seus congéneres europeus pertencendo ao grupo de Estados unitários com apenas um nível de governo sub-regional, ou seja, (municípios/freguesias que a OCDE considera como um único nível). Este grupo consiste, principalmente, em países com menor número de habitantes como Portugal (duas regiões autónomas), Luxemburgo, Malta, Países Bálticos Irlanda, Bulgária, Finlândia (tem uma região autónoma), Bulgária, Chipre, Eslovénia, Estónia, Letónia e Lituânia. Bulgária e Finlândia, à semelhança de Portugal discutem-se as reformas de regionalização. O segundo grupo de países com dois níveis

⁶¹ JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, Direito das Autarquias Locais- Introdução, Princípios e Regime Comum, in PAULO OTERO / PEDRO GONÇALVES (Coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Volume IV, Coimbra, 2010, pp. 262 ss.

⁶² Neste sentido, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 7ª Edição, Almedina, 2021, pp. 66-67.

⁶³ Cfr. LUÍS PEREIRA COUTINHO, problema das atribuições e competências das Autarquias Locais (e do seu possível esvaziamento...), consultável em: <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/365-228.pdf>

de governo sub-regional, isto é, Municípios e Regiões é formado pelos países relativamente mais populosos como a República Checa, Hungria, Roménia, Suécia, Croácia, Dinamarca, Grécia, Holanda e República Eslovaca. Existe ainda o terceiro grupo de países com maior número de população e com três níveis de governo sub-regionais, ou seja, Municípios, governos de nível intermédio, Estados/Regiões como a França, Alemanha, Espanha (um país quase-federal), Bélgica, Itália e Polónia.

De acordo com o recente relatório da OCDE, (2020) Portugal é dos países menos descentralizados da UE⁶⁴, integra o primeiro grupo de países com apenas um nível de governo sub-regional (municípios/freguesias) sendo que é o primeiro país deste conjunto com maior número de habitantes e que a sua população é superior à de vários dos países integrados no segundo conjunto (países com dois níveis de governo sub-regional) ou seja, “se considerarmos relevante a forte relação que se verifica no âmbito da UE28 entre a dimensão demográfica e o número de níveis de governo sub-regional, Portugal deveria integrar o grupo de países com dois níveis: municípios (que, recorde-se, incluem as freguesias segundo o critério da OCDE) e regiões”.

11.2. Angola

A institucionalização do poder local autárquico é um tema em debate em Angola. À semelhança da generalidade dos países que compõem PALOP, a CRA prevê a existência das autarquias locais, mas também com a particularidade de atribuir a dignidade constitucional ao poder tradicional, assim, temos um conceito amplo do poder local. A CRA de 2010 no Título VI, dedicado ao “Poder Local”, Capítulo I “Princípios Gerais” o artigo 213.º n.º 2 estabelece que *as formas organizativas do poder local compreendem as Autarquias Locais, as instituições do poder tradicional e outras modalidades específicas de participação dos cidadãos, nos termos da lei*. Dedicou o seu Capítulo III precisamente às “Instituições do Poder Tradicional” daí encontramos a previsão no n.º 1 do artigo 223.º *o Estado reconhece o estatuto, o papel e as funções das instituições do poder tradicional constituídas de acordo com o direito consuetudinário e que não contrariam a Constituição e a lei*. Prevê ainda o princípio do gradualismo na institucionalização efetiva

⁶⁴ Neste sentido, OECD (2020), Decentralisation and Regionalisation in Portugal: What Reform Scenarios?, *OECD Multi-level Governance Studies*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/fea62108-en>, pp. 76-78. A mesma ideia é refletida no relatório da *Comissão Independente para a Descentralização*, Cravinho J., Ferrão J., Pimpão A., João Jardim A., Moura P.H., Carmona-Rodrigues A., Fontainhas-Fernandes A., (2019) Avaliação independente sobre a organização e funções do Estado. Assembleia da República. Lisboa, pp. 117-121.

das autarquias locais no país (artigo 242.º, n.º 1 da CRA). Este gradualismo também se aplica por analogia ao poder tradicional (artigo 225.º da CRA), isto é, a institucionalização das autarquias locais e do poder tradicional obedecem ao princípio do gradualismo na transferência de poderes do Estado para o poder local⁶⁵.

Tal como a Guiné-Bissau, a institucionalização efetiva das autarquias locais não é uma realidade em Angola não obstante a CRA assim determinar mas que “ainda não se soltou das páginas do Diário da República onde foi publicada a Constituição” existindo apenas as organizações locais do Estado, isto é, Administração Pública estadual local, direta e indireta⁶⁶.

A ausência da concretização deste imperativo constitucional tem sido justificada pela forma da distribuição territorial do poder e pela “extensão do território angolano, em que um município de Angola pode corresponder a um ou vários países, apesar de a densidade populacional poder não corresponder necessariamente à dimensão do território”. Uma outra justificação para a não concretização das autarquias locais no país deve-se à desarticulação do território nacional e ao facto de o país ter vivido um período de guerra. Segundo CARLOS FEIJÓ, é preciso atender a esta situação objetiva e factual, por isso afasta a tese segundo a qual a não institucionalização efetiva das autarquias locais em Angola resulta de uma situação de inconstitucionalidade⁶⁷.

Não obstante as várias justificações que têm sido apresentadas, a não institucionalização efetiva das autarquias locais em Angola prende-se essencialmente com a falta de vontade política⁶⁸.

11.3. Cabo-Verde

Do conjunto dos PALOP, Cabo-Verde é o país que mais avançou no domínio autárquico, é um país, aliás, com longa tradição municipalista mesmo durante o período de partido único⁶⁹, (na altura PAIGC) a institucionalização dos municípios ocorreu a partir de 1990

⁶⁵ Vide, CARLOS FEIJÓ, *A Coexistência Normativa entre o Estado e as Autoridades Tradicionais na Ordem Jurídica Plural Angolana*, Almedina, 2012, p. 457.

⁶⁶ Cfr. CARLOS FEIJÓ, Poder Local em Angola – Institucionalização, Organização e Problemas, in JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO (Coord.), *Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, AAFDL, Lisboa, 2014, p. 126.

⁶⁷ *Ibidem*, pp. 124 e 133.

⁶⁸ Neste sentido, sublinha JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, Angola e o Futuro, A Institucionalização das Autarquias Locais, consultável em:

https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/angola_e_o_futuro_jma.pdf

⁶⁹ Cfr. JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direito Municipal*, - Conteúdos e Métodos de Ensino, AAFDL, Lisboa, 2014, p. 233. *Idem*, Síntese Comparativa, in *Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, AAFDL, Lisboa, 2014, p. 206.

antecipando-se a Lei à Constituição de 1992. Conforme nos ensina VLADIMIR BRITO, “a vocação municipalista do país não é uma conquista da independência, mas é co-constitutiva da própria Nação cabo-verdiana, que se identifica com o municipalismo e tem reclamado como património nacional ao longo da sua história”⁷⁰. Com a independência, esta tradição municipalista ganhou uma nova dinâmica que lhe permitiu reivindicar maior autonomia e democraticidade do poder local autárquico.

À semelhança de outros países da CPLP, (exceto Brasil) Cabo-Verde adota a forma de Estado unitário⁷¹, mas descentralizado, porque existem autarquias locais. Esta opção, como nos recorda MÁRIO RAMOS PEREIRA SILVA, “corresponde aos dados da história uma vez que a República Portuguesa na qual Cabo Verde se inseria como colónia, assumiu sempre a forma de Estado unitário e, com a independência nacional, foi com naturalidade que vingou entre nós o Estado unitário, já como elemento jus-cultural identitário”⁷².

As autarquias locais vêm reguladas na CRCV que dedica o Título VI que se insere na Parte V relativa a *Organização do Poder Político* com epígrafe “Do Poder Local” determina o artigo 226.º, n.º 1 que *a organização do Estado compreende a existência de autarquias locais*. O n.º 2 do mesmo preceito define autarquias locais como *peçoas colectivas públicas territoriais dotadas de órgãos representativos das respectivas populações, que prosseguem os interesses próprios destas*. Quanto à categoria de autarquia, existe apenas uma, isto é, o município dando margem ao legislador ordinário de criar outras categorias infra ou supra municipais (artigo 227.º da CRCV)⁷³, ou seja, esta norma constitucional não é rígida na medida em que deixa uma abertura para a existência facultativa de autarquias supra e infra municipais, embora esta ideia nunca tenha vingado, não obstante haver uma proposta do partido MpD neste sentido, isto é, a introdução de freguesias aproximando ainda mais o modelo português⁷⁴. Este é, de resto,

⁷⁰ Cfr. VLADIMIR BRITO, *Institucionalização, Organização e Problemas*, in JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO (Coord.), *Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, AAFDL, Lisboa, 2014, p. 73.

⁷¹ Isto resulta desde logo do artigo 1.º, n.º da CRCV que determina que *Cabo Verde é uma República soberana, unitária e democrática, que garante o respeito pela dignidade da pessoa humana e reconhece a inviolabilidade e inalienabilidade dos Direitos do Homem como fundamento de toda a comunidade humana, da paz e da justiça*.

⁷² Cfr. MÁRIO RAMOS PEREIRA SILVA, *Direito Municipal Cabo-Verdiano*, Livraria Pedro Cardoso, 1ª Edição, Praia, Cabo-Verde, 2022, p. 160.

⁷³ Todos os artigos citados são da redação dada pela Lei Constitucional n.º 1/V/99 de 23 de Novembro que procedeu a revisão constitucional de 1999.

⁷⁴ Neste sentido, MÁRIO RAMOS PEREIRA SILVA, *Direito Municipal Cabo-Verdiano*, Livraria Pedro Cardoso, 1ª Edição, Praia, Cabo-Verde, 2022, pp. 164-165. VLADIMIR BRITO, *Institucionalização*,

o tema em debate em Cabo Verde, a reorganização administrativa, discussão acerca da regionalização (a tal autarquia supramunicipal) e reintrodução de freguesias (autarquias inframunicipais).

A CRCV prevê o dever estatal de promover a solidariedade entre autarquias, atendendo à particularidade de cada uma e tendo em vista a redução das assimetrias regionais e o desenvolvimento nacional e ainda o apoio técnico, material e em recursos humanos às autarquias, respeitando, naturalmente, a autonomia destas (artigo 228.º), as autarquias dispõem de património e finanças próprias (artigo 229.º, n.º 1) e quanto à relação entre o Estado e as autarquias, resume-se numa mera tutela de legalidade (artigo 232.º, n.º 1).

11.4. Moçambique

A CRM consagra no seu Título XIV o “Poder Local” o artigo 271.º, n.º 1 da Lei Fundamental determina que *o Poder Local tem como objectivos organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade e promover o desenvolvimento local, o aprofundamento e a consolidação da democracia, no quadro da unidade do Estado Moçambicano*. O n.º 1 do artigo 272.º estabelece que *o Poder Local compreende a existência de autarquias locais*. Significa que Moçambique é um Estado unitário, mas descentralizado.

A partir da reforma parcial da Constituição em 1996, tendo em vista a descentralização administrativa passou a prever-se a existência das autarquias locais. No ano seguinte foi aprovado o pacote legislativo com vista à concretização do processo, num primeiro momento foram criados 33 municípios em 1997⁷⁵, de acordo com o princípio do gradualismo, num segundo momento foram criados mais 10 municípios⁷⁶, e mais recentemente foram acrescentados 10 municípios⁷⁷.

Pode-se dizer que 1997 foi um ano decisivo para o processo descentralização administrativa em Moçambique, na medida em que foi o ano em que foram aprovadas importantes legislações neste domínio designadamente a de finanças locais⁷⁸, tutela

Organização e Problemas, in JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO (Coord.), *Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, AAFDL, Lisboa, 2014, pp. 68-69.

⁷⁵ Lei n.º 10/97, de 31 de Maio (criação de municípios de cidades e vilas em algumas circunscrições do território) aprovada na sequência da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro que aprova o quadro jurídico para a implementação das autarquias locais.

⁷⁶ Pela Lei n.º 3/2008, de 2 de Maio.

⁷⁷ Pela Lei n.º 11/2013, de 3 de Junho.

⁷⁸ Lei n.º 11/97, de 31 de Maio que estabelece o regime jurídico de finanças e o património das autarquias locais.

administrativa⁷⁹, estatuto dos titulares dos órgãos autárquicos⁸⁰, estatuto especial da cidade de Maputo⁸¹, criação das autarquias locais⁸², lei eleitoral das autarquias locais⁸³, e recenseamento eleitoral⁸⁴, é um conjunto de textos legislativos que permitiram a implementação efetiva das autarquias locais em Moçambique sendo certo que foram objeto de reformas⁸⁵.

A Lei n.º 10/97, de 31 de maio consagra, no seu preâmbulo o princípio do gradualismo na criação de municípios cuja justificação formal prende-se com a sustentabilidade financeira do processo, isto é, “a escolha do princípio do gradualismo explica-se por razões directamente ligadas à existência ou suficiência de condições económicas e sociais necessárias e indispensáveis para o bom funcionamento da administração autárquica”⁸⁶. Fixa ainda os critérios da escolha do gradualismo, num primeiro momento foram escolhidos para autarquias locais a capital do país, 10 capitais provinciais e 22 autarquias de média importância. O regime jurídico de implementação das autarquias locais no seu artigo 5.º, fixa os critérios para a criação das mesmas, assim, na criação das autarquias locais deve-se ter em conta:

1. Fatores geográficos, demográficos, económicos, sociais, culturais e administrativos;
2. Interesses de ordem nacional ou local em causa;
3. Razões de ordem histórica e cultural;
4. Avaliação da capacidade financeira para a prossecução das atribuições que lhes tiverem cometidas.

De todo modo, as críticas apontadas ao princípio do gradualismo (v. *infra* n.º 13.1.) são inteiramente válidas.

⁷⁹ Lei n.º 7/97, de 31 de Maio que estabelece o regime jurídico da tutela administrativa do Estado sobre autarquias locais.

⁸⁰ Lei n.º 9/97, de 31 de Maio que define o estatuto dos titulares e dos membros dos órgãos das autarquias locais.

⁸¹ Lei n.º 8/97, de 31 de Maio que define normas especiais que regem a organização e funcionamento do município de Maputo.

⁸² Lei n.º 10/97, de 31 de Maio criação de municípios de cidades e vilas em algumas circunscrições do território.

⁸³ Lei 6/97, de 31 de Maio que estabelece o quadro jurídico-legal para a realização das eleições dos órgãos autárquicos.

⁸⁴ Lei n.º 5/97, de 31 de Maio que institucionaliza o recenseamento eleitoral sistemático para a realização de eleições e referendos.

⁸⁵ Cfr. GILLES CISTAC, Institucionalização, Organização e Problemas, in JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO (Coord.), *Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, AAFDL, Lisboa, 2014, p. 81.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 109.

Quanto à categoria das autarquias locais, estas consistem em municípios e as povoações (artigo 273.º, n.º 1), que toca a relação entre o Estado e as autarquias locais o artigo 277.º, n.º 1 estabelece que *as autarquias locais estão sujeitas à tutela administrativa do Estado, que consiste na verificação da legalidade dos actos administrativos dos órgãos autárquicos, nos termos da lei* (n.º 2), sendo admitida a tutela de mérito nos casos expressamente previstos na lei (n.º 3), as autarquias dispõem ainda, do poder regulamentar (artigo 278.º).

11.5. São-Tomé e Príncipe

Uma breve referência a São-Tomé e Príncipe para salientar que a atual conformação das autarquias locais é uma decorrência da Constituição adotada, em referendo, em 1990, tendo sido institucionalizado o poder local em 1992 com a adoção dos distritos (e não municípios) com câmaras distritais e vereadores e assembleia distrital⁸⁷, existe uma região autónoma (Príncipe)⁸⁸.

O Título IX da CRSP com epígrafe “Órgãos do Poder Regional e Local” é um conceito genérico que abrange a região autónoma do Príncipe e os municípios. O artigo 136.º da CRSP determina que *os órgãos do poder regional e local constituem a expressão organizada dos interesses específicos das respectivas comunidades pelos quais se reparte o Povo São-tomense*. No que toca às autarquias locais, estas resultam da própria Constituição, quando nos diz no seu artigo 138.º, n.º 1 que *a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais, como órgãos do poder local, de acordo com a lei da divisão político-administrativa do País*. E o n.º 2 dá-nos uma definição que *as autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas sem prejuízo da participação do Estado*.

Em São-Tomé existem seis autarquias locais e uma região autónoma o (Príncipe), as autarquias locais são Água Grande, Mé-Zochi, Cantagalo, Lobata, Caué e Lembá a que acrescem a região autónoma do Príncipe⁸⁹.

⁸⁷ Artigo 142.º da Constituição.

⁸⁸ Artigo 137.º da Constituição.

⁸⁹ A Lei que desenvolve a matéria das autarquias locais é a Lei n.º 10/92, Lei-Quadro das autarquias locais revista pela Lei n.º 10/2005, que regula entre outras a tutela administrativa sobre a região autónoma e as autarquias locais conforme previsto no artigo 111.º I) da CRSP.

12. Síntese Comparativa

Em resumo, traçámos uma linha comparativa destacando principais diferenças e pontos de aproximação entre os ordenamentos em presença.

Com o efeito, seguimos de perto os ensinamentos de JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO e as principais distinções são as seguintes:

- i. os países que institucionalizaram as autarquias locais são Portugal, Cabo Verde, Moçambique e São-Tomé e Príncipe e os que ainda não institucionalizaram (pelo menos na prática) são Angola e a Guiné-Bissau, não obstante as respetivas Constituições apontarem neste sentido, ou seja, impõem a institucionalização das autarquias locais.
- ii. A segunda distinção prende-se com o grau da consolidação do Estado constitucional, sendo certo que em alguns países essa consolidação pode ser tida como admitida (é o caso de Portugal e Cabo Verde) e os demais encontram-se ainda em processo de construção, isto é, de *state-building*⁹⁰.
- iii. A terceira distinção é a forma de institucionalização dos principais entes locais, dando-se, por vezes, por receção e desenvolvimento das instituições já existentes (como é o caso de Portugal) e outras vezes essa institucionalização é fruto de uma decisão política (ora do legislador ordinário ou do legislador constituinte), pautada pela simultaneidade de criação dessas estruturas locais (como é o caso de Cabo Verde e São-Tomé e Príncipe) e, noutros casos, a institucionalização obedece ao princípio do gradualismo (é o caso da Guiné-Bissau e Moçambique).
- iv. Finalmente importa referir, em alguns ordenamentos, a existência de poder tradicional por vezes previsto na própria Constituição e noutros não, como é o caso de Angola (com previsão expressa na Constituição) e Guiné-Bissau (sem previsão expressa na Constituição).

Relativamente às linhas de comunhão importa sucintamente destacar as seguintes:

- i. Tendência comum para a centralização.
- ii. Constitucionalização do poder local em todos os ordenamentos considerados.
- iii. Inexistência (com exceção de Portugal) de uma autarquia *supramunicipal*.
- iv. Adoção de forma unitária do Estado em regra descentralizado e, por vezes, parcialmente regionalizado (exemplo de Portugal e São-Tomé e Príncipe).

⁹⁰ Cfr. CARLOS FEIJÓ, *A Coexistência Normativa entre o Estado e as Autoridades Tradicionais na Ordem Jurídica Plural Angolana*, Almedina, 2012, p. 392.

- v. A centralidade *absoluta do município* (nos PALOP) com relativa abertura à existência de entes inframunicipais⁹¹.

13. A Consagração Constitucional das Autarquias Locais na CRGB

Conforme temos vindo a defender, é imprescindível completar o ciclo democrático, isto é, a concretização das autarquias locais é condição para o desenvolvimento do país e do sucesso da nossa democracia na medida em que as autarquias locais, numa lógica de proximidade, prestam um contributo único para a melhoria das condições de vida das populações desde a construção de infraestruturas básicas de saúde, educação, cultura, entre outros papéis decisivos que desempenham na área social, designadamente no combate à pobreza e à exclusão social, no apoio às organizações de solidariedade social principalmente junto das populações mais carenciadas.

As autarquias têm ainda um papel preponderante na atração de investimento e na promoção de empreendedorismo local, a competitividade e a promoção de oportunidades de emprego sobretudo para os jovens. As autarquias são também fundamentais para a preservação do meio ambiente e do nosso património histórico.

A partir da reforma constitucional de 1995, a CRGB consagra as autarquias locais no nosso sistema de organização democrática da Administração Pública enquanto pessoas coletivas públicas distintas do Estado e que prossigam interesses próprios das respetivas comunidades locais. As autarquias locais constituem formas de *administração autónoma, de descentralização territorial do Estado, dotados de órgãos próprios, de atribuições específicas e não de meras formas de administração indireta do Estado*. Embora possa o Estado exercer a tutela sobre elas.⁹² Assim, o n.º 1 do artigo 105.º da CRGB determina que *a organização do poder político do Estado compreende a existência das autarquias locais, que gozam da autonomia administrativa e financeira*. Significa que as autarquias locais são de existência obrigatória porque a Constituição assim impõe.

Sendo as autarquias locais resultado da Constituição, cumpre agora traçar uma noção. O que são autarquias locais? - a própria Constituição dá-nos a noção das autarquias locais no seu artigo 105.º n.º 2 que estabelece que *as autarquias locais são pessoas colectivas territoriais, de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios*

⁹¹ Neste sentido, JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direito Municipal*, - Conteúdos e Métodos de Ensino, AAFDL, Lisboa, 2014, pp. 232-233. *Idem*, Síntese Comparativa, in *Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, AAFDL, Lisboa, 2014, pp. 203-205.

⁹² Cfr. J.J. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, in *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 4ª Edição, Coimbra, 2007, p. 234.

*das comunidades locais, não se subtraindo à estrutura unitária do Estado.*⁹³ Desta definição resulta que a Guiné-Bissau é um Estado unitário, mas descentralizado (pelo menos formalmente) na medida em que a CRGB prevê a existência de outros entes coletivos territoriais com a função administrativa.

Não obstante a definição dada pela Constituição a doutrina tende a traçar a sua própria definição das autarquias locais. Assim, recuperamos a definição de pelo menos três autores ainda que não muito distante entre si.

Segundo DIOGO FREITAS DO AMARAL *as autarquias locais são pessoas coletivas públicas de população e de território, correspondentes ao agregado de residentes em diversas circunscrições do território nacional, e que asseguram a prossecução de interesses comuns resultantes da vizinhança mediante órgãos próprios, representativo dos respetivos habitantes.*⁹⁴

Já JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO define *autarquia local como a forma específica de organização territorial, na qual uma comunidade de residentes numa circunscrição territorial juridicamente delimitada dentro do território do Estado prossegue interesses locais através do exercício de poderes públicos autónomos.*⁹⁵

Por sua vez MÁRIO AROSO DE ALMEIDA define *autarquias locais como pessoas coletivas públicas de base territorial, sediadas em parcelas do território nacional, e dotadas de órgãos representativos das populações radicadas na respetiva localidade, que, em conformidade com a lei, prosseguem a satisfação dos interesses próprios das populações respetivas.*⁹⁶

Como podemos constatar, para além da noção dada pela Constituição, a definição da doutrina conduz-nos à mesma conclusão, na medida em que há um tronco comum entre ambas, ou seja, as autarquias locais são pessoas coletivas territoriais resultado da descentralização do território do Estado, com substrato populacional e com órgãos representativos que prosseguem os interesses próprios dessa mesma população.

⁹³ Encontramos uma definição quase semelhante no n.º 2 do artigo 235.º da CRP, nos termos do qual *as autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas.*

⁹⁴ Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, p. 408.

⁹⁵ Cfr. JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais- Introdução, Princípios e Regime Comum*, in PAULO OTERO / PEDRO GONÇALVES (Coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Volume IV, Coimbra, 2010, p. 111.

⁹⁶ Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 7ª Edição, Almedina, 2021, p. 63.

13.1. O Princípio do Gradualismo

O princípio do gradualismo traduz-se, em termos práticos, em que as autarquias locais podem não ser institucionalizadas em todo o território nacional, em simultâneo, ou seja, podem ser criadas autarquias nalgumas parcelas do território e noutras não. Encontramos este princípio não só no ordenamento jurídico guineense, mas também no angolano⁹⁷ e no moçambicano⁹⁸. Na Guiné-Bissau, encontramos a manifestação do princípio do gradualismo na (Lei n.º 4/96)⁹⁹, que consagra a “criação progressiva de municípios, mantendo-se em funcionamento as circunscrições administrativas atualmente existentes, onde o índice de urbanização, demográfico e de desenvolvimento não permitem ainda a criação de Câmaras Municipais.”

Ao contrário da Constituição angolana que consagra expressamente o princípio do gradualismo, não encontramos o gradualismo diretamente na Constituição da Guiné-Bissau, sendo uma ideia do legislador ordinário a criação faseada dos municípios, com fundamento na sustentabilidade financeira do processo de implementação embora em ambos os países este princípio ainda não tenha começado a ser implementado.

Para além dos problemas constitucionais que suscita, dos quais falaremos adiante, admitindo em tese o princípio do gradualismo no nosso ordenamento, isto é, a criação faseada de municípios poderia começar desde logo pelo Setor Autónomo de Bissau (SAB) como um projeto piloto de implementação gradual dos municípios à experiência moçambicana, por exemplo.

Segundo CARLOS FEIJÓ, o gradualismo “trata-se de assumir a necessidade de um período de transição para a institucionalização do poder local, advogando-se uma primeira fase para aumentar a descentralização administrativa territorial; uma segunda fase de aprofundamento; e uma terceira fase de conclusão do processo para a institucionalização efectiva do poder local, não ancorada em marcos temporais imperativos mas antes orientada por necessidade de prudência, racionalidade e efectividade”¹⁰⁰.

⁹⁷ A CRA de 2010 prevê este princípio no seu artigo 242.º, n.º 1 que *a institucionalização efectiva das autarquias locais obedece ao princípio do gradualismo*.

⁹⁸ Em Moçambique no início do processo da descentralização autárquica em 1997 começou com 33 autarquias locais, considerando para o efeito o capital do país, 10 capitais provinciais e mais 22 autarquias de média dimensão e em 2008 acrescentaram-se mais 10 autarquias de acordo com a lógica do gradualismo.

⁹⁹ *Lei da criação de municípios*.

¹⁰⁰ Cf. CARLOS FEIJÓ, *A Coexistência Normativa entre o Estado e as Autoridades Tradicionais na Ordem Jurídica Plural Angolana*, Almedina, 2012, p. 459.

Como é sabido, existe uma Câmara Municipal (em Bissau) cuja única semelhança com uma Câmara Municipal, como por exemplo, em Portugal, é apenas a designação. Senão vejamos: o Presidente da CMB é nomeado e exonerado pelo Governo, em Conselho de Ministros, sob a proposta do ministro da tutela (normalmente ministro da Administração Territorial) não possui autonomia administrativa na medida em que as políticas da CMB são as políticas do ministério da tutela integrando as políticas gerais do Executivo central, o presidente da CMB responde perante o ministro. Ora, em Portugal sucede o contrário, ou seja, os órgãos municipais são eleitos por sufrágio livre, universal e secreto pelas respetivas populações, têm autonomia administrativa, financeira e regulamentar. O controlo que o Governo central exerce sobre as autarquias reduz a um mero controlo de legalidade da atuação das mesmas.

De acordo com esse princípio do gradualismo, mantendo as atuais circunscrições, seria de aproveitar em modo de ensaio geral realizar as primeiras eleições autárquicas para a CMB, dotando-a igualmente de autonomia administrativa, financeira e regulamentar como manda a Constituição.

Importa, todavia, ter presente que o princípio de gradualismo no nosso sistema pode estar ferido de inconstitucionalidade. Admitir que os municípios sejam criados faseadamente em algumas circunscrições do território nacional e noutras não choça frontalmente com o princípio constitucional de igualdade entre todos os cidadãos independentemente do lugar onde nascem ou vivem e com o direito de participação democrática dos cidadãos. Porque estaria a inibir o exercício de um direito constitucional de autogestão por parte das populações de algumas circunscrições do território onde as autarquias locais não chegam.

Esta é uma questão muito debatida pela doutrina, nomeadamente, a angolana a propósito deste princípio que, a nosso ver, é inteiramente válido no caso concreto da Guiné-Bissau. Há quem defenda que o gradualismo se funda em duas principais razões: uma de natureza *política* e outra de natureza *jurídica*.

As razões políticas segundo as quais *a necessidade de consolidação das instituições estaduais aconselha, sob pena de desintegração deste, que se elabore um plano estratégico de implementação gradual de certas instituições, sobretudo as locais*, isto é, as autarquias locais.

Em segundo lugar as *razões de ordem jurídica, na medida em que o princípio do gradualismo funda-se no princípio da racionalidade, da proporcionalidade e do respeito pela unidade e integridade do Estado*. Estes são também de certo modo, argumentos

invocados para a não institucionalização das autarquias locais na Guiné-Bissau, ou seja, a fragilidade do poder central, sustentabilidade financeira e a questão da unidade do Estado¹⁰¹.

Ora no nosso entender, estes são argumentos que, salvo devido respeito, não acompanhamos. Embora reconheçamos a fragilidade do poder central, tal não é um motivo suficiente para a não institucionalização das autarquias locais na medida em que a instituição, em concreto, das autarquias locais não é fator de desintegração do poder central. Antes pelo contrário ajudaria a descongestionar o poder central com a transferência de atribuições e competências para entes locais para que este possa dedicar-se às questões com grande relevo nacional.

Por outro lado, o argumento da unidade do Estado também cai por terra porque a própria Constituição resolve a questão quando nos diz no n.º 2 do artigo 105.º que *as autarquias locais são pessoas colectivas territoriais, de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das comunidades locais, não se subtraindo à estrutura unitária do Estado*. A parte final deste preceito dá-nos a resposta clara que as autarquias locais não subtraem “à estrutura unitária do Estado”, portanto, a Guiné-Bissau é um Estado unitário descentralizado porque as autarquias locais são de existência constitucionalmente obrigatória.

Partilhamos a posição de JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO a propósito do “princípio do gradualismo” em Angola que conclui pela inconstitucionalidade ao não permitir a implementação das autarquias locais em todo o território nacional em simultâneo. Segundo este Autor, a não implementação das autarquias locais em todo o território nacional, em simultâneo, *traduziria ofensa ao princípio democrático, ao princípio da igualdade na esfera da participação política cidadãos e não menos ao princípio da autonomia local; por outro lado, é dificilmente sustentável a racionalidade quer da hipótese de adiar, para uma segunda fase, a criação de autarquias locais nas áreas mais desfavorecidas do território nacional (o que redundaria numa dupla penalização dessas*

¹⁰¹ Este é aliás um argumento quase enraizado na sociedade guineense de que se o próprio Estado não consegue levar isto para à frente por maioria de razão os municípios também não. Prova disso, em conversas informais que temos tido até com cidadãos anónimos sobre a necessidade de institucionalização das autarquias locais o argumento é sempre o mesmo “o nosso Estado não está pronto para isso” o que nos leva a concluir que a sociedade no seu todo não está suficientemente informada sobre as vantagens que a institucionalização das autarquias locais podem trazer para a vida concreta dos cidadãos e para a coesão territorial. Se da classe política deparamos com a falta de vontade política de completar o ciclo democrático, a esmagadora maioria da sociedade civil parece resignar à *status quo*. Impõem-se, por isso, a consciencialização dos cidadãos de que a implementação das autarquias locais não visam aumentar os cargos ou privilégio dos políticos, é antes condição para o desenvolvimento do país porque só assim é que este desígnio constitucional terá adesão por parte da população.

*comunidades, além da ofensa àqueles princípios), quer a hipótese de a adiar nas áreas mais desenvolvidas (o que redundaria no absurdo da inibição do desenvolvimento, justamente onde o mesmo se mostra mais exequível).*¹⁰²

A nossa Constituição mais uma vez faz cair por terra o argumento de que não seria viável a implementação das autarquias locais em certas zonas do país em razão da falta de recursos, isto é, que aqueles territórios são pobres em comparação com outros com mais recursos, por isso mesmo a Constituição determina n.º 2 do artigo 110.º que *o regime das finanças locais, a estabelecer por lei, deverá visar ajusta repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias locais e a necessária correcção de desigualdades entre as autarquias.*¹⁰³ Uma das formas de atenuar as desigualdades entre os municípios passa, por exemplo, pela criação de um fundo de coesão que reverte a favor das áreas geográficas mais pobres de modo a acompanhar a dinâmica do desenvolvimento de outros municípios do mesmo grau e do país no seu todo.

Acompanhamos nesta matéria a posição de JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO. No caso de Angola, não obstante a CRA consagrar expressamente o princípio do gradualismo, (artigo 242.º, n.º 1 da CRA), o Autor discorda de razões políticas porque quando a Constituição impõe a “institucionalização efectiva” das autarquias locais não vislumbra qualquer perigo para as instituições estatais, discorda igualmente de tais razões jurídicas de proporcionalidade e de unidade do Estado para não implementação das autarquias locais em todo o território nacional em simultâneo, isto porque *a decisão constituinte foi tomada no quadro da Constituição como um todo, o que vai muito para além dos referidos princípios da proporcionalidade ou da unidade do Estado*, sustentando que a única base do princípio do gradualismo é a vontade do legislador constituinte.¹⁰⁴

Se, no caso angolano, o princípio do gradualismo é defensável por alguns Autores pelo facto de resultar do próprio texto constitucional, no caso da Guiné-Bissau não nos resta

¹⁰² Cfr. JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, «O poder local na Constituição da República de Angola: os princípios fundamentais» in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Vol. 51, n.º 1 e 2, 2010, pp. 61-92. Consultável em [Alexandrino-Jose-de-Melo-O-poder-local-na-Constituicao-da-Republica-de-Angola-os-principios-fundamentais.pdf](#)

¹⁰³ Encontramos normas semelhantes no n.º 2 do artigo 238.º da CRP que determina que *o regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau*. E no artigo 217.º, n.º 3 da CRA nos termos do qual *a lei define o património das Autarquias Locais e estabelece o regime de finanças locais tendo em vista a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias locais, a necessária correcção de desigualdades entre autarquias e a consagração da arrecadação de receitas e dos limites de realização de despesas*.

¹⁰⁴ *Vide*, JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, «O poder local na Constituição da República de Angola: os princípios fundamentais» in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Vol. 51, n.º 1 e 2, 2010, pp. 61-92.

maiores dúvidas da sua desconformidade com o artigo 24.º da Lei Fundamental nos termos do qual *todos os cidadãos são iguais perante a lei, gozam dos mesmos direitos e estão sujeitos aos mesmos deveres, sem distinção de raça, sexo, nível social, intelectual ou cultural, crença religiosa ou convicção filosófica*. Ora a institucionalização faseada dos municípios choca, frontalmente, com o princípio constitucional da igualdade, na medida em que redundaria na inibição de exercício de direito de participação política dos cidadãos residentes em áreas onde os municípios não estão instituídos, viola ainda o princípio da autonomia local (artigo 105.º, n.º 1 da CRGB).

13.2. Lei de Bases das Autarquias Locais

Depois da Constituição a primeira legislação importante no domínio das autarquias locais é a Lei de Bases das autarquias locais¹⁰⁵, que define as atribuições das autarquias locais e as competências dos respetivos órgãos, onde se lê no preâmbulo que “a organização do poder político do Estado, compreendendo a existência das autarquias locais com autonomia administrativa e financeira, importa delimitar a esfera de actuação dos representantes da administração central face aos representantes do Poder Local, de tal forma que não resulte sobreposição de competências entre os dois poderes”.

Os primeiros passos (pelo menos ao nível legislativo) para a implementação das autarquias locais já vinham desde esta altura, logo a seguir à revisão constitucional de 1995, dadas vicissitudes várias não foi possível ainda a concretização deste passo.

13.3. Código de Administração Autárquica

O Código da Administração Autárquica (CAA)¹⁰⁶ é outro importante instrumento legislativo tendo em vista a descentralização administrativa que se tem vindo a falar há quase três décadas desde a realização das primeiras eleições multipartidárias, deixando, em aberto, uma lacuna cujo preenchimento requer, necessariamente, a realização de eleições autárquicas como forma de completar o ciclo democrático no país, instituindo, efetivamente as autarquias locais.

Com efeito, o CAA estabelece um conjunto de princípios enformadores, desde logo o princípio da descentralização administrativa, da subsidiariedade, da modernização administrativa, da continuidade do mandato, da independência e da especialidade¹⁰⁷, entre

¹⁰⁵ Lei n.º 5/96, de 16 de setembro, Suplemento ao BO n.º 38 de 1996.

¹⁰⁶ Lei n.º 5/2018, de 7 de agosto, Suplemento ao BO n.º 32 de 2018.

¹⁰⁷ Artigo 3.º a 8.º do CAA.

outras matérias importantes o CAA regula também a transferência de atribuições e competências de administração central para as autarquias locais e os respetivos critérios que devem obedecer a essa transferência, desde logo a progressividade e de assegurar o correspondente financiamento.

13.4. Lei Eleitoral Autárquica

Tendo em conta a necessidade de prosseguir o caminho para a democratização plena do país que passa pela realização das eleições autárquicas, permitindo aos cidadãos escolherem livremente os seus representantes locais, a LEA¹⁰⁸ define os critérios que presidem às eleições autárquicas desde capacidade ativa e passiva, regime de eleição, estatuto de candidatos, organização do processo eleitoral, entre outros.

Conforme temos vindo a referir, existem bastantes Leis no domínio autárquico a nosso ver satisfatórias, o que escasseia é a vontade política de concretizar as autarquias locais na Guiné-Bissau.

14. Os Elementos Essenciais das Autarquias Locais

A enumeração dos elementos constitutivos das autarquias locais não é unânime¹⁰⁹. Alguns autores fazem uma aproximação aos elementos constitutivos do Estado quando procedem à análise dos elementos constitutivos dos municípios.

Partindo da existência de quatro elementos constitutivos dos municípios enquanto entes autónomos, temos: (1) população; (2) território; (3) interesses próprios e (4) órgãos representativos. Sendo que os dois primeiros são unanimemente aceites pela doutrina.

14.1. População

A população¹¹⁰ constitui o primeiro elemento do município, “na medida em que possui interesses comuns cuja realização exige uma comunidade de esforços e de acção”¹¹¹, é o agregado de pessoas residentes numa determinada circunscrição territorial, ou seja, todos aqueles que aí têm residência habitual são considerados munícipes, independentemente da sua nacionalidade, isto é, podem ser munícipes os nacionais, os estrangeiros ou

¹⁰⁸ Lei n.º 4/2018, de 7 de agosto, Suplemento ao BO n.º 32 de 2018.

¹⁰⁹ A doutrina designa de “elementos estruturais”, “elementos essenciais” ou “elementos componentes” dos municípios, a terminologia varia na doutrina.

¹¹⁰ A terminologia varia consoante Autores, MARCELLO CAETANO e DIOGO FREITAS DO AMARAL designam de “Agregado populacional”, enquanto JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO prefere a terminologia de “Comunidade populacional”.

¹¹¹ Cfr. MARCELLO CAETANO, *Manual...*, I, p. 310.

apátridas, não há qualquer distinção neste domínio, a diferença reside na capacidade eleitoral ativa ou passiva.

O critério é o da residência habitual, assim, os que se encontram de passagem para outro município ou para o estrangeiro ou de férias não são considerados para este efeito como munícipes, sem prejuízo do cumprimento das normas municipais.

Os munícipes dispõem de um conjunto de direitos e deveres que lhes são próprios, normalmente utiliza-se a expressão como *estatuto dos munícipes*¹¹², sendo o mais importante direito ligado à qualidade de membro da autarquia, o direito de sufrágio¹¹³, que se traduz no direito de eleger e ser eleito para os órgãos das autarquias locais¹¹⁴, direito de propor candidatura nas eleições municipais¹¹⁵, direito de participação nas reuniões públicas dos órgãos da autarquia, direito de consultar determinados documentos, entre outros direitos inerentes à qualidade de munícipe.

A par dos direitos, existem também deveres inerentes à qualidade do membro da população de uma autarquia, desde logo o dever de pagar impostos locais¹¹⁶.

14.2. Território

O território ou circunscrição territorial¹¹⁷ é o outro elemento constitutivo de uma autarquia local, cada município tem o seu território dentro do qual os órgãos municipais exercem a sua competência, assim, as autarquias se definem como *pessoas coletivas territoriais* ou *pessoas coletivas de população e território* isto para realçar a importância do território¹¹⁸.

O território autárquico constitui uma parte do território do Estado a que se denomina circunscrição administrativa com base na qual a autarquia se organiza. Conforme nos ensina DIOGO FREITAS DO AMARAL, salvo as exceções referidas por este Autor, nomeadamente, no que toca à administração dos portos, “em princípio, todo o território nacional se encontra distribuído por territórios autárquicos, isto é, as autarquias locais esgotam com os seus territórios o território nacional: não há, em regra, parcela do

¹¹² Cfr. MÁRIO RAMOS PEREIRA SILVA, *Direito Municipal Cabo-Verdiano*, Livraria Pedro Cardoso, Praia, Cabo Verde, 2022, p. 30.

¹¹³ Neste sentido, MARCELLO CAETANO, *Manual...*, I, p. 311.

¹¹⁴ Artigos 1.º e 2.º da LEA, a capacidade eleitoral ativa e passiva engloba tanto cidadãos nacionais como estrangeiros legalmente residentes na Guiné-Bissau.

¹¹⁵ Artigo 14.º e ss da LEA.

¹¹⁶ Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, Vol. I, cit., p. 411.

¹¹⁷ Terminologia utilizada pelos Autores como MARCELLO CAETANO e DIOGO FREITAS DO AMARAL quando procedem à análise do território enquanto elemento das autarquias locais.

¹¹⁸ Cfr. MARCELLO CAETANO, *Manual...*, I, p. 309.

território nacional que não correspondam a uma determinada autarquia local (*no man's land*)”¹¹⁹. A mesma ideia já não seria válida em todos os ordenamentos jurídicos designadamente onde vigora o princípio do gradualismo na criação dos municípios e na transferência gradual de atribuições e competências para os mesmos como sucede no caso de Angola, Guiné-Bissau e Moçambique uma vez que há parcelas do território do Estado que possam não corresponder ao território do município pelo facto de ainda não ser criado nenhum município nesse território.

De acordo com a doutrina, o território desempenha tripla função: a de identificar a autarquia local, a de permitir definir a população respetiva e a de delimitar as atribuições e competências da autarquia e dos seus órgãos em razão do lugar¹²⁰.

14.3. Interesses próprios

A existência de interesses próprios¹²¹ é o terceiro elemento das autarquias locais, são estes interesses que servem de fundamento à existência das autarquias locais e da sua autonomia as quais se formam para prosseguir interesses das populações locais.

Os interesses locais é o elemento que “levanta maiores dificuldades, desde logo pela inevitável e nem sempre clara relação com o problema das atribuições das autarquias locais”¹²². É a existência de interesses locais nem sempre coincidentes com o interesse geral da coletividade nacional prosseguida pelo Estado, que justifica a existência de entes locais destinados, precisamente, a prosseguir esses interesses locais. É partindo desta diferenciação que o legislador faz repartição de atribuições entre o Estado e os Municípios. Os interesses tipicamente locais são, por exemplo, (enumeração de portas, mercados e feiras) ao passo que os interesses gerais do Estado seriam (defesa nacional, política externa, etc...) sendo certo que há casos em que os interesses são, simultaneamente nacionais e locais, nestes casos tem o legislador de intervir para decidir se o interesse prevalecente é o nacional fica a cargo de Estado ou se o interesse prevalecente é local e deve ser prosseguido pela autarquia local.¹²³ Mas não resta maior dúvida que, em caso de conflito de interesses, isto é, o interesse nacional e o interesse local como é o caso de, por exemplo, construção de infraestruturas de relevância nacional

¹¹⁹ Neste sentido, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, Vol. I, p. 410.

¹²⁰ Cfr. MARCELLO CAETANO, *Manual...*, I, cit., p. 309. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *ob. cit.*, p. 410 e JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais, cit.*, p. 121.

¹²¹ A doutrina também utiliza a terminologia de “Interesses Comuns” ou “Interesses Locais”.

¹²² Cfr. JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais, cit.*, p. 123.

¹²³ Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, Vol. I, p. 412. MÁRIO RAMOS PEREIRA SILVA, *ob. cit.*, p. 34.

como aeroporto, deve naturalmente prevalecer o interesse nacional sem descurar do bem-estar da população local, nestes casos há, portanto, que garantir o equilíbrio, sem pôr em causa o interesse nacional e sem sacrificar, irremediavelmente, os interesses das populações em causa desde logo a saúde pública, ambiente e qualidade de vida. Situações destas já se verificaram em Portugal em que a lei atribuía aos municípios poder de veto sobre projetos que afetam os respetivos territórios. Era uma lei bastante criticável, na medida em que um município possa vetar projetos de interesse nacional e estratégico. De todo o modo, essa lei já foi revista em 2021 retirando o poder de veto aos municípios.

14.4. Órgãos representativos

Os órgãos representativos que são também designados por “governo municipal ou governo local”¹²⁴, são órgãos que manifestam a vontade política e administrativa do município, representam a vontade das populações residentes no território da autarquia, atuam em nome e por conta dessas mesmas populações, razão pela qual os seus titulares são eleitos livre e democraticamente em eleições municipais. Por isso, os órgãos municipais “só podem dizer-se representativos quando a designação dos seus titulares provier de eleição: só há representação, neste sentido, quando houver auto-administração”¹²⁵.

No caso da Guiné-Bissau, os órgãos representativos das autarquias locais são os seguintes: nos municípios são assembleia municipal (órgão deliberativo) e a câmara municipal (órgão executivo), nas secções autárquicas, a assembleia dos moradores e a comissão diretiva dos moradores e nas juntas locais, a Assembleia dos Moradores e a Comissão Diretiva dos Moradores. (artigo 113.º da CRGB).

15. As Autarquias Locais na Guiné-Bissau

Nos termos da Constituição, são autarquias locais: os municípios, as secções autárquicas e as juntas locais, conforme resulta do disposto no n.º 1 do artigo 106.º reproduzido também no artigo 113.º da CRGB. Isto é, a Constituição define três categorias das autarquias locais que constituem um *numerus clausus*, não podendo ser criadas outras

¹²⁴ Alguns Autores entre os quais MÁRIO RAMOS PEREIRA SILVA, prefere a terminologia “governo municipal” ou “governo local” pelo facto de partir de princípio de que a autonomia municipal é política e, por isso, falar da administração municipal, acaba sempre por historicamente confinar o município a uma *dimensão administrativa*, (...) por ser considerada uma função secundária, não obstante a sua utilização pelas leis e pela doutrina, e fazer parte do nosso quotidiano.

¹²⁵ Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, Vol. I, p. 478.

(princípio da tipicidade)¹²⁶, as relações entre as três categorias de autarquias são caracterizadas pela independência. Não existe qualquer hierarquia entre as autarquias locais, nem qualquer relação orgânico-estrutural entre elas.

15.1. Municípios

De acordo com o artigo 2.º da LBAL, os municípios são pessoas coletivas territoriais dotados de órgãos representativos que visam a prossecução de interesses próprios das populações nas respetivas circunscrições.

São órgãos do município, a assembleia municipal que é um órgão deliberativo perante o qual responde a Câmara e é *eleita por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos residentes, segundo o sistema de representação proporcional* (artigo 111.º, n.º 1 da CRGB) é uma espécie de *parlamento municipal* a quem compete entre outros assuntos discutir e aprovar o programa anual e orçamento municipal, fiscalizar a ação da Câmara Municipal, elaborar regulamentos, fixar impostos e taxas municipais etc. e a Câmara Municipal¹²⁷, “o órgão colegial de tipo executivo do município a quem está atribuída a gestão permanente dos assuntos municipais”¹²⁸, que responde perante assembleia municipal (artigo 111.º, n.º 1 *in fine*) *eleito pelos cidadãos eleitores residentes na sua área* cabendo a presidência ao *primeiro candidato da lista mais votada* é o resulta do disposto no n.º 2 do artigo 114.º da CRGB.

15.2. Secções Autárquicas

Nas secções autárquicas, são órgãos representativos, a assembleia dos moradores (órgão deliberativo) e a comissão diretiva dos moradores que é um órgão de natureza executiva (artigo 113.º *b*) da CRGB).

15.3. Juntas Locais

Relativamente às juntas locais, apresentam como órgãos representativos, a assembleia dos moradores e a comissão diretiva dos moradores (artigo 113.º *c*) da CRGB). A afixação das atribuições e a regulamentação das competências dessas duas categorias das autarquias, bem como os respetivos modos de funcionamento e articulação com os

¹²⁶ Cfr. AA.VV. *Constituição Anotada da República da Guiné-Bissau*, Edição, LGDH, 2020, p. 220.

¹²⁷ A que o MARCELLO CAETANO chamava de *corpo administrativo do município* que designa todo o órgão colegial executivo encarregado de gestão permanente dos assuntos de uma autarquia local.

¹²⁸ Neste sentido, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, Vol. I, p. 495.

municípios serão feitas pelo Governo, em sede de autorização legislativa, requerida à ANP, de acordo com o disposto no artigo 41.º da LBAL, o que não impede que seja a própria ANP a legislar sobre as atribuições e competências, modos de atuação e de articulação das demais autarquias, das assembleias de moradores e das comissões diretivas de moradores (das secções autárquicas e juntas locais), na justa medida em que é a ANP o órgão competente para legislar sobre as autarquias locais desde a criação e extinção e ainda compete à ANP, ouvido o Governo, a dissolução dos órgãos das autarquias locais (artigos 116.º e 117.º da CRGB).

16. Relações entre o Estado Central e as Autarquias Locais

Perante a evolução do mundo atual, as relações entre o Estado e as autarquias locais são complexas, havendo quem fala em relações “multiformes” desdobrando-se em várias dimensões desde a articulação, cooperação, colaboração e contratualização, para além de relações informais¹²⁹. E, por isso, seria redutor reconduzir estas relações apenas à tutela no sentido estrito do termo. Quando falamos de relações entre o Estado e municípios há que ter em conta todos estes mecanismos necessários a uma boa prossecução do interesse público que é a finalidade de toda a Administração Pública, neste sentido a tutela administrativa constitui uma parcela de uma realidade mais ampla de controlo¹³⁰, que nos ocuparemos nos pontos seguintes.

16.1. A Tutela Administrativa

Tal como se intui no ponto anterior, a tutela administrativa é a mais tradicional modalidade de controlo exercida sobre as autarquias locais, que nos termos da Constituição, *consiste na verificação do cumprimento das leis por parte dos órgãos autárquicos e é exercida nos casos e segundo as formas previstas na lei* (artigo 112.º, n.º 2 da CRGB)¹³¹, a tutela não se presume, tem de haver uma previsão legal expressa.

De acordo com a generalidade da *doutrina a tutela administrativa consiste no conjunto de poderes de intervenção de uma pessoa coletiva na gestão de outra pessoa coletiva, a fim de assegurar a legalidade ou mérito da sua atuação*¹³², significa que a tutela é uma relação intersubjetiva que pressupõe a existência de duas pessoas coletivas distintas: a

¹²⁹ Cfr. MÁRIO RAMOS PEREIRA SILVA, *ob. cit.* p. 321.

¹³⁰ Cfr. JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direito das Autarquias Locais, cit.*, p. 256.

¹³¹ Norma semelhante consta no artigo 242.º da CRP nos termos do qual, *A tutela administrativa sobre as autarquias locais consiste na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos e é exercida nos casos e segundo as formas previstas na lei.*

¹³² Neste sentido, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, Vol. I p. 729.

pessoa coletiva *tutelar* e a pessoa coletiva *tutelada*. Uma destas pessoas coletivas é necessariamente pública, isto é, a pessoa coletiva *tutelar*; enquanto a entidade *tutelada* é, na maior parte dos casos, igualmente pública, mas a doutrina admite que a entidade *tutelada* possa ser pessoa coletiva privada. É o caso, por exemplo, de pessoas coletivas privadas de utilidade pública como as associações, fundações privadas e cooperativas. Os poderes de tutela administrativa são poderes de *intervenção na gestão* de uma pessoa coletiva, enquanto que o seu fim é garantir o cumprimento da lei por parte da entidade tutelada¹³³. Seguindo de perto DIOGO FREITAS DO AMARAL, a tutela distingue-se, assim, quanto ao *fim* e quanto ao *conteúdo*:

Quanto ao *fim*, a tutela desdobra-se em tutela de legalidade e tutela de mérito. A primeira visa controlar se as atuações das entidades tuteladas são ou não conforme a lei. Pelo contrário, a segunda visa controlar, como próprio nome indica, o mérito das decisões administrativas das entidades tuteladas, isto é, fazer juízos de correção ou incorreção do ponto de vista administrativo, técnico ou financeiro, da sua conveniência ou inconveniência e oportunidade ou inoportunidade já não tem que ver com a legalidade da decisão em causa.

Quanto ao *conteúdo*, é usual distinguir as cinco modalidades de tutela administrativa, que nos vai conduzir ao ponto seguinte.

16.2. Modalidades da Tutela Administrativa

No que toca às modalidades da tutela, temos, em primeiro lugar, a *tutela integrativa* que consiste no poder de *autorizar* ou *aprovar* os atos da entidade tutelada. E pode ser *a priori*, que é autorizar a prática de ato por parte da entidade tutelada e *a posteriori*, que é aprovar os atos praticados pela entidade tutelada;

Em segundo lugar, temos a *tutela inspetiva* que consiste no poder de fiscalizar os órgãos, serviços e as contas da entidade tutelada, exercido pelos serviços inspetivos do Estado;

Em terceiro lugar, a *tutela sancionatória* que se traduz no poder de aplicar sanções por irregularidades que tenham sido detetadas na entidade tutelada;

Em quarto lugar, temos a *tutela revogatória* como próprio nome indica, é o poder de revogar os atos administrativos praticados pelas entidades tuteladas;

¹³³ MARCELLO CAETANO considerava que o fim da tutela administrava era “coordenar os interesses próprios da tutela com os interesses mais amplos representados pelo órgão tutelar”. Em sentido contrário, DIOGO FREITAS DO AMARAL entende “que a ideia de coordenar os interesses próprios da entidade tutelada vai longe demais, na medida em que abre o caminho para uma intervenção excessiva na vida das entidades descentralizadas”.

Finalmente temos a *tutela substitutiva* que é o poder de entidade tutelar suprir as insuficiências as omissões da entidade tutelada, praticando por conta dela os atos que são legalmente devidos¹³⁴.

Feita esta distinção importa salientar que a tutela exercida sobre as autarquias locais é uma mera *tutela de legalidade*, no caso português, o Governo, no exercício deste poder de fiscalização genérica sobre autarquias locais, no âmbito das inspeções realizadas, se detetar alguma ilegalidade grave na atuação de uma determinada autarquia, participa ao Ministério Público, a quem compete a propositura de ação junto dos tribunais administrativos, o decretamento judicial de sanções legalmente previstos. O que pode consubstanciar, no limite, a dissolução dos órgãos colegiais ou perda de mandato dos respetivos titulares de órgãos autárquicos (cfr. artigos 2.º, 3.º, 6.º e 11.º da Lei nº 27/96 de 1 de agosto). Isto significa que a tutela sancionatória do Estado sobre as autarquias locais é exercida judicialmente através dos tribunais administrativos.

16.3. Natureza Jurídica da Tutela Administrativa

Quanto à natureza jurídica da tutela administrativa há uma controvérsia na doutrina, existem três teses, a saber: a tese de analogia com tutela civil, a tese da hierarquia enfraquecida e ainda a tese de poder de controlo.

Analizamos agora cada uma das teses e os argumentos apresentados:

“A tese de *analogia com tutela civil*, tal como no direito civil, a tutela visa prover ao suprimento de incapacidades por exemplo (menoridade ou maioridade acompanhado)¹³⁵, também no Direito Administrativo o legislador terá necessidade de mecanismos de suprimento de várias deficiências que têm lugar na atuação das entidades públicas menores ou subordinados, como ilegalidade, má gestão dos recursos públicos, entre outros”.

Esta tese procura, no fundo, comparar a tutela civil com a tutela administrativa. Sucede que as duas tutelas são radicalmente diferentes na medida em que a tutela civil pressupõe a existência de um sujeito de direito que a lei não reconhece a capacidade para exercer os seus direitos. Nos termos do Código Civil, é menor quem não tiver completado dezoito anos de idade e, salvo disposição em contrário, os menores carecem de capacidade para

¹³⁴ Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, Vol. I, pp. 731-734.

¹³⁵ Cfr. artigos 122.º, 123.º, 124.º e 138.º do CC.

o exercício de direitos e essa incapacidade é suprida pelo poder paternal e, subsidiariamente, pela tutela¹³⁶.

Ainda nos termos desse mesmo Código no que refere a maiores incapazes regem-se pelo instituto de “maiores acompanhados”¹³⁷, que substituiu os institutos de “interdição e inabilitação”¹³⁸. Em suma, a tutela no direito civil visa, em última análise, a proteção do incapaz e suprir as suas necessidades. Isto não acontece na tutela administrativa, as pessoas coletivas têm plena capacidade de exercício, aliás, a capacidade de exercício é ínsita à pessoa coletiva, que atua através dos seus órgãos constituídas pelas pessoas singulares que colocam a sua força e energia ao serviço da pessoa coletiva e atuam em nome e por conta desta. Portanto, esta tese é de afastar.

A tese da *hierarquia enfraquecida*, que foi defendida por MARCELLO CAETANO, segundo a qual, a tutela administrativa é como uma hierarquia enfraquecida porque é exercida sobre pessoas coletivas autónomas¹³⁹. Já DIOGO FREITAS DO AMARAL, embora reconheça os argumentos, não acompanha a tese na medida em que não existe, propriamente, uma relação de hierarquia entre entidade tutelar e entidade tutelada, isto é, entre o Governo e as Autarquias Locais.

Finalmente, a tese de *poder de controlo*, defendida por DIOGO FREITAS DO AMARAL, quanto a nós é mais adequada, uma vez que na tutela administrativa não há analogia relevante com a tutela civil nem com a hierarquia enfraquecida, ela constitui uma figura *sui generis* corresponde à ideia de um poder de controlo exercido por um órgãos da Administração sobre certas pessoas coletivas sujeitas à sua intervenção para assegurar o respeito de determinados valores, considerados essenciais, neste caso sobre as autarquias locais para assegurar o respeito pela legalidade administrativa¹⁴⁰.

16.4. Limites da Tutela Administrativa

Se definimos a tutela como “poder de intervenção na gestão de outra pessoa coletiva”, esse poder de intervenção é mais contido pelo facto de incidir sobre pessoa coletiva a que a Constituição e Lei reconhecem autonomia. Por isso, a autonomia constitui um limite da tutela administrativa, a intervenção dos órgãos do Estado na gestão dos órgãos

¹³⁶ É o que resulta do disposto nos artigos 122.º, 123.º, e 124.º do Código Civil Português e reproduzido integralmente nos artigos 122.º, 123.º, e 124.º do Código Civil da Guiné-Bissau.

¹³⁷ Cfr. artigos 138.º a 156.º do CC.

¹³⁸ Alteração introduzida pela Lei n.º 49/2018, de 14 de agosto. Relativamente ao Código Civil da Guiné-Bissau estes institutos mantêm-se inalterados, versados nos artigos 138.º e seguintes e 152.º e seguintes.

¹³⁹ Cfr. MARCELLO CAETANO, *Manual...*, I, pp. 230-231.

¹⁴⁰ Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, Vol. I, pp. 738-740.

autárquicos visa pura e simplesmente a verificação do cumprimento da Lei, qualquer intromissão para além desse domínio colocaria em causa a autonomia do poder local, garantida pela Constituição. O controlo sobre o poder local a que se refere o alínea *a*) do n.º 1 do artigo 100.º da CRGB só pode ser interpretado como controlo de *legalidade* e nunca de *mérito*, aliás, o artigo 112.º, n.º 2 vem esclarecer quaisquer dúvidas interpretativas que possam existir quando determina que *a tutela administrativa sobre as autarquias locais consiste na verificação do cumprimento das leis por parte dos órgãos autárquicos e é exercida nos casos e segundo as formas previstas na lei*. Quando a Constituição se refere à “lei” deve ser entendida em sentido amplo, que abrange a própria Constituição, as Convenções Internacionais a que o Estado guineense está vinculado, as leis ordinárias e os regulamentos administrativos, ou seja, aquilo que a doutrina designa de *bloco de legalidade* ou *juridicidade*.

17. A Autonomia das Autarquias Locais

A autonomia local consiste no direito e na capacidade efetiva de as autarquias locais regularem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade, e no interesse das populações, os assuntos que lhes estão confiados¹⁴¹. Conforme nos ensinam COMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, o “elemento essencial da autonomia local é a autodirecção (auto-gestão ou auto-administração) mediante órgãos próprios, democraticamente constituídos, no âmbito da própria colectividade local” segundo os mesmos Autores, “a autonomia envolve necessariamente a liberdade de condução dos assuntos autárquicos”¹⁴².

Em outros ordenamentos como é o caso português, a Constituição de 1976 consagra autonomia das autarquias locais no seu artigo 6.º, n.º 1 nos termos do qual, *o Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública*. A garantia da autonomia das autarquias locais impõe-se ao próprio poder de revisão constitucional, isto é, a Constituição prevê, explicitamente, que a autonomia local é um dos limites materiais da

¹⁴¹ Esta é essencialmente a noção dada pelo artigo 3.º da Carta Europeia da Autonomia Local transposta no ordenamento jurídico português através da resolução da AR n.º 28/90, de 23 de outubro.

¹⁴² Cfr. J.J GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, 4ª Edição, Coimbra, 2010, p. 716.

revisão constitucional (artigo 288.º, alínea *n*) da CRP)¹⁴³, o mesmo é dizer que as leis de revisão não podem pôr em causa essa autonomia, sob pena de inconstitucionalidade.

17.1. Autonomia Administrativa

Autonomia local sendo um dos princípios constitucionais fundamentais em matéria da organização descentralizada do Estado, as autarquias locais são formas autónomas dessa organização e não uma administração indireta do Estado. São entidades jurídicas próprias, possuem os seus próprios órgãos representativos, prosseguem interesses próprios dos respetivos cidadãos, dentro dos limites da estrutura unitária do Estado conforme determina o n.º 2 do artigo 105.º da CRGB não podendo o Governo dar ordens ou instruções nem exercer tutela de mérito sobre as autarquias locais¹⁴⁴.

17.2. Autonomia Financeira

A Constituição guineense determina no seu artigo 110.º, n.º 1 que *as autarquias locais têm património e finanças próprios*¹⁴⁵, o que significa que sendo entes autónomos, para cumprir cabalmente a sua função constitucional e legalmente incumbidas não devem ficar na dependência financeira do Estado central, devem antes dispor de meios financeiros suficientes para exercer as suas competências e atribuições. Gozam ainda da autonomia na gestão desses meios que se traduz designadamente no direito de: (i) elaboração, aprovação e alteração dos orçamentos próprios e dos planos de atividade; (ii) elaboração e aprovação de balanço e contas; (iii) arrecadação e disposição de receitas próprias; (iv) efetivação de despesas sem necessidade de autorização de terceiros; (v) gestão patrimonial própria.

A atribuição da autonomia financeira às autarquias locais compreende-se na medida em que elas não devem ficar dependentes das transferências do poder central nem dependente de “atos discricionários do poder central. Consequentemente, afastam-se, em princípio, os subsídios e participações, considerados como instrumentos de dependência das autarquias locais relativamente ao poder central e fonte de discriminação entre elas (Lei n.º 7/96, artigo 10.º)¹⁴⁶. Da mesma forma, também o recurso a empréstimos pelas

¹⁴³ No caso da Guiné-Bissau, ainda há muito caminho a percorrer nesse domínio visto que a autonomia do poder locais embora garantida pela Constituição, não consta explicitamente do elenco do artigo 130.º da CRGB. Este é o aspeto que, a nosso ver, deverá merecer a reflexão numa futura revisão constitucional.

¹⁴⁴ Vide, J.J GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, 4ª Edição, Coimbra, 2010, pp. 716-717.

¹⁴⁵ Essa norma é uma transposição do artigo 238.º, n.º 1 da CRP.

¹⁴⁶ Lei de Finanças Locais.

autarquias locais não pode ficar dependente de autorização prévia da autoridade da tutela, sem prejuízo de a lei poder fixar os termos e as condições gerais da realização dos mesmos empréstimos (Lei n.º 7/96, artigo 9.º)”¹⁴⁷.

17.3. Poder Regulamentar

O poder regulamentar vem previsto no artigo 112.º, n.º 1 da CRGB, nos termos do qual, *nos limites da Constituição e das leis, as autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio*¹⁴⁸, é o poder que a Constituição reconhece às autarquias locais (poder de elaborar regulamentos) o poder regulamentar é por isso uma expressão da autonomia local, isto é, as autarquias locais podem emitir normas sobre questões da competência.

17.4. Transferência de Competências para a Administração Local

Passamos agora a analisar uma matéria que consideramos de capital importância que é a transferência de atribuições e competências para as autarquias locais acompanhada de recursos humanos e financeiros necessários à prossecução das mesmas. A garantia dos serviços de proximidade e de qualidade não é tarefa exclusiva do Estado central, mas também é fundamental o envolvimento da Administração Local que não se cinge às tarefas menores e sem, contudo, pôr em causa a universalidade de acesso aos serviços públicos por parte dos cidadãos em função do município onde residem.

A Constituição não impede a transferência de atribuições e competências para o poder local, sendo, aliás, desejável que assim fosse dada a importância cada vez crescente do poder local numa lógica de proximidade dos dirigentes locais aos cidadãos, são aqueles que melhor conhecem as especificidades locais, a origem dos problemas e como tal melhor posicionados para dar respostas públicas mais eficazes, eficientes e racionais. É ainda uma forma de evidenciar a importância do poder local democrático na organização administrativa, na medida em que há competências atribuídas às autarquias locais em relação às quais o Estado central é demasiado grande ou está excessivamente longe e, não garante a escala e a massa crítica necessárias para a sua viabilização sustentável, a proximidade dos dirigentes locais aos cidadãos estimula o escrutínio público e pressiona

¹⁴⁷ Neste sentido, v. anotação ao artigo 110.º da CRGB, in AA.VV. *Constituição Anotada da República da Guiné-Bissau*, Edição, LGDH, 2020, p. 226.

¹⁴⁸ Inspirado no artigo 241.º da CRP nos termos do qual, *as autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar.*

no sentido de uma maior transparência e de uma melhor prestação de contas, constituindo, por isso, um fator de responsabilização dos decisores perante os cidadãos.

Esta matéria encontra-se regulada no Código de Administração Autárquica (CAA)¹⁴⁹, que estabelece os princípios gerais que devem presidir essa transferência, desde logo o princípio da descentralização administrativa, da subsidiariedade, da modernização administrativa, da continuidade do mandato, da independência e da especialidade (artigos 3.º, 4.º, 5.º, 6.º, 7.º e 8.º respetivamente). Nos termos do mesmo Código, o processo de descentralização de poderes da Administração Central para Administração Local tem por objetivo “assegurar o reforço da coesão nacional e da solidariedade inter-regional e promover a eficiência e a eficácia da gestão pública assegurando os direitos dos administrados”, assegurando igualmente o princípio da subsidiariedade¹⁵⁰, a transferência incide nos domínios do Equipamento rural e urbano, Educação, Cultura, Tempos livres, Desporto e Turismo, Saúde, Proteção civil, Ambiente e saneamento básico, Ordenamento do território e urbanismo e Polícia municipal¹⁵¹.

Importa ainda salientar que a transferência dos poderes para as autarquias locais deve respeitar o princípio da neutralidade financeira segundo a qual *a transferência de atribuições e competências não pode determinar o aumento da despesa pública global prevista no ano da concretização* (artigo 33.º, n.º 3 do CAA). A nosso ver, esse regime jurídico é bastante satisfatório, falta é a sua concretização. Em Portugal já é uma realidade não obstante as queixas pontuais dos autarcas relativamente à transferência de verbas financeiras suficientes para a execução dos poderes transferidos, justamente por causa do princípio da neutralidade financeira¹⁵².

A queixa dos autarcas portugueses reside, essencialmente, no facto de, muitas vezes, aquilo que o Estado gasta para estes serviços e competências é manifestamente insuficiente quando transferido para as autarquias locais, isto não quer dizer que há má gestão ou a delapidação dos dinheiros públicos, antes pelo contrário, é querer fazer mais e melhor. Aliás, os autarcas sendo eles quem dá a cara por estes serviços públicos,

¹⁴⁹ Aprovado pela lei n.º 5/2018, de 7 de agosto, Suplemento ao BO n.º 32 de 2018.

¹⁵⁰ Vide, Capítulo III, Secção I, (artigo 32.º).

¹⁵¹ Cfr. Secção II, (artigos 41.º e seguintes).

¹⁵² Esta matéria é hoje regulada genericamente pela Lei das Autarquias Locais (doravante LAL) a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, prevendo a transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais nomeadamente nos artigos 111.º e seguintes, adotando o modelo universal (cfr. artigo 114.º) e concretizada pela Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, Lei n.º 50/2018 de 16 de agosto, que prevê no seu artigo 1.º *a presente lei estabelece o quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, concretizando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local*. Essa Lei é objeto de regulamentação em cada uma das áreas.

interessa-lhes sobremaneira a garantia de eficiência e qualidade, e, sobretudo a excelência dos serviços públicos prestados visto que são eles a serem, no futuro, responsabilizados política e eleitoralmente pela satisfação ou insatisfação dos cidadãos. Este será, inevitavelmente, um dos problemas a ter em conta quando aplicado na Guiné-Bissau.

18. Conclusões

Em face do exposto, permite-nos chegar às seguintes conclusões:

1. A Constituição da Guiné-Bissau está por cumprir em muitos domínios, em particular no que concerne à organização administrativa. Desde a quarta revisão constitucional em 1995, a Constituição passou a prever a existência das autarquias locais, volvidas quase três décadas, não obstante a produção de várias legislações neste sentido, a sua concretização continua adiada para as *calendas gregas*, mantendo um único nível de decisão política, isto é, o poder central.
2. A descentralização administrativa é um grande vetor que enforma a Administração Pública nos dias que correm e que se expressa através das autarquias locais, enquanto pessoas coletivas territoriais, dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução dos interesses das populações residentes de uma determinada circunscrição administrativa. É a descentralização territorial. Pode a descentralização ser meramente funcional através de pessoas coletivas criadas pelo Estado para prossecução das atribuições deste, mas sem base territorial. Pode ainda a descentralização ser política que, para além de substrato populacional e territorial, detém também o poder político. No caso português são as regiões autónomas que, a par da autonomia administrativa, financeira e regulamentar têm também autonomia política.
3. A não concretização do poder local democrático tal como prevista na Constituição deve-se por um lado, à fragilidade do poder central que não tem presença efetiva em todo o território nacional sendo um poder confinado em Bissau e mesmo aí está aquém, isto é, não chega às zonas periféricas da cidade, por outro, à falta de vontade política e à instabilidade crónica que afeta o país em 50 anos de independência.
4. No quadro da organização da Administração Pública, existem oito regiões e um setor autónomo (SAB), sendo que o Estado está representado nas regiões pelos Governadores regionais e ao nível setorial pelos Administradores do setor, sendo ambos nomeados e exonerados pelo Governo sob a proposta do membro do

- Governo responsável pela tutela. Existe ainda uma Câmara Municipal (CMB) cuja única semelhança com as Câmaras Municipais em Portugal, é apenas a designação visto que o Presidente da CMB também é nomeado e exonerado pelo Governo.
5. A expressão poder local na realidade guineense tem uma tripla dimensão, a par do poder local democrático (autarquias locais) prevista na Constituição cuja concretização se impõe, o poder local a nível regional, que é uma representação do poder central em diferentes regiões e ainda existe o poder tradicional que, do ponto de vista constitucional, é uma inexistência, mas é uma realidade fática, um poder que acaba por ser mais genuinamente autárquico devido à proximidade, o respeito e o reconhecimento popular de que gozam os seus titulares.
 6. Se é verdade que a Constituição é uma Ordem-Quadro, deve ter abertura suficiente que permita a sua interpretação de modo a abarcar as realidades nela não previstas expressamente, também não é menos verdade que temos uma Constituição que encerra lacunas, contradições e ambiguidades que são problemas que é preciso resolver, a necessidade de uma verdadeira reforma constitucional é consensual, por isso, é urgente fazer o que tem de ser feito. Esta falta de clareza tem permitido uma interpretação abusiva da Constituição, por parte de alguns titulares do poder político, que tendem a moldar a Constituição à sua imagem. O país tem vivido uma instabilidade crónica fruto de sucessivas crises político-institucionais, ao longo dos 30 anos de democracia. É, pois, urgente uma clarificação a nível da Constituição definindo, de forma clara e sem ambiguidades, as competências de cada órgão de soberania por forma a evitar a interpretação abusiva do texto constitucional. Temos de imprimir uma mudança, criando uma Constituição adequada à nossa realidade e não uma importação acrítica de outras Constituições que não têm reflexo com a realidade da Guiné-Bissau.
 7. O cumprimento do desígnio constitucional de uma verdadeira descentralização administrativa encerra dois grandes desafios: o de uma Administração Central (Estado) forte que assegure a presença efetiva em todo o território nacional e o de implementação do poder local democrático dotado de autonomia administrativa e financeira para que cada uma das entidades da Administração Pública possa cumprir o papel que a Constituição lhe confere. Para enfrentar esses dois desafios, é preciso, a nosso ver, um compromisso nacional, da classe política à sociedade civil. Começando pelos órgãos da soberania à ANP, no uso das suas competências

conferidas pela Constituição, enquanto órgão legislativo e fiscalizador da ação governativa, se deve empenhar no sentido de aprovar Leis claras que assegurem uma verdadeira reforma administrativa.

8. Ao Governo, a quem compete a condução da política geral do país, nos termos da Constituição, exige-se que tenha uma visão estratégica de médio e longo prazo, elaborando políticas públicas em cada um dos setores da governação que visam a transformação social e não uma “navegação à vista” nem governar ao sabor da volatilidade da opinião pública.
9. Ao Presidente da República, enquanto garante da estabilidade e do regular funcionamento das instituições democráticas deve empenhar-se para assegurar a estabilidade governativa e das políticas públicas. Não é possível desenvolver o país sem primeiro assegurar a estabilidade na medida em que todo o resto depende dela. Sem estabilidade não há investimento que crie o emprego, a riqueza e o bem-estar social. O Presidente da República, enquanto primeiro magistrado da nação, deve ser a voz da mudança e estimular a capacidade criadora dos cidadãos. O Chefe de Estado não deve ser uma força de bloqueio que só se preocupa em afirmar a sua autoridade e o seu poder, muitas vezes extravasando os limites da Constituição.
10. A sociedade civil, no quadro de uma cidadania ativa, deve ser a voz firme de exigência às autoridades no que toca ao cumprimento das promessas eleitorais que devem ser encaradas como um imperativo ético por parte de quem governa, isto por um lado, e por outro, no respeito pelos direitos fundamentais das pessoas, da sua livre iniciativa económica e no apelo à melhoria contínua dos serviços públicos prestados aos cidadãos, na defesa do ambiente e da qualidade de vida. Uma sociedade civil livre e informada está mais habilitada para chamar a atenção e até reivindicar, se for o caso, junto dos detentores do poder político que é próprio de uma sociedade evoluída.
11. A nosso ver, no que toca ao regime jurídico, tanto a Constituição como as Leis ordinárias regulam de forma satisfatória (salvo atualizações pontuais) para que as autarquias locais sejam uma realidade, definindo ainda o CAA formas e mecanismos de transferência gradual de atribuições e competências para as autarquias locais, no respeito pelos princípios da descentralização, da subsidiariedade e da universalidade de acesso aos serviços públicos. Falta, no

entanto, dar o passo decisivo que culmina com a realização das primeiras eleições autárquicas completando o ciclo democrático na Guiné-Bissau.

19. Bibliografia

ALEXANDRINO, José de Melo, Direito das Autarquias Locais- Introdução, Princípios e Regime Comum, in PAULO OTERO / PEDRO GONÇALVES (Coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Volume IV, Almedina, Coimbra, 2010.

ALEXANDRINO, José de Melo, *Direito Municipal*, Conteúdos e Métodos de Ensino, AAFDL, Lisboa, 2014.

ALEXANDRINO, José de Melo, Síntese Comparativa, in JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO (Coord.), *Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, AAFDL, Lisboa, 2014, pp. 197-212.

ALEXANDRINO, José de Melo, «O poder local na Constituição da República de Angola: os princípios fundamentais» in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Vol. 51, n.º 1 e 2, 2010, pp. 61-92. Consultável em: [Alexandrino-Jose-de-Melo-O-poder-local-na-Constituicao-da-Republica-de-Angola-os-principios-fundamentais.pdf](#)

ALMEIDA, Mário Aroso de, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 7ª Edição, Almedina, 2021.

AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 4ª Edição, Almedina, 2018.

ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Lições de Direito Administrativo*, 5ª Edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2017.

AA.VV. *Constituição Anotada da República da Guiné-Bissau*, da CRGB, Edição LGDH, 2020.

BRITO, Vladimir, Institucionalização, Organização e Problemas, in JOSÉ MELO ALEXANDRINO, (Coord.) *Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, AAFDL, Lisboa, 2014, pp. 55-74.

CATETANO, Marcello, *História do Direito Português*, Volume I, 1.ª Edição, Lisboa, 1981.

CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, Volume I, 10ª Edição, Almedina, Coimbra, 1984.

CANOTILHO, J.J. Gomes / MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 4ª Edição, Coimbra, 2007.

CANOTILHO, J.J. Gomes / MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, 4ª Edição, Coimbra, 2010.

CAUPERS, João, *Administração Periférica do Estado*, Estudo de Ciência da Administração, Aequitas, Editorial Notícias, 1994.

COUTINHO, Luís Pereira, problema das atribuições e competências das Autarquias Locais (e do seu possível esvaziamento...), consultável em:

<https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/365-228.pdf>

CISTAC, Gilles, Institucionalização, Organização e Problemas, in JOSÉ MELO ALEXANDRINO, (Coord.) *Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, AAFDL, Lisboa, 2014, pp. 77-120.

EISENMANN, Charles, *Cours de Droit Administratif*, Tome I, Libraire Générale de Droit et de Jurisprudence, 1982.

FEIJÓ, Carlos, *A Coexistência Normativa entre o Estado e as Autoridades Tradicional na Ordem Jurídica Plural Angolana*, Almedina, 2012.

FEIJÓ, Carlos, Poder Local em Angola - Institucionalização, Organização e Problemas, in JOSÉ MELO ALEXANDRINO, (Coord.) *Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, AAFDL, Lisboa, 2014, pp.123-135.

KOSTA, Emílio Kafft, *O Constitucionalismo Guineense e os Limites Materiais de Revisão*, AAFDL, Lisboa, 1997.

KOSTA, Emílio Kafft, Poder Local- Institucionalização, Organização e Problemas, in JOSÉ MELO ALEXANDRINO, (Coord.) *Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, AAFDL, Lisboa, 2014, pp. 139-156.

MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo III, 5ª Edição, Coimbra Editora, 2004.

MIRANDA, Jorge / MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra Editora, 2005.

OTERO, Paulo, *Manual de Direito Administrativo*, Volume I, 2ª Reimpressão da Edição de Novembro de 2013.

OECD (2020), Decentralisation and Regionalisation in Portugal: What Reform Scenarios?, *OECD Multi-level Governance Studies*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/fea62108-en>.

ROQUE, Miguel Prata, *Tratado da Governação Pública*, Volume I, AAFDL Editora, Lisboa, 2021.

Relatório da *Comissão Independente para a Descentralização*, CRAVINHO J., FERRÃO J., PIMPÃO A., JOÃO Jardim A., MOURA P.H., CARMONA-Rodrigues A.,

FONTAINHAS-Fernandes A., (2019) Avaliação independente sobre a organização e funções do Estado. Assembleia da República. Lisboa.

SILVA, Mário Ramos Pereira, *Direito Municipal Cabo-Verdiano*, Livraria Pedro Cardoso, Praia, Cabo Verde, 2022.

SOUSA, Marcelo Rebelo de, / MATOS, André Salgado de, *Direito Administrativo Geral*, Tomo I, Dom Quixote, Lisboa, 2008.