

# O PODER LOCAL EM TIMOR-LESTE

*Jaime Valle*

## 1. O princípio da descentralização administrativa na Constituição de 2002

O princípio da descentralização administrativa encontra um amplo acolhimento na Constituição timorense de 2002<sup>1</sup>.

É desde logo acolhido na Parte I, em sede de «Princípios Fundamentais», afirmando o artigo 5.º da Constituição, no seu n.º 1, que "o Estado respeita, na sua organização territorial, o princípio da descentralização da Administração Pública", cometendo à lei, no n.º 2, "defin[ir] e fixa[r] as características dos diferentes escalões territoriais, bem como as competências administrativas dos respectivos órgãos".

Não obstante a remissão para a lei efectuada pelo artigo 5.º, n.º 2, e repetida pelo artigo 71.º, n.º 4, quando afirma que "a organização político-administrativa do território da República Democrática de Timor-Leste é definida por lei", a própria Constituição adianta os traços essenciais dos moldes da descentralização territorial ao nível local, estabelecendo, no seu artigo 72.º, n.º 1, que "o poder local é constituído por pessoas colectivas de território dotadas de órgãos representativos, com o objectivo de organizar a participação do cidadão na solução dos problemas próprios da sua comunidade e promover o desenvolvimento local, sem prejuízo da participação do Estado", que o n.º 2 do mesmo artigo completa afirmando que "a organização, a competência, o funcionamento e a composição dos órgãos do poder local são definidos por lei".

Por seu turno, o artigo 137.º, n.º 2, integrado no Título VI da Constituição, dedicado à Administração Pública, ao estabelecer que "a Administração Pública é estruturada de modo a evitar a burocratização, aproximar os serviços das populações e assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva" aponta, também, ainda que mediatamente, para a existência de um princípio de descentralização.

---

<sup>1</sup> Cfr. MARA SOFIA DA SILVA GONÇALVES, "O Amadurecimento Político-Institucional do Processo de Descentralização Administrativa em Timor-Leste", in *Actas das Jornadas Comemorativas da Conclusão do Primeiro Curso de Direito da Universidade Nacional de Timor Lorosa'e – 11 de Junho de 2010*, s/1, 2010, pp. 23 e ss. (23-24).

A essencialidade do princípio da descentralização administrativa que destes preceitos se retira é confirmada, em termos de direcção política e de garantia, pela inclusão da divisão territorial no elenco das matérias de reserva absoluta da competência legislativa do Parlamento Nacional, nos termos do artigo 95.º, n.º 2, alínea g), e pela consagração de um «princípio de desconcentração e descentralização administrativa» como limite material de revisão constitucional na alínea h) do artigo 156.º da Constituição.

A tarefa de que a Constituição timorense de 2002 incumbe o legislador na concretização do âmbito territorial do princípio da descentralização encontra-se, assim, perante este conjunto de dados normativos, suficientemente densificada: a criação de pessoas colectivas públicas territoriais (vertente formal), dotadas das atribuições e competências apropriadas para a aproximação da Administração Pública das populações e para a prossecução do desenvolvimento local e dos recursos, humanos e materiais, necessários para a prossecução e exercício daquelas atribuições e competências (vertente material).

## **2. Os primeiros passos da descentralização territorial em Timor-Leste**

O processo de descentralização territorial em Timor-Leste iniciou-se em 2003, com a criação de um Grupo de Trabalho Técnico Interministerial, sob a liderança do Ministério da Administração Estatal do I Governo Constitucional de Timor-Leste, com o objectivo de preparar um projecto de política nacional de descentralização.

Quase simultaneamente, logo em 2004, foi criado um Programa de Desenvolvimento Local, um projecto-piloto com o objectivo de testar diferentes modelos de descentralização e gerar ensinamentos práticos para um sistema de governo local efectivo e transparente, que respondesse às necessidades das populações.

No âmbito deste projecto foram criadas Assembleias Locais, compostas na sua grande maioria por funcionários do Governo e membros dos Conselhos de Suco, que receberam formação apropriada, e foi disponibilizado a essas Assembleias Locais um Fundo para o Desenvolvimento Local, com vista à preparação dos membros das Assembleias no respeitante à afectação dos montantes disponíveis de acordo com as necessidades locais por elas identificadas e em linha com o Plano de Desenvolvimento Local estabelecido.

O Programa, que começou por incluir em 2005 4 distritos, foi estendido em 2008 a mais 4, e passou a abranger, desde 2010, todos os 13 distritos de Timor-Leste.

### **3. A «Política que Institui a Descentralização e o Governo Local em Timor-Leste»**

Dos resultados do labor do Grupo de Trabalho Técnico Interministerial nasceu a «Política que Institui a Descentralização e o Governo Local em Timor-Leste», aprovada pela Resolução do Governo n.º 6/2006, de 11 de Outubro, já no decurso do exercício de funções do II Governo Constitucional de Timor-Leste.

O seu objectivo geral era "estabelecer municipalidades fortes, democráticas e eficientes, com suficientes recursos humanos e capacidade fiscal para poderem ter um envolvimento activo e contribuir para a realização dos objectivos de desenvolvimento do Governo de Timor-Leste".

Esta «Política» propugnava um único estrato municipal do governo local, cujo nível, dimensão e população se situariam entre o dos existentes Distritos e dos Subdistritos, devendo assegurar:

- a preservação da homogeneidade e identidade cultural local;
- um equilíbrio do potencial e recursos para o desenvolvimento, combinando as áreas mais ricas e mais pobres, se possível;
- a existência de um centro administrativo, permitindo um acesso razoável por parte de todos os sucos da municipalidade;
- um nível mínimo de população;
- um número mínimo de sucos constituintes.

Os municípios, a instituir faseadamente, seriam ordenados em categorias, tendo em conta 3 critérios:

- dimensão total da população;
- grau de urbanização;
- pessoal e capacidades administrativas.

A «Política» previa como órgãos para o Município a Assembleia Municipal e a Câmara Municipal.

A Assembleia Municipal, numa 1.ª fase eleita indirectamente através dos Conselhos de Suco, possuiria poderes orçamentais, regulamentares e de supervisão.

A Câmara Municipal teria um Chefe Executivo à frente de um pequeno conjunto de funcionários responsáveis pela gestão das funções municipais essenciais e básicas, e teria também Departamentos Sectoriais, sob supervisão simultaneamente do Governo e da Assembleia Municipal.

Previam ainda um órgão unipessoal, alternadamente designado por Presidente do Município e por Presidente da Câmara, que presidia à Assembleia Municipal e a quem o Chefe Executivo reportaria. Numa 1.ª fase nomeado pelo Governo, posteriormente seria eleito directamente.

Por fim, previam-se ainda Comissões Municipais Permanentes, "com poderes para supervisionar os principais planeamentos, desenvolvimentos, finanças e funções relativas à oferta de serviços".

O papel reservado à tutela governamental era de âmbito amplo e de grau intenso. Caberia, por exemplo, ao Ministério da Administração Estatal "iniciar processos judiciais e/ou administrativos se as Municipalidades não cumprirem ou contrariarem a política nacional".

Tratava-se de um modelo de organização administrativa complexo e algo confuso, com sobreposição de funções entre os diversos órgãos municipais, e fortemente restritivo da autonomia local.

#### **4. As «Directivas para a Descentralização e o Governo Local em Timor-Leste»**

I. Ainda que a «Política» aprovada pela Resolução do Governo n.º 6/2006 não tenha sido formalmente revogada, ela foi, na prática, abandonada, e substituída por uma denominada «Policy Orientation Guidelines for Decentralization and Local Government in Timor-Leste», de Março de 2008, elaborada no âmbito do Ministério da Administração Estatal e Ordenamento do Território, que traduzimos aqui por

«Directivas Políticas para a Descentralização e o Governo Local em Timor-Leste» (existem apenas versões em inglês e em tétum).

Sobre a informalidade destas «Directivas» e a impossibilidade de princípio de substituição formal da anterior «Política», bem como sobre a ausência de uma versão em língua portuguesa, não nos alongaremos aqui. Vamos tomá-las em conta apenas enquanto documento interno do Ministério que serviu de base aos projectos de acto legislativo de que trataremos mais adiante.

II. As «Directivas» correspondem, na sua base, ao texto da «Política» anteriormente aprovada, mas com algumas alterações significativas.

A mais importante dessas alterações disse respeito à divisão territorial, passando os municípios a instituir a corresponder integralmente ao quadro dos actuais 13 distritos.

Também a sua criação passou a ser propugnada em simultâneo, e já não faseadamente.

Na organização municipal verificaram-se também importantes alterações clarificadoras:

- o Presidente do Município deixou de ser eleito directamente ou nomeado pelo Governo, para passar a ser eleito pela Assembleia Municipal, de entre os seus membros ou externamente, preenchidos certos requisitos de capacidade, a definir pela lei,
- deixa de lhe caber a presidência da Assembleia Municipal, que elegerá o respectivo Presidente de entre o conjunto dos seus membros.

O sistema de governo municipal proposto afasta-se assim do anterior modelo convencional, para assumir um pendor parlamentar.

## **5. A Lei da Divisão Administrativa do Território**

I. Da actividade do Grupo de Trabalho Técnico Interministerial resultaram três anteprojectos de diploma legislativo, que o Governo apresentou em 2009 sob a forma de propostas de lei ao Parlamento Nacional:

- a 1.<sup>a</sup> relativa à divisão administrativa do território;
- a 2.<sup>a</sup> relativa ao governo local; e

- a 3.<sup>a</sup> relativa às eleições municipais.

Destas 3 propostas de lei, apenas a 1.<sup>a</sup> conheceu já sequência, vindo a resultar na Lei n.º 11/2009, de 7 de Outubro; as outras duas continuam pendentes no Parlamento Nacional.

II. De acordo com o artigo 2.º da Lei n.º 11/2009, os municípios são "pessoas colectivas de território, dotadas de autonomia administrativa e financeira e de órgãos representativos eleitos, que visam a prossecução dos interesses das populações respectivas, em benefício da unidade nacional e do desenvolvimento local".

Nos termos do seu artigo 4.º, os seus limites correspondem à área territorial dos distritos, sendo assim em número de 13:

Na costa norte:

- Bobonaro;

- Liquiçá;

- Díli;

- Baucau.

Na costa sul:

- Covalima;

- Ainaro;

- Manufahi;

- Viqueque.

Da costa norte à costa sul:

- Manatuto.

No extremo oriental:

- Lautém

No interior montanhoso:

- Aileu;

- Ermera.

E encravado no território indonésio, na parte ocidental da ilha:

- Oe-Cusse Ambeno.

O Município de Oe-Cusse Ambeno, em obediência aos ditames constitucionais que já referenciámos, rege-se por uma política administrativa e um regime económico especiais a definir em lei (artigo 16.º, n.º 2), abrindo-se assim caminho a um maior grau de descentralização administrativa para este enclave.

Deste conjunto, coincidente com os concelhos existentes no período final da época colonial, não faz parte Ataúro, que fica integrado, de acordo com o disposto no artigo 10.º, no Município de Díli.

Pode questionar-se se esta opção do legislador será conforme ao disposto no artigo 5.º, n.º 3, 2.ª parte, da Constituição, que estabelece que Ataúro goza de tratamento administrativo e económico especial, e no artigo 71.º, n.º 3, que determina que a ilha goza de um estatuto económico apropriado. É certo que ao contrário de Oe-Cusse Ambeno, a especialidade em matéria de política administrativa constante do artigo 5.º, n.º 3, não é repetida no artigo 71.º, mas em todo o caso o artigo 5.º não deixa margem para dúvidas ao estabelecer a necessidade de um tratamento administrativo especial. Ora, essa especialidade não está prevista na presente lei, e duvida-se que possa ser alcançada para este território insular se o mesmo se mantiver como parte integrante do Município de Díli. Parece haver aqui inconstitucionalidade por omissão, tanto mais que o estatuto de Ataúro, com a extinção dos subdistritos - categoria que aquela ilha detinha - pela Lei da Divisão Administrativa do Território, nos termos do seu artigo 27.º, n.º 1, na prática regride, deixando de constituir uma circunscrição autónoma.

III. A Lei fixa regras para a criação, modificação e extinção de municípios, que terá de ser feita por lei e deverá ter em conta, de acordo com o artigo 19.º, os seguintes critérios:

a) A vontade da maioria das populações abrangidas, manifestada em consulta popular;

b) A preservação da homogeneidade etnolinguística e identidade cultural local;

- c) Um equilíbrio do potencial e recursos para o desenvolvimento;
- d) Factores geográficos, demográficos, económicos, sociais, culturais e administrativos;
- e) Interesses de ordem nacional e regional ou local em causa;
- f) A existência de um centro administrativo que permita a instalação dos órgãos municipais;
- g) A comprovação que as receitas do município de origem e do novo município são suficientes para a prossecução das atribuições que lhe estiverem cometidas.

Alguns destes critérios afiguram-se pouco operativos: o da alínea d) é demasiado amplo; o da alínea e), extremamente vago.

No caso de criação de novos municípios, por fusão ou cisão, para além da consideração dos critérios referidos, deverão ser respeitados 2 requisitos (artigo 20.º):

- a) Um número de residentes na área do futuro município superior a 30 mil;
- b) Uma área superior a 300 km<sup>2</sup>.

A iniciativa para propor a criação ou modificação de um município cabe:

- a) a um mínimo de 30% dos eleitores do município ou municípios envolvidos, através de petição;
- b) à Assembleia Municipal ou Assembleias Municipais envolvidas, por maioria absoluta;
- c) Ao Conselho de Ministros;
- d) Aos Deputados ao Parlamento Nacional.

Este regime legal da iniciativa de modificação ou criação dos municípios é de difícil coadunação com as regras constitucionais sobre a iniciativa legislativa - recorde-se que a criação e a modificação dos municípios têm de ser feitas por lei, mais especificamente, por lei parlamentar. Assim sendo, as iniciativas dos eleitores e das Assembleias Municipais não poderão corresponder a mais do que pré-iniciativa ou mero impulso legislativo, havendo apenas verdadeiramente iniciativa (de lei) no caso do Governo e dos Deputados; por outro lado, embora não conste do elenco do artigo 22.º da Lei da

Divisão Administrativa do Território, não pode ficar excluída a iniciativa das Bancadas Parlamentares, prevista em termos gerais pelo artigo 97.º, n.º 1, alínea b), da Constituição.

Igualmente de difícil compatibilização com a Constituição, em matéria de iniciativa legislativa, se mostram a regra da limitação da iniciativa da criação ou modificação de um município a uma por mandato dos órgãos municipais, e a regra da proibição de apresentação dessa iniciativa nos 6 meses que antecedem as eleições nacionais ou municipais.

## **6. A proposta de Lei Eleitoral Municipal**

I. Como já se referiu, a proposta da Lei Eleitoral Municipal, apresentada pelo Governo em 2009, não obteve ainda aprovação no Parlamento Nacional, e não é seguro que a venha conseguir em breve. No entanto, e desconhecendo as razões precisas do atraso na sua tramitação, pode considerar-se, dada a sua origem - o Grupo de Trabalho Técnico Interministerial apoiado pelas Nações Unidas -, como provável, se não a aprovação desta concreta proposta, pelo menos um diploma de conteúdo largamente coincidente no futuro. O processo legislativo em Timor-Leste tem-se revelado, em muitos casos, extremamente demorado.

II. A proposta de lei regula a capacidade eleitoral, activa e passiva, a organização eleitoral, a campanha eleitoral, o procedimento eleitoral e o contencioso eleitoral na designação dos membros das Assembleias Municipais e do Presidente da Câmara Municipal.

Como aspectos mais relevantes do regime proposto, salientem-se:

- a restrição da capacidade eleitoral passiva aos cidadãos timorenses letrados (artigo 4.º, n.º 1);

- a restrição do direito de candidatura às Assembleias Municipais aos partidos políticos, isoladamente ou em coligação partidária (artigo 11.º, n.º 1); já na eleição do Presidente da Câmara são admitidas candidaturas individuais sem apoio partidário, desde que propostas por um mínimo de 5% dos eleitores do município (artigo 22.º, n.º 1);

- nas eleições para as Assembleias Municipais adopta-se o método da representação proporcional correspondente à média mais alta de Hondt para a conversão dos votos em mandatos (artigo 13.º, n.º 1); na eleição do Presidente da Câmara Municipal, a designação é por maioria absoluta dos votos validamente expressos, excluídos os votos em branco e nulos, procedendo-se a uma 2.ª votação se nenhum dos candidatos obtiver mais de metade dos votos, a que concorrem apenas os dois candidatos mais votados que não tenham retirado a sua candidatura (artigo 21.º).

- o mandato das Assembleias Municipais e do Presidente da Câmara Municipal é de 5 anos (artigo 41.º, n.º 1).

## **7. A proposta de Lei do Governo Local**

I. A proposta de Lei do Governo Local, apresentada pelo Governo - tal como a proposta da Lei Eleitoral Municipal - no «pacote legislativo da descentralização territorial», também não logrou ainda aprovação, mantendo-se pendente no Parlamento Nacional.

Contudo, pelas mesmas razões referidas a propósito da proposta de Lei Eleitoral Municipal, podemos considerar elevada a probabilidade da sua aprovação, ou, pelo menos, de um diploma com conteúdo bastante aproximado.

II. A proposta de Lei do Governo Local estabelece, nos termos do seu artigo 1.º, "os órgãos de poder local, a respectiva composição e competência, o quadro de transferência de atribuições para os municípios, bem como o quadro de cooperação com a administração central".

Os órgãos de governo local são, nos termos do artigo 2.º da proposta, dois: a Assembleia Municipal e a Câmara Municipal.

O artigo 3.º da proposta de lei fala em competências devolvidas aos municípios, mas aquilo de que trata efectivamente são as atribuições dos municípios - toda a proposta se caracteriza, aliás, por uma exuberância e confusão terminológica assinalável entre competências, poderes, atribuições e responsabilidades - que se estendem aos seguintes sectores:

- Saúde;

- Educação;
- Agricultura;
- Infra-Estruturas;
- Ambiente e saneamento;
- Serviços e acção social;
- Protecção Civil;
- Habitação e Urbanismo;
- Desporto e tempos livres;
- Património e cultura;
- Indústria, comércio e turismo;
- Promoção do desenvolvimento;
- Apoio aos sucos.

O Governo definirá, por decreto, os serviços a transferir ou, na terminologia da lei, a «delegar» nos municípios (artigos 3.º, n.º 2 e 4.º)

III. A Assembleia Municipal de cada município contará entre 15 a 21 membros, consoante a sua população (artigo 6.º).

As suas competências principais (artigo 7.º) são as de:

- aprovação de planos e orçamentos e fiscalização da respectiva execução;
- aprovação de regulamentos municipais;
- supervisão das actividades da Administração municipal;
- celebração de acordos com outros municípios para prestação conjunta de serviços.

A Assembleia Municipal pode ser dissolvida pelo Governo, nos termos do artigo 13.º da proposta, nos seguintes casos:

- quando for incapaz de deliberar durante 12 meses sucessivos;

- quando for incapaz de aprovar um orçamento durante 2 anos sucessivos;
- quando continuar, apesar de avisada, a agir além do seu mandato estipulado por lei;
- quando agir de forma que possa colocar em risco a soberania do país;
- se por qualquer razão se vir reduzida a metade dos seus membros.

No 3.º e 4.º caso, a formulação da lei recorre em demasia a conceitos indeterminados<sup>2</sup>.

Da deliberação de dissolução cabe recurso para o Supremo Tribunal de Justiça (artigo 13.º, n.º 3).

IV. Quanto à Câmara Municipal, a proposta de lei diz que "é o órgão executivo do Município sob a liderança do Presidente da Câmara e com o apoio da administração municipal" (artigo 22.º)

Mas a intenção manifesta da proposta é traída pelos resultados. Não há nenhum órgão «Câmara Municipal». O órgão é o Presidente da Câmara Municipal, único a quem são atribuídas competências, previstas no artigo 24.º da proposta, apoiado por um conjunto de funcionários e serviços municipais.

Essas competências são as seguintes:

- exercer funções de representante legal do Município;
- publicar e implementar as deliberações e decisões da Assembleia;
- fazer recomendações à Assembleia Municipal sobre as estratégias, programas e serviços para dar resposta às necessidades prioritárias do município;
- coordenar todas as actividades de desenvolvimento e de prestação de serviços dentro do município
- coordenar a Comissão de Planeamento do Desenvolvimento Municipal;
- preparar o plano municipal e as propostas de orçamento e revisões ao orçamento;
- submeter à Assembleia Municipal os planos, o orçamento anual e todas as revisões ao orçamento, para discussão e aprovação;
- executar o orçamento municipal;
- propor assuntos para compor a pauta de discussão da Assembleia Municipal;

---

<sup>2</sup> Cfr. RICARDO SOUSA DA CUNHA, "A Construção do Poder Local em Timor-Leste", *Direito Regional e Local*, N.º 12, 2010, pp. 36 e ss. (43).

- autorizar pagamentos e subscrever todos os contratos entre o município e outras entidades;
- preparar e submeter os relatórios de progresso periódicos e financeiros à Assembleia Municipal, incluindo o relatório anual consolidado sobre as actividades e despesas municipais;
- nomear e supervisionar o Secretário Executivo municipal;
- dar posse aos Chefes de Suco e Chefes de Aldeia no âmbito do município;
- monitorizar o desempenho do pessoal municipal e do pessoal dos serviços desconcentrados do Governo, de acordo com as orientações da Assembleia Municipal;
- preparar e submeter aos órgãos do Governo a avaliação do desempenho dos funcionários dos serviços desconcentrados,
- gerir e administrar os activos do município;
- submeter os assuntos para inclusão na ordem do dia da Assembleia Municipal.

O Presidente da Câmara Municipal responde politicamente perante a Assembleia Municipal, que pode avaliar o mérito (político) do seu desempenho e removê-lo do cargo. É o que resulta da formulação algo imprecisa e repetitiva do artigo 25.º, n.º 2, da proposta, quando diz que "o Presidente da Câmara Municipal pode ser demitido pela Assembleia Municipal se:

- a) Não executar adequadamente suas funções ou encontrar-se impedido de executar continuamente as suas funções durante 6 meses;
- b) Restar provado que o Presidente da Câmara Municipal violou o juramento prestado quando empossado [cujo conteúdo a lei contudo não detalha];
- c) Não exercer as suas responsabilidades como Presidente da Câmara Municipal.”

Possuindo o Presidente da Câmara Municipal também uma legitimidade democrática directa, autónoma da Assembleia Municipal, afigura-se pouco curial a previsão de uma relação de responsabilidade política (institucional) como a que é proposta. Supondo que uma Assembleia Municipal demite o Presidente da Câmara por considerar que o mesmo não desempenha adequadamente as suas funções, e que o Presidente demitido se recandidata e é reeleito, como pode funcionar, em termos de normalidade institucional e estabilidade política, o relacionamento futuro entre os dois órgãos, tendo presente que o eleitorado não apoiou a decisão de demissão tomada pela Assembleia Municipal? E será

que esta pode demitir novamente o Presidente da Câmara, por motivos similares, e assim sucessivamente, mantendo-se em funções com uma legitimidade sucessivamente decrescente?

V. A proposta de lei detalha com bastante pormenor a Administração municipal.

Compete ao Governo defini-la, mas deve incluir, no mínimo, de acordo com o artigo 26.º da proposta:

- um Secretário Executivo;
- um Secretariado Municipal;
- uma Comissão de Planeamento do Desenvolvimento Municipal;
- Centros de Atendimento ao Público.

O Secretário Executivo é uma figura curiosa; a proposta quis deixar bem claro que é ele quem dirige a Administração municipal: diz o artigo 26.º, n.º 2, que a Administração municipal se subordina ao Secretário Executivo, e o artigo 27.º, n.º 1, por sua vez, refere que ele "é o chefe da Administração municipal".

Esse chefe não deveria ser o Presidente da Câmara Municipal? E o Presidente da Câmara é, ao menos, o chefe do Secretário Executivo? De certa forma é, mas não totalmente. O Secretário Executivo tem de cumprir as determinações do Presidente da Câmara [artigo 27.º, n.º 1, alínea b)], e reporta-lhe directamente, mas parece que o Presidente da Câmara só lhe fornece uma orientação global e instruções generalizadas a respeito das actividades da Administração municipal., nas palavras do n.º 2 do art. 27.º.

E repare-se que o Presidente da Câmara Municipal nomeia e supervisiona o Secretário Executivo [artigos 24, n.º 1, alínea 1) e 27.º, n.º 3], mas a proposta não lhe dá o poder de o demitir...

Não é difícil de prognosticar que o verdadeiro centro do poder executivo no Município poderá vir a residir, em muitos casos, no Secretário Executivo.

O Secretariado Municipal é a estrutura administrativa de suporte à Administração municipal, diz o artigo 29.º, n.º 1.

A Comissão de Planeamento do Desenvolvimento Municipal, por sua vez, e de acordo com o artigo 30.º, coordena, planeia e formula o Plano de Desenvolvimento Municipal para curto, médio e longo prazo.

Por fim, os Centros de Atendimento ao Público são as estruturas, em número pelo menos igual ao dos subdistritos anteriormente existentes no território do Município, a quem compete providenciar os serviços municipais fora da sede municipal.

Uma última referência, no âmbito desta proposta de lei, para a questão das finanças municipais, em que se veda a possibilidade de endividamento aos Municípios. Diz o artigo 35.º, epígrafado «restrições às receitas municipais», que:

- “1. Um Município não pode receber valores, bens ou benefícios de valor monetário de terceiros com a obrigação, por parte do município, de restituí-los.
2. Os municípios não dispõem de capacidade para criar tributos.
3. Em cada ano financeiro, a despesa real de um município não pode exceder a receita real do mesmo ano, incluídas as reservas de dinheiro.”

## **8. A relação dos sucos com o poder local**

I. Um retrato do poder local em Timor-Leste não ficaria completo sem uma referência aos sucos, que são unidades territoriais que têm na sua base um conjunto de povoações, agrupando-se originalmente nos reinos em que o território de Timor-Leste se encontrava dividido nos primórdios da colonização portuguesa<sup>3</sup>. A importância do suco e do respectivo chefe acentuou-se num período colonial tardio, a partir de 1934, quando o chefe de suco foi designado, pelo poder colonial, em substituição do régulo, como principal elemento de ligação das estruturas tradicionais de poder com o governo colonial<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Sobre a sua origem e evolução, cfr. SOFI OSPINA / TANJA HOHE, *Traditional Power Structures and Local Governance in East Timor – A Case Study of the Community Empowerment Project (CEP)*, Genebra, 2002, pp. 21 e ss.

<sup>4</sup> Cfr. SOFI OSPINA / TANJA HOHE, *Traditional Power Structures ...*, p.41.

Os sucos corresponderiam assim a instituições de poder tradicional, e os seus órgãos ou estruturas configurar-se-iam como autoridades tradicionais<sup>5</sup>. É para esta perspectiva que a ordem jurídica timorense parece apontar, referindo-se-lhes como “estruturas de liderança comunitária”, e regulando a sua organização, actuação e processo de eleição pela Lei n.º 3/2009, de 8 de Julho.

A liderança tradicional é definida pela lei como “o colectivo que tem por objectivo organizar a participação da comunidade na solução dos seus problemas, zelar pelos seus interesses e representá-la sempre que necessário” (artigo 2.º, n.º 1), e é exercida pelo Chefe de Suco e pelo Conselho de Suco (n.º 2).

O suco, por seu turno, é definido como “uma organização comunitária formada com base em circunstâncias históricas, culturais e tradicionais que tem área estabelecida no território nacional e população definida” (artigo 3.º, n.º 1), com o qual se conjuga – ou em que é englobada – a aldeia, “um agregado populacional unido por laços familiares e tradicionais e ligado aos sucos por relações históricas e geográficas” (n.º 2). Contudo, de acordo com o n.º 3 do mesmo artigo, cabe ao Governo “delimitar o número e área dos sucos e respectivas aldeias”.

II. A Lei n.º 3/2009 afirma peremptoriamente no n.º 3 do seu artigo 3.º que “os líderes comunitários não pertencem à Administração Pública e as suas decisões não obrigam o Estado”. No entanto, o conjunto das demais disposições da mesma Lei relativas à eleição, atribuições e competências dos Chefes de Suco e dos demais membros do Conselho de Suco permitem duvidar da eficácia do ditame legal.

Por um lado, a designação dos Chefes de Suco e da quase totalidade dos demais membros dos Conselhos de Suco não é feita por regras costumeiras, mas sim nos termos da lei, por “sufrágio universal, livre, directo, secreto, pessoal e periódico” (artigo 6.º, n.º 1, da Lei n.º 3/2009), e é também nos termos da lei que podem perder o seu mandato – residência por mais de 3 meses consecutivos fora da área do suco ou condenação judicial por crime doloso a que corresponda pena de prisão (artigo 7.º, n.ºs 1 e 2).

---

<sup>5</sup> Cfr. a discussão dos conceitos de poder tradicional e autoridade tradicional em CARLOS FEIJÓ, *A Coexistência Normativa entre o Estado e as Autoridades Tradicionais na Ordem Jurídica Plural Angolana*, Coimbra, 2012, pp. 22 e ss.

Por outro lado, é igualmente a lei que fixa as atribuições – paz e harmonia social, recenseamento e registo, educação cívica, promoção das línguas oficiais, desenvolvimento económico, segurança alimentar, ambiente, educação, cultura e desporto, e auxílio na manutenção de infra-estruturas sociais – e competências dos Chefes de Suco e dos Conselhos de Suco (artigo 10.º a 12.º da Lei n.º 3/2009).

O funcionamento dos Conselhos de Suco também é regulado pela lei, que estabelece, entre outros aspectos, a periodicidade das sessões ordinárias, o quórum de funcionamento e o quórum deliberativo (artigo 13.º).

A tudo isto acresce, como já referimos, a prerrogativa governamental de definição do número de sucos e da respectiva área.

Perante este quadro, em que estruturas criadas ou, pelo menos, reconfiguradas por actos estaduais legislativos, com os seus titulares designados em termos igualmente definidos pela lei, prosseguem claramente a função administrativa, através da satisfação de necessidades colectivas que a lei coloca a seu cargo, e nos moldes igualmente por esta definidos, torna-se difícil dilucidar o sentido da proclamada exclusão legal dos Chefes de Suco e dos Conselhos de Suco da Administração Pública e da enigmática negação da vinculação do Estado pelas suas decisões. Será que estamos perante uma situação de coexistência entre estruturas do poder tradicional e estruturas do poder formal, ou, mais plausivelmente, perante a absorção de estruturas que tiveram a sua origem no poder tradicional pela Administração Pública, no quadro de um pluralismo organizativo do poder administrativo<sup>6</sup>?

Em qualquer caso, parece inegável que os Chefes de Suco e os Conselhos de Suco integram plenamente o poder local<sup>7</sup>, aí desempenhando o papel de estruturas administrativas de base, de fundamental importância.

---

<sup>6</sup> Sobre a ideia de pluralismo organizativo da Administração Pública, cfr. PAULO OTERO, *Legalidade e Administração Pública – O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade*, Coimbra, 2003, pp. 148 e ss.

<sup>7</sup> Em sentido contrário pronunciou-se, em sede de fiscalização preventiva da constitucionalidade, o Tribunal de Recurso, no seu Acórdão n.º 2/Const/2009/TR, de 9 de Julho de 2009, publicado no *Jornal da República*, Série I, de 5 de Agosto de 2009 – cfr., no entanto, o voto de vencida da Conselheira Maria Natércia Gusmão Pereira.