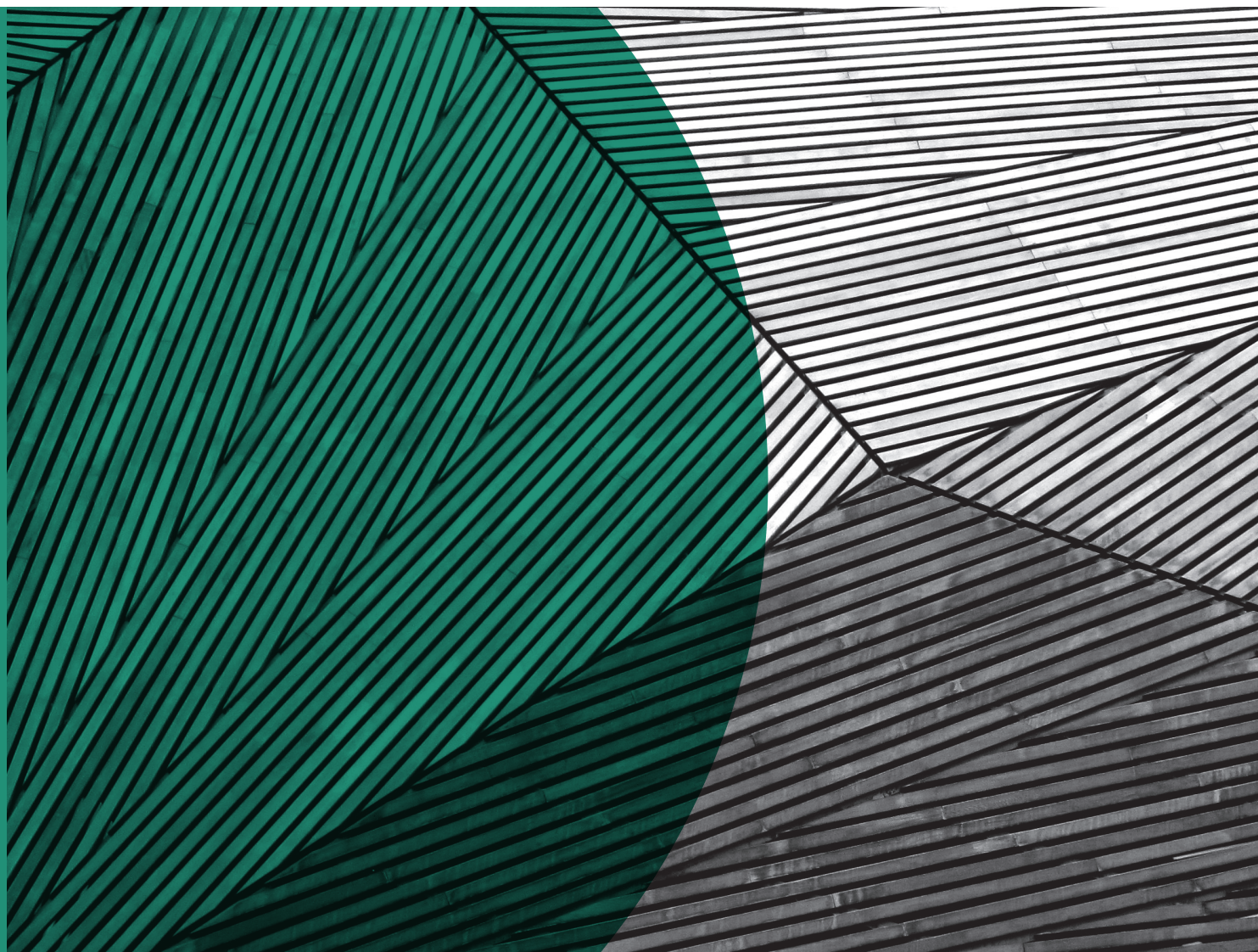


JORNADAS DE DIREITO MUNICIPAL COMPARADO LUSÓFONO

O SISTEMA DAS AUTARQUIAS
LOCAIS DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE

LOURENÇO VILHENA DE FREITAS



JORNADAS DE DIREITO MUNICIPAL COMPARADO LUSÓFONO

– O sistema das autarquias locais de São Tomé e Príncipe –

Prof. Doutor Lourenço Vilhena de Freitas

A actual conformação das autarquias locais em São Tomé é uma decorrência directa da Constituição adoptada em referendo em 1990, cujo anteprojecto até é da autoria do Professor Jorge Miranda, em parte –, e que no seu título nono se refere aos “Órgãos do Poder Regional e Local”, que é um conceito genérico que vai abranger o Príncipe e os seis municípios de São Tomé. Do ponto de vista histórico, há aqui, de certa forma, uma linha de continuidade porque as autarquias locais surgem com base nos distritos. A organização distrital já existia anteriormente, por seu turno baseada na organização ultramarina de 1869 (no séc. XIX existiam Províncias e, depois, Vilas). No entanto, a figura das autarquias locais, no sentido restrito, surge com a Constituição de 1990, uma vez que a Constituição anterior, de 5 de Novembro de 1975 não previa órgãos representativos.

O artigo 136.º, n.º 1, da Constituição define exactamente este “conceito-chapéu”, portanto, o que são órgãos do poder regional e local, quando dispõe: “Constituem a expressão organizada dos interesses específicos das respectivas comunidades pelas quais se reparte o Povo São-tomense.”

Por um lado, a Constituição prevê: i) a região autónoma do Príncipe, que é qualificada como região autónoma na própria Constituição – que engloba a ilha do Príncipe e os ilhéus que a circundam, com estatuto administrativo próprio (artigo 137.º, n.º 1, da Constituição); e ii) as autarquias locais – previstas no artigo 138.º, n.º 2, que são definidas como “pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas sem prejuízo da participação do Estado”.

Deve notar-se a proximidade desta qualificação legal com a própria definição clássica de autarquia local que era apresentada pelo Professor Freitas do Amaral. E desde logo, se podem divisar neste conceito os elementos que a doutrina fundamentalmente aponta para as autarquias locais:

- *a existência de uma comunidade de residentes;*
- *a existência de uma circunscrição territorial;*
- *a existência de interesses próprios locais;*
- *a existência de um poder público autónomo.*

É evidente que alguns autores destacam mais um ou outro elemento, mais o vínculo político da comunidade de residentes, mais a relevância da circunscrição territorial, embora a maioria da doutrina aponte como elemento fundamental da identificação da autarquia local a ideia dos interesses próprios, ideia que aqui aparece –

aliás, embora a Constituição se refira, a propósito dos órgãos do poder regional local, em interesses específicos, das respectivas comunidades, e depois, quando se reporta às autarquias locais, concretiza, utilizando a expressão interesses próprios.

Curiosa é a ressalva – que obviamente a doutrina também faz noutros países, mas que aqui é expressamente formulada –, a expressão “sem prejuízo da participação do Estado”, numa referência que depois será desenvolvida, digamos, a propósito da tutela.

São autarquias locais, Água Grande, Mé-Zochi, Cantagalo, Lobata, Caué, Lembá, a que acrescem, como se viu, a região autónoma do Príncipe.

Este conceito de autarquias locais vem depois desenvolvido na lei, mas resulta da Constituição, trata-se, portanto, de autarquias impostas. A lei que desenvolve a matéria das autarquias locais é a Lei 10/2005, Lei de Revisão da Lei Quadro das Autarquias Locais, lei essa que, numa fórmula um pouco ambígua, altera a Lei 10/92, embora, no fundo, a republique totalmente e surja como um texto completamente novo. Portanto, no fundo, se formalmente altera, materialmente é uma lei nova. Não é que tenha grandes diferenças de conteúdo, não tem. Mas tem grandes diferenças de estrutura e, portanto, nem sequer é possível fazer-lhe uma correspondência de artigos, portanto, não é aquela técnica habitual “que são alterados os artigos tal e tal” e, depois, há uma publicação.

A lei em causa, no artigo 2.º, n.º 3, prevê que “nas áreas urbanas a lei poderá estabelecer, de acordo com as suas condições específicas, novas categorias autárquicas”. Não há, digamos, uma base constitucional expressa para esta previsão legal, mas também não se pode dizer que a Constituição a proíbe. Pode haver aqui alguma dúvida sobre constitucionalidade nesta matéria.

O artigo 2.º, n.º 4 do referido diploma refere ainda uma outra situação que já não configura autarquias locais, que é a criação, “com o fim de intensificar – com uma expressão legal – a participação das populações na vida administrativa local”, de “organizações populares de base territorial correspondentes a áreas inferiores às dos distritos”. É duvidosa a qualificação destas figuras como eventuais autarquias locais. Estes entes, não estando expressamente previstas na Constituição, encontram, contudo, nela uma base indirecta, no artigo 136.º, n.º 2, que se refere à necessidade de as autarquias locais actuarem em estrita colaboração com organizações populares de cidadãos. Não resulta do referido dispositivo legal de que tais entidades seriam de base territorial, mas existe, apesar de tudo, uma base constitucional para este regime legal.

Relativamente ao quadro constitucional, a própria Constituição não se limita a identificar as autarquias, identifica, para além disso, os seus órgãos. No que toca à Região Autónoma do Príncipe, diz que “são órgãos da região autónoma do Príncipe a Assembleia Regional e o Governo Regional”, o que depois tem reflexo no artigo 3.º, n.º 2, também da Lei 10/2005.

O artigo 139.º da Constituição, no que toca às autarquias locais, faz, corresponder as autarquias locais aos distritos, ao dispor: “A organização das autarquias locais em cada distrito compreende – e identifica então os órgãos – uma Assembleia Distrital eleita e com poderes deliberativos e um órgão executivo colegial denominado Câmara Distrital.” O artigo 7.º, n.º 1 e 2, da Lei 10/2005, desenvolve esta ideia, limitando-se a acrescentar o n.º 1 do artigo 7.º, que “o órgão colegial executivo é responsável perante a Assembleia”. Aliás, – uma vez que o órgão colegial executivo emana da própria Assembleia, num sistema que diria parlamentar, embora como se verá, com algum grau de atipicidade, é natural existir essa responsabilidade, o que em

regra acontece em todos os sistemas autárquicos parlamentares (na República Checa, na Dinamarca, na Suécia).

Prevê ainda a Constituição – e, portanto, isto é uma imposição constitucional – que “os membros da Assembleia Distrital são eleitos por sufrágio universal, directo e secreto, por três anos”, havendo aqui uma especificidade: é que “podem ter o seu mandato revogado por iniciativa popular, nos termos da lei”.

O número de membros é remetido para a lei. Esta norma é, digamos, complementada, pelo artigo 25.º, n.º 1, da referida Lei 10/2005, que repete mais ou menos a mesma ideia, suprimindo apenas a parte do “mandato revogado por iniciativa popular”, e desenvolvendo a ideia do que seja “sufrágio universal, directo e secreto” refere-se aos “cidadãos eleitores residentes”. Portanto, concretizando aqui o que será a relação da comunidade com a circunscrição territorial para efeitos da eleição – embora isso depois também esteja desenvolvido na Lei Eleitoral que foi aprovada também nos anos 1990 e, essa, não foi alterada por esta Lei de Revisão.

A Câmara, como disse, “é eleita de entre os membros da Assembleia Distrital e é politicamente responsável perante a Assembleia, podendo ser destituída a todo o tempo, sendo composta por um presidente e vereadores” (do artigo 142.º, n.ºs 1 e 2).

Este é o quadro geral da previsão constitucional das autarquias, previsão constitucional que se estende à previsão dos seus órgãos. Há aqui algum desenvolvimento legislativo nesta matéria, um deles era feito pela Lei 10/92, nos artigos 32.º e 47.º, e pela Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais, a Lei 11/92, de 9 de Setembro, que, precisamente, delimitava, densificando a remissão constitucional para a lei, estabelecendo a composição, em concreto, das Assembleias Distritais e das Câmaras Distritais.

As Câmaras Distritais começaram por ser compostas, nessa versão, em 1992, por 11 membros para os distritos com população superior a 20.000 habitantes, nove nos de população superior a 10.000 e até 20.000, e sete nos de população inferior a 10.000.

Quanto às Câmaras Distritais, havia aqui uma divergência, curiosamente, entre a Lei 10/2005 e a Lei 11/2005. Enquanto que a Lei 11 (a Lei Eleitoral) previa cinco membros e três membros, a Lei 10 previa quatro membros e dois membros, o que corresponde à versão actual depois revista, que se manteve.

No que toca à Assembleia Distrital, o que veio a acontecer, foi que houve uma redução, na actual versão, do número de membros e, portanto, há um número agora inferior nessa matéria.

Quanto à Câmara, o artigo 39.º da Lei n.º 10/2005 prevê o seguinte: “Nas eleições autárquicas, a figura do presidente é promovida pelo partido, coligação ou grupo de cidadãos componentes, sendo eleito como vencedor o primeiro candidato da lista mais votada ou, no caso de vacatura do cargo, o que se lhe seguir na ordem da respectiva lista”. E depois o artigo 39.º, n.º 2, reproduz a Constituição e diz: “A Câmara Distrital é eleita pela Assembleia Distrital por escrutínio secreto dos seus membros.” Depois diz que “a eleição se processa por meio de listas, sendo os deputados eleitos os membros da lista mais votada”.

Portanto, há aqui uma dificuldade interpretativa nestes artigos, porque não é claro se o 39.º, n.º 1, prevê, no quadro estritamente legal, que a eleição do presidente resulte da lista mais votada para a Assembleia Distrital, o que levantaria vários problemas de compatibilização com a segunda parte, porque a ideia é que, neste sistema parlamentar, a Câmara saia da Assembleia Distrital. E sai a lista toda, portanto, teoricamente há homogeneidade da Câmara. Neste cenário, haveria o problema de, eventualmente, não havendo uma maioria na Assembleia Distrital, o presidente da lista

mais votada depois não corresponder, ficar isolado num cenário político em que o resto da Câmara, por acordos eleitorais, fosse diverso. Digamos que isso pode criar aqui um elemento de atipicidade naquilo que seria, à partida, o sistema puramente parlamentar.

O desenvolvimento das competências da Câmara é feito no artigo 40.º, no qual é definida, quanto à sua natureza e composição, como “um órgão executivo, constituído por um presidente e vereadores”, no mínimo de quatro nos distritos com população superior a 10.000 habitantes, e dois nos restantes.

Existem ainda normas quanto à organização interna das autarquias locais. O artigo 23.º atribui competência, incluindo regulamentar, às autarquias locais para definir a sua organização interna, fixar quadros de pessoal (merecendo ainda menção a este respeito o artigo 19.º). Há ainda um conjunto de normas nesta lei relativa aos mandatos: os artigos 47.º e 54.º da mesma lei regulam exaustivamente a matéria do exercício das funções, dos deveres, dos direitos, das garantias, dos mandatos, da renúncia aos mandatos, da suspensão, da perda de mandato.

Mas, se este é o quadro organizatório geral, a Constituição garante-lhe (porque não se limita a definir o conceito de autarquia e os seus órgãos, depois desenvolvidos na lei), alguma autonomia, embora se deva admitir que as menções constitucionais no que toca a autonomia sejam muito genéricas. Aspecto relevante é que não surge na Constituição nenhuma menção expressa ao princípio da descentralização, que é referido apenas na lei.

O que diz a Constituição, no artigo 136.º, n.º 3, é que, quer as regiões autónomas, quer as autarquias “dispõem de finanças e património próprio, nos termos da lei”, o que lhes garante, digamos, alguma autonomia nessa matéria patrimonial e financeira. Mas não há, propriamente, uma menção à autonomia em geral, embora isso possa ser um corolário lógico da ideia que está definida no artigo 136.º, n.º 1, que as

regiões e as autarquias “constituem a expressão organizada de interesses específicos”, e que está no 138.º, n.º 2, de que elas “visam a prossecução de interesses próprios das populações, sem prejuízo da participação do Estado”, donde se retira, *a contrario sensu*, que essa participação há-de ser limitada e, conseqüentemente, há uma autonomia. Mas não há uma previsão expressa, constitucional, da autonomia, para além desta menção à autonomia financeira.

O conceito de autonomia é algo que vai ser, depois, desenvolvido essencialmente na lei. Na lei anterior, na Lei 92, e na lei actual, a Lei n.º 10/2005.

O artigo 3.º, n.º 1, da Lei n.º 10/2005 no que toca à região autónoma do Príncipe, vem dizer que a região autónoma do Príncipe “goza de poderes legislativos e executivos próprios, dada a sua especificidade, sem prejuízo da obediência às leis gerais da República e do princípio da unidade territorial e da indivisibilidade da soberania nacional”.

Deve notar-se que é curioso que esta menção aos poderes legislativos não aparece expressamente na Constituição. É certo, que essa menção pode resultar implicitamente da qualificação da Constituição como região autónoma. Mas, tendo a Constituição a preocupação de regular exaustivamente os órgãos com competência legislativa – o que vai aparecer a propósito da Assembleia Nacional e do Governo –, não há nenhuma menção expressa à competência legislativa no Príncipe, que aparece apenas na lei ordinária. Mas pode retirar-se implicitamente do conceito e natureza que aparece da região autónoma que, realmente, esse sim, é mencionado na Constituição.

Depois, o artigo 3.º, n.º 3, da Lei n.º 10/2005 que é um artigo geral no que toca a autonomia, vem dizer que “o princípio da autonomia, tanto regional quanto autárquico, baseia-se na sua autonomia administrativa, financeira e patrimonial”. Já vimos que a “financeira e patrimonial” estavam expressamente, de certa forma, enunciadas na

Constituição; a administrativa resultou implicitamente da definição de autarquia local que aparece na Constituição.

Quando se densifica o conceito de autonomia, vem-se, essencialmente, fazer menção a dois domínios: a um domínio de actuação externo, no fundo, à possibilidade de praticar actos definitivos executórios, vinculativos ou não vinculativos, em benefício das populações locais. Deve dizer-se que há aqui na lei uma opção, doutrinariamente estranha, sobre a qualificação dos actos não vinculativos como actos definitivos executórios, o que é uma questão discutível porque há doutrina que entende que a ideia da actividade definitiva executória se restringe a actos com definitividade material, o que pareceria excluir os actos não vinculativos (os pareceres e as opiniões) – mas na versão da doutrina alemã, e foi em Portugal defendido pelo Prof. Sérvulo Correia, há outras visões mais amplas. A outra alternativa seriam considerar que a expressão vinculativos se refere apenas aos actos definitivos executórios, mas a frase ficaria de difícil leitura.

E depois existe uma actuação interna, quanto à criação, organização e fiscalização do serviço. Outras disposições, complementam, digamos, este âmbito, esta autonomia, quanto à adopção, por parte das autarquias locais, de diferentes formas de actuação administrativa. É curioso não haver nenhuma menção expressa aos regulamentos, pelo menos na alínea *a)*, mas isso aparece noutras disposições legais, embora não a propósito da densificação da autonomia administrativa, no artigo 13.º, onde se diz que “as autarquias locais gozam de poder regulamentar próprio que lhes permite criar normais gerais com carácter obrigatório na sua área de jurisdição”. E esse poder regulamentar é desenvolvido depois em diversas disposições, a propósito das competências, no artigo 36.º, n.º 3, alínea *a)*, quanto à possibilidade de a Assembleia Distrital, sob proposta da Câmara Distrital, aprovar posturas e regulamentos, planos de

urbanização, incentivos à fixação de funcionários, a criação de derramas destinadas à obtenção de fundos para a execução de melhoramentos urgentes. Por outro lado, ainda no artigo 44.º, quanto à competência regulamentar da Câmara Distrital, que, nos termos do n.º 1, pode fixar tarifas, pode aprovar programas de concursos e cadernos de encargos que têm, no princípio, natureza regulamentar, pode deliberar sobre administração das águas públicas sob sua jurisdição (na alínea *j*), pode deliberar, a título geral e abstracto, sobre estacionamento de veículos, etc., etc. Ainda outras competências regulamentares, no que toca à Câmara Distrital, aparecem a propósito do apoio a actividades de interesse autárquico, no artigo 44.º, n.º 3, alínea *a*), ou ainda no n.º 5 do artigo 44.º, relativo ao disciplina dos enterramentos e actividades funerárias e relativamente aos planos urbanísticos locais.

A autonomia financeira, como vimos, tinha base constitucional expressa e é também desenvolvida na Lei n.º 10/2005, no artigo 5.º, n.º 2, e no artigo 6.º, no que toca à possibilidade de os entes em causa possuírem património próprio que responda pelas dívidas e encargos, e, em concreto, na possibilidade de aprovar o seu orçamento, de ter receitas próprias, de gerir o património, de recorrer ao crédito – duas ideias que aparecem nestes dois artigos.

Esta autonomia, obviamente, é objecto de controlo. Não há uma menção expressa na Constituição à tutela, há a tal menção que eu disse na definição de autarquia local “sem prejuízo da participação do Estado”. Mas pode traduzir-se, não necessariamente, só na tutela. Há outros tipos de articulação, com participação do Estado, que não têm que ver com a tutela. Não há, portanto, uma menção expressa à tutela.

A tutela, no entanto, surge no artigo 8.º, n.º 1, da Lei n.º 10/2005, como uma “tutela de legalidade”. É assim que é definida. Veremos que depois há aqui uma entorse

desta ideia. O artigo 8.º, n.º 1, diz assim: “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 pelas formas previstas na lei.” Digamos que aqui há um adoptar, no que toca à restrição à tutela da legalidade, no fundo, da tradição portuguesa mais moderna, quando, na tradição anterior, existia tutela sancionatória.

“A tutela – diz o n.º 3 do mesmo artigo 8.º da Lei n.º 10/2005 – é exercida pelo Governo através dos responsáveis pela administração autárquica.” Outros artigos desenvolvem esta matéria: o artigo 69.º, n.º 1, concretiza a tutela, dizendo que uma das modalidades, quanto ao conteúdo, é a tutela inspectiva. “O Governo – diz o artigo 69.º, n.º 1 do mesmo diploma – fiscaliza a gestão administrativa, patrimonial e financeira do distrito com vista ao cumprimento da lei” e, nos termos do 69.º, n.º 2, “nesse quadro pode ordenar inspecções, inquéritos e sindicâncias” e, nos termos do n.º 2 da alínea b) do 69.º, “solicitar e obter” informações, documentos, etc.

Por outro lado, está também prevista a tutela sancionatória. Nós também já a tivemos em Portugal, na anterior Lei das Autarquias Locais no quadro da qual se discutia a sua constitucionalidade. Na Lei n.º 10/2005 este tipo de tutela está expressamente previsto, e a fórmula é habilitosa e tem base constitucional. Portanto, aqui a constitucionalidade não pode ser discutida, porque tem cobertura no artigo 111.º, alínea c), da Constituição. Não existe assim em São Tomé e Príncipe uma limitação constitucional das modalidades de tutela, mas pelo contrário, há a ressalva desta possibilidade de tutela expressamente na Constituição. Portanto, essa dúvida constitucional não se coloca. Pode colocar-se a discussão doutrinária *de iure condendo* mas não *de iure condito*, como se levanta em Portugal. O que se diz no artigo 65.º da Lei n.º 10/2005, é que o Governo, “reunido em Conselho de Ministros, pode propor à Assembleia que dissolva o órgão deliberativo autárquico por razões de interesse

público, baseada em acções ou omissões ilegais graves”, ficando autorizado a legislar, mediante Decreto-lei, para proceder à dissolução, no caso de a Assembleia aprovar. Portanto, o que acontece é que o Governo pede à Assembleia autorização; depois, mediante Decreto-lei, dissolve. Curiosamente, isto está autonomizado numa alínea da Constituição, fora do quadro do artigo genérico para as autorizações. .

Este é o quadro relativo à tutela administrativa. Também se prevê a tutela judicial, mediante a iniciativa do Governo através do Ministério Público, para propor acções de anulação ou de declaração de nulidade de actos ilegais (art. 69.º, n.º 3). A lei tem o cuidado de prever algumas garantias, curiosamente, das autarquias relativas ao exercício da tutela. O artigo 8.º, n.º 4, DA Lei n.º 10/2005 diz que “as medidas tutelares restritivas da autonomia local são precedidas de parecer da entidade responsável pelas autarquias”, e o artigo 9.º, n.º 1, da mesma Lei das Autarquias Locais, prevê a possibilidade de as autarquias locais de impugnarem contenciosamente os “actos ilegais cometidos pela autoridade tutelar no exercício dos poderes de tutela”. Isto resultaria provavelmente dos princípios gerais, mas há essa preocupação expressa de salvaguardar e de criar um requisito procedimental que tem de ser cumprido nesta matéria.

Este é o quadro geral da autonomia e do controlo da autonomia, e, conexo com esta matéria, surge o problema das atribuições. As atribuições próprias dos municípios decorrem, genericamente, da Constituição no que toca à prossecução dos interesses próprios das populações respectivas. Neste quadro deve adoptar-se a posição do Dr André Folque, no sentido em que há uma ligação entre a menção “interesses próprios” e a delimitação das atribuições, mais do que a posição do Prof. Vital Moreira, que entende que são dois planos diversos. E porquê? Porque depois quando se analisa o desenvolvimento legal, veremos que o desenvolvimento legal desta norma constitucional é muito centrado na ideia do interesse. Portanto, a delimitação das

atribuições na nova redacção da lei, contrariamente ao que se passava – e aqui é que há uma diferença de natureza entre as duas leis – entre a Lei de Revisão de 2005 e a Lei de 1992 é que, enquanto a Lei de 1992 elencava exhaustivamente as atribuições, um pouco à semelhança do que fazia o nosso Código Administrativo (por áreas e por sectores), a Lei de 2005 vem elencá-las, mas de uma forma muitíssimo mais sucinta e ligadas todas elas à ideia de interesse.

Diz o artigo 22.º, que é uma cláusula-chapéu, “constituem atribuições das Autarquias Locais tudo que diga respeito aos interesses das populações respectivas, designadamente: (...)”. Portanto, optou-se aqui, claramente, por uma cláusula geral de atribuições, à semelhança dos sistemas alemão, italiano, brasileiro e, até certo ponto, francês, e que liga directamente as atribuições ao interesse. Depois, tudo o resto são particularizações, porque estão cobertas pelo “designadamente”. Portanto, diri-se-ia que há aspectos claramente ligados à matéria administrativa – seja interna (administração de bens próprios), seja com projecção externa (protecção civil) –; há aspectos ligados à economia e fomento (desenvolvimento da economia local) e matérias infra-estruturais (abastecimento público, saneamento, salubridade pública, criação de redes viárias e de transportes); há depois aspectos ligados essencialmente ao planeamento, designadamente as alíneas *f)* e *j)*, em matéria de urbanismo, de habitação, de ambiente, recursos naturais; há aspectos ligados à parte da educação, da cultura e do desporto, nas alíneas *g)*, *h)* e *i)*, e ainda há aspectos sociais, ligadas ao cooperativismo, ao associativismo, etc. Tudo isso são atribuições municipais que decorrem da tal ideia do interesse próprio, e daí poder dizer-se que aqui a noção de interesse funciona como o próprio critério de delimitação das atribuições, com todas as dificuldades que podem resultar da densificação – e que a doutrina, por exemplo, portuguesa muito tem discutido – do que seja o interesse próprio.

Há aqui alguma dificuldade em fazer, em consequência disto, uma distinção muito clara entre aquilo que são atribuições próprias ou transferidas. Mas, em todo o caso, há um ponto firme que nos permite determinar o que sejam as atribuições transferidas. A lei é clara, no artigo 71.º, a prever a transferência gradual de competências da administração central para os municípios, desde que acompanhados dos recursos humanos e financeiros e do apoio necessário dos serviços da administração central. Isto pode ser lido de duas maneiras: ou porque eram matérias que, já de acordo com a Constituição e da Lei, deviam estar nos municípios e, por razões fácticas, não estavam, ou como permitindo, para além disso, atribuir – para além daquilo que sejam os interesses próprios – outras atribuições da administração central (numa perspectiva não só de descentralização, mas também de desconcentração), confiando esses serviços materialmente desconcentrados à gestão destas autarquias.

Entende-se como mais correcta a segunda leitura, porque o artigo 2.º, n.º 1, desta mesma lei prevê: “As Autarquias Locais baseiam-se no princípio da descentralização e da desconcentração político-administrativa.” Portanto, parece-me haver uma directriz no sentido da desconcentração de matérias que não seriam competências do município, pelo critério do interesse próprio, mas que a lei diz que devem ser transferidas, desde que com as ressalvas referidas. Não é, contudo, uma questão que não é absolutamente clara.

Este o quadro das atribuições. No que toca especificamente à competência dos órgãos, existe uma proclamação genérica do princípio da especialidade, no artigo 11.º desta mesma lei, onde se diz que “a competência dos órgãos das Autarquias Locais é exercida em estrito prosseguimento dos fins específicos que lhes são atribuídos”, o que decorre, aliás, do princípio da legalidade que está previsto no artigo 10.º, mas, se atentarmos na delimitação das competências da Assembleia Distrital, surge no 36.º, n.º

1, uma cláusula que é quase uma cláusula também geral. Diz que “compete à Assembleia Distrital” tratar “[d]os assuntos e atribuições fundamentais que interessem ao desenvolvimento económico, social e cultural da comunidade distrital, à satisfação das necessidades colectivas, à promoção da participação popular e à defesa dos interesses das respectivas populações, bem como acompanhar e fiscalizar a actividade dos demais órgãos (...)”.

É certo que no 36.º, n.º 2, e no 36.º, n.º 3, aparecem densificações de competências muito mais concretizadas, digamos assim, relativamente, no 36.º, n.º 2, às relações inter-orgânicas, no 36.º, n.º 3, em matérias regulamentares. Mas estas não prejudicam a atribuição de competência genérica à Assembleia Municipal em todos estes domínios, tal qual está delimitado no 36.º, n.º 1.

Já quanto à Câmara, a concretização das competências é mais definida, e no artigo 44.º, e refere-se o que sejam exactamente essas competências em cinco domínios (organização e funcionamento dos serviços – depois completo com os seus desenvolvimentos –, planeamento e desenvolvimento, apoio a actividades de interesse autárquico, relação com outros órgãos autárquicos e, no n.º 5, outras competências).

O Presidente da Câmara tem competências próprias em matéria de representação, mas não só, também da celebração de actos – contratos e licenciamento, e outras matérias, mas essas com grande amplitude, nas alíneas *p)* e *q)* do n.º 1 do artigo 45.º. Tem ainda a possibilidade, nos termos do artigo 45.º, n.º 3, de exercer, em “circunstâncias excepcionais e urgentes e quando não for possível reunir extraordinariamente a Câmara (...) quaisquer actos da competência” da Câmara Distrital, sujeitando-os depois a ratificação na primeira reunião subsequente. A lei prevê também a possibilidade de delegação do Presidente da Câmara nos vereadores. Curiosamente, não prevê a possibilidade de delegação da Câmara no presidente.

Para além da regulamentação das atribuições e competências, em desenvolvimento da autonomia administrativa, a lei aborda também o problema da autonomia financeira nos artigos 21.º, 66.º e 70.º, onde se prevê a descentralização dos recursos e a transferência progressiva dos recursos.

As normas municipais em causa regulam ainda o procedimento administrativo. Por um lado, encontram-se normas relativas ao procedimento e funcionamento dos órgãos, um pouco à semelhança do que acontece, por exemplo, na Lei das Autarquias Locais portuguesa onde, na parte final, aparece uma série de normas relativas ao funcionamento dos órgãos. Nos artigos 29.º, 30.º, 31.º, 34.º, 35.º, 42.º, 43.º, surgem ainda normas relativas às reuniões ordinárias e extraordinárias da Assembleia Distrital, à participação dos membros da Câmara na Assembleia, ao quórum, às maiorias (quer quanto ao quórum quer quanto às deliberações é exigida a maioria absoluta), e normas relativas também à Câmara, nos artigos 42.º e 43.º, quanto ao tipo de reuniões (ordinárias ou extraordinárias, funcionamento e convocação).

Mas, para além deste acervo, que é habitual numa lei deste tipo, surgem no referido diploma normas gerais sobre o procedimento administrativo e de direito administrativo enquanto aplicáveis à actuação autárquica. Isso é, realmente, uma novidade, por exemplo, relativamente ao modelo português.

Surgem assim, neste diploma, normas, claramente, de procedimento administrativo geral: i) norma sobre indeferimento tácito, no artigo 56.º, que prevê um prazo de 30 dias para a formação do indeferimento tácito; ii) norma cuja epígrafe é “votação”, mas que, na prática, se reporta à revogação de actos administrativos e que distingue a revogação de actos constitutivos de direitos – faz apenas esta dualidade – e actos não constitutivos de direitos (os actos não constitutivos de direito permitem a sua revogação em qualquer caso, os actos constitutivos de direito permitem a sua revogação

só quando ilegais e caso não tenha sido interposto o recurso contencioso – é uma solução diferente da portuguesa, que permite a revogação até à reposta da autoridade recorrida, uma vez que a mera interposição do recurso impede depois o órgão administrativo de revogar, mesmo que o acto seja ilegal, desde que ele seja, é certo, constitutivo de direito - no que consubstancia também há uma ligeira diferença em relação ao modelo português); iii) normas relativas à execução do acto administrativo, no artigo 58.º, à publicidade e relativas ao período a partir do qual o acto administrativo produz efeitos – uma espécie de oito dias de *vacatio*; iv) normas relativas à publicidade nos locais mais frequentados e a publicação gratuita na imprensa escrita; v) normas relativas à notificação, sempre, aos destinatários, mesmo quando não sejam constitutivos de deveres ou encargos (e, portanto, nesse ponto divergência da lei portuguesa)(artigo 59.º, n.º 2); v) normas relativas à eficácia, prevendo-se, à semelhança da legislação portuguesa, normas relativas ao alvará (artigo 62.º); vi) normas relativas à invalidade dos actos administrativos autárquicos, no artigo 60.º. Aqui não há grandes inovações em relação àquilo que é a doutrina geral, qualifica como actos nulos, no 60.º, n.º 1, alíneas *a)* e *b)* dos actos estranhos às atribuições ou sem quórum, portanto, as taxas não previstas na lei, os actos que careçam em absoluto de forma legal. Curioso é, no entanto, o elenco do artigo 61.º, relativamente aos actos anuláveis, onde surge uma qualificação dos vícios (incompetência, ao vício de forma, ao desvio de poder e usurpação de poderes só não se referindo a violação de lei porque fala-se antes em violação de regulamento ou contrato administrativo). Fica, aparentemente, de fora a violação de actos constitutivos de direitos quando sejam revogados, mas, eventualmente, tal poderá reconduzir-se à violação de lei.

Ainda uma remissão, no artigo 63.º, para o regime geral da responsabilidade. “As Autarquias locais, diz, são civilmente responsáveis pelas ofensas aos direitos e

interesses legalmente protegidos” nos mesmos termos em que o são os funcionários ou agentes administrativos.

Pode dizer-se que, no que toca a encontrarmos uma densificação legal da autonomia regulando as atribuições, nos termos em que referi, regulando as competências, e, ainda, há uma especificidade, porque há uma preocupação de regular procedimentos, não só ligados estritamente aos órgãos, mas também regular os procedimentos enquanto aplicáveis à actuação autárquica – o que pode ser também, digamos, o corolário da autonomia procedimental nesta matéria e uma especificidade que a lei prevê para o regime destes actos.

Por outro lado, um último domínio que queria destacar, tem que ver com a matéria da associação e da cooperação entre municípios. A lei prevê cooperação entre as autarquias locais, as estruturas locais e o Estado, prevê um princípio genérico de articulação, no artigo 14.º. Diz que “as Autarquias Locais e as estruturas locais dos órgãos sociais e da administração directa e indirecta do Estado, devem articular as suas acções e actividades e coordenar os respectivos projectos, com vista às relações harmoniosas das respectivas atribuições”, e, ainda, no artigo 15.º, em desenvolvimento desta ideia, que “a Administração Central aprovará – é a expressão da lei –, sempre que necessário, modelos de cooperação técnica e financeira com as autarquias para a prossecução de políticas e programas de desenvolvimento local e para implementação de políticas sectoriais e globais”, com repercussão nas autarquias. Há, portanto, uma directriz legal, que não está, é certo, na Constituição, desta articulação e da necessidade, até, de concretizar isto através da aprovação de programas, de modelos, melhor dito, de cooperação técnica e financeira.

Por outro lado, uma vez que a dimensão da autonomia local não se esgota, como se sabe, na auto-administração, nos actos de revolta, mas também na participação

daquilo que seja, ao nível da administração estadual, interesse específico dos municípios, o artigo 17.º estabelece a obrigatoriedade da audição dos municípios relativamente a matérias que respeitem às autarquias ou grupos de autarquias.

Para além desta articulação com o poder central, prevê-se a articulação horizontal, em rede, das autarquias, através da criação, a vários níveis e, designadamente e *maxime*, através da criação de uma associação de âmbito nacional (é o que a lei prevê), e que aliás existe, que é a “ARA” – a Associação das Autarquias e Regiões Autónomas de São Tomé e Príncipe, que é presidida pelo presidente da Câmara de Lobata – e que está prevista no artigo 18.º da referida lei. Note-se que a competência para integrar esta associação depende de autorização (esta matéria é decidida pela Assembleia Distrital, que tem que autorizar nos termos do artigo 36.º, n.º 3 da alínea g), quer esta situação, quer a participação em empresas que prossigam por parte das autarquias ou em outras entidades).

Por outro lado, compete à Câmara Distrital, nos termos do artigo 44.º, n.º 3, alínea d), já a possibilidade de autorizar a participação “em projectos e acções de cooperação” desde que sejam no âmbito da Comunidade de Países de Língua Portuguesa ou de organizações de âmbito regional. Aqui a actuação da Câmara está mais limitada neste domínio.

Lisboa, 20 de Abril, 2012

