



Universidade Católica de Moçambique
Faculdade de Direito

**O SISTEMA DE GOVERNO DAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS E AS MEDIDAS
TUTELARES SANCIONATÓRIAS NA ORDEM JURÍDICA MOÇAMBICANA**

Tese apresentada, ao programa de Doutoramento em Direito da
Faculdade de Direito da Universidade Católica de Moçambique,
como requisito para a obtenção do grau de Doutor em Direito
Público.

Por:

Zacarias Filipe Zinocacassa

Nampula, Outubro de 2019

Universidade Católica de Moçambique
Faculdade de Direito

**O SISTEMA DE GOVERNO DAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS E AS
MEDIDAS TUTELARES SANCIONATÓRIAS NA ORDEM JURÍDICA
MOÇAMBICANA**

Tese apresentada, ao programa de Doutoramento em
Direito da Faculdade de Direito da Universidade Católica
de Moçambique, como requisito para a obtenção do grau
de Doutor em Direito Público

Por

Zacarias Filipe Zinocacassa

Sob a orientação do

- Professor Catedrático, Jorge Bacelar Gouveia

ÍNDICE	
DEDICATÓRIA.....	xi
AGRADECIMENTOS	xii
DECLARAÇÃO DE ORIGINALIDADE.....	xiii
LISTA DE ABREVIATURAS / SIGLAS/ACRÓNIMOS	xiv
RESUMO.....	16
ABSTRACT	17
ASPECTOS INTRODUTÓRIOS	18
1.1. Apresentação do tema	18
1.2. Delimitação e contexto do tema.	19
1.3. Problematização.....	20
1.4. Hipóteses e variáveis.	23
1.5. OBJECTIVOS	25
1.5.1. Objectivo geral	25
1.5.2 Objectivos específicos.....	25
1.6. justificativa.....	26
1.7. As considerações doutrinais e jurisprudências sobre o tema.	27
1.8. Explicação da sequência das matérias.	29
CAPÍTULO I: METODOLOGIAS DO ESTUDO.	31
2.1. Introdução	31
2.2. Descrição do tipo de pesquisa.	31
2.3. Descrição dos Métodos de abordagem e de procedimento.	32
2.4. Descrição das técnicas da pesquisa.	34
2.5. Descrição da análise e interpretação dos dados.....	34
CAPÍTULO II: FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA SOBRE A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA.	35
3.1. Elementos da organização administrativa.	35
3.1.1. Pessoas colectivas públicas.....	35
3.1.2. Serviços Públicos.....	36
A) Noção de serviços públicos.....	36
b) Espécies de serviço públicos.....	36
3.2. Os sistemas de organização administrativa no Estado Unitário.....	38
3.2.1. O sistema centralizado de organização administrativa no Estado Unitário.....	38
3.2.1.1. A centralização Administrativa concentrada	39

3.2.1.2. A centralização Administrativa desconcentrada.....	41
3.2.2. O sistema de descentralização Administrativa no Estado Unitário. .	42
3.2.2.1. O sistema de descentralização administrativa concentrada	43
3.2.2.2. O sistema de descentralização administrativa desconcentrada	43
3.2.2.3. Moçambique como um Estado unitário descentralizado.....	44
3.2.2.4. O Estado unitário descentralizado e o Estado Federal	45
CAPÍTULO III: A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA MOÇAMBICANA	48
4.1. Génese e evolução da organização administrativa moçambicana.....	48
4.2. Os princípios fundamentais da organização Administrativa moçambicana.	53
4.3. A estrutura da organização administrativa moçambicana	62
A) O Estado como pessoa colectiva.	62
B) Espécies da Administração do Estado.....	63
4.3.1. A Administração Directa do Estado.	63
4.3.1.1. Órgãos da administração central do Estado.	65
4.3.1.2. A administração central independente do Estado.....	70
4.3.1.3. A Administração periférica do Estado	73
4.3.1.3.1. A Administração periférica externa do Estado	74
4.3.1.3.2. A Administração (periférica) local do Estado.	74
4.3.1.3.2.1. Órgãos de representação do Estado na Província.	75
4.3.1.3.2.2. Órgãos de representação transitória do Estado no Distrito até 2024.....	78
4.3.2. A Administração Estadual descentralizada.....	80
4.3.2.1. A Administração Estadual autónoma	80
4.3.2.1.1. Os órgãos de Governação descentralizada Provincial.	80
4.3.2.1.2. Os órgãos de Governação descentralizada Distrital a partir de 2024.....	84
4.3.2.1.3. As autarquias locais.....	85
1) Noção e elementos do conceito de autarquias locais.....	85
2) Categorias de autarquias locais.	86
4.3.2.1.4. As associações públicas.....	86
4.3.2.2. A Administração Estadual indirecta.	88
A) Noção e objectivos da administração indirecta do Estado.	88
B) Âmbito da administração indirecta do Estado.	89
B.1) Banco de Moçambique.....	89
B.2) Institutos públicos.....	89

B.3) Fundações públicas	91
B.4) Os fundos públicos.....	92
B.5) Empresas públicas	92
B.6) As Instituições públicas do ensino superior e de investigação científica.	93
CAPÍTULO IV: O SISTEMA DE GOVERNO DAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS.	94
5.1. Organização e funcionamento das entidades descentralizadas.....	94
5.1.1. órgãos dos Municípios	94
5.1.1.1. A assembleia Municipal	94
5.1.1.2. Conselho Municipal: órgão executivo colegial	101
5.1.1.3. Presidente do Conselho Municipal.....	104
5.1.2. órgãos da povoação.....	105
5.1.2.1. A assembleia de povoação	105
5.1.2.2. Conselho de povoação: órgão executivo colegial	112
5.1.2.3. Presidente do Conselho de povoação.	114
5.1.3. órgãos de governação descentralizada Provincial	116
5.1.3.1. A assembleia Provincial	116
5.1.3.2. O Conselho executivo Provincial	124
5.1.3.3. O Governador de Província	126
5.1.4. órgãos de Governação descentralizada Distrital	128
5.1.4.1. A assembleia Distrital	128
5.1.4.2. O Conselho executivo Distrital	130
5.1.4.3. O Administrador Distrital	131
5.2. Os paradigmas de sistema de Governo e a qualificação do sistema de governo das entidades descentralizadas em Moçambique.....	132
5.2.1. Sistema de Governo parlamentar.	133
5.2.2. Sistema de Governo Presidencial.....	135
5.2.3. Sistema de Governo Semi-presidencial.....	136
5.2.4. considerações doutriniais sobre o sistema de Governo das entidades descentralizadas em Moçambique.....	138
Capítulo V: O CONTROLO DO PODER DAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS	140
6.1. Os órgãos de tutela administrativa às entidades descentralizadas.....	140
A) Órgãos centrais de tutela administrativa	141
B) órgãos desconcentrados de tutela administrativa.	144

6.2. Finalidade e formas de tutela administrativa às entidades descentralizadas.....	145
6.2.1. Tutela integrativa: a ratificação	148
6.2.2. Tutela inspectiva.....	150
6.2.3. Tutela sancionatória.....	153
6.2.3.1. O regime jurídico da tutela sancionatória das autarquias locais no período de 1997-2018.....	153
6.2.3.2. O regime jurídico da perda de mandato dos órgãos singulares das autarquias locais no período de 1997-2018.....	154
A) Fundamentos de perda do mandato dos órgãos singulares das autarquias Locais no período de 1997-2018.....	155
B) Competência para decretar a perda de mandato dos órgãos singulares das autarquias locais no período de 1997-2018	160
c) O processo de Perda de Mandato dos órgãos singulares das autarquias locais no período de 1997-2018.	161
d) Efeitos de Perda do mandato dos órgãos singulares das autarquias locais no período de 1997-2018.	162
E1 – A impugnação graciosa do decreto de perda de mandato dos órgãos singulares das autarquias locais no período de 1997-2018.....	162
E2 – A impugnação Contenciosa do decreto de perda de mandato dos órgãos singulares das autarquias locais no período de 1997-2018.....	163
6.2.3.3. O regime jurídico da dissolução dos órgãos colegiais das autarquias locais no período de 1997-2018	164
A) Fundamentos da dissolução dos órgãos colegiais das autarquias Locais no período de 1997-2018.....	164
B) O processo de dissolução dos órgãos colegiais das autarquias locais no período de 1997-2018.....	165
C) Efeitos do Decreto de dissolução dos órgãos colegiais das autarquias locais no período de 1997-2018.	166
D1 – Impugnação graciosa do decreto de dissolução dos órgãos colegiais das autarquias locais no período de 1997-2018	167
D2 – Impugnação contenciosa do decreto de dissolução dos órgãos colegiais das autarquias locais no período de 1997-2018	167
6.2.3.4. O regime jurídico da tutela sancionatória no âmbito da revisão pontual da Constituição da República em 2018.....	168
6.2.3.4.1. A dissolução das assembleias provincial, distrital e autárquica no âmbito da revisão pontual da CRM em 2018.....	168
A) Fundamentos da dissolução da assembleia provincial e autárquica pelo Governo no âmbito da revisão pontual da CRM em 2018.	169
B.1. A dissolução como acto jurídico público de feição procedimental	170

B.2. As diversas fases do procedimento de dissolução da assembleia provincial ou autárquica.....	171
B.2.1. A fase da iniciativa Governamental e o estabelecimento da materialidade dos factos.....	171
B.2.2. Da inexistência da fase da instrução no processo da dissolução da assembleia provincial ou autárquica.....	172
B.2.3. A fase de decisão do Governo sobre a dissolução da assembleia provincial ou autárquica.....	172
B.2.4. A fase da eficácia jurídica do decreto de dissolução da assembleia Provincial ou autárquica.....	174
C) Efeitos da validação pelo Conselho Constitucional do decreto de dissolução das assembleias provinciais ou autárquicas.....	175
D) Inadmissibilidade de recurso do decreto de dissolução da assembleia provincial ou autárquica.....	176
6.2.3.4.2. A perda de mandato do Governador de Província no âmbito da revisão pontual da CRM em 2018.	177
A) Fundamentos para demissão do Governador de Província pelo Presidente da República.....	177
A1. A violação da Constituição da República pelo Governador de Província.	177
A2. A Prática de actos contrários à unidade Nacional pelo Governador de Província.....	181
A3. A Prática de actos contrários à unicidade do Estado pelo Governador de Província.....	182
A4. A comprovada e reiterada violação das regras orçamentais de gestão financeira.	182
A5. Condenação do Governador de Província por crimes puníveis com pena de prisão maior	183
A6. Verificação posterior à eleição de Prática de ilegalidades graves em mandato imediatamente anterior.	183
B) Procedimentalização do acto de demissão do Governador de Província no âmbito da revisão pontual da CRM de 2018.....	184
B.1. A demissão do Governador de Província como acto jurídico-público de feição procedimental.....	184
B.2. As diversas fases do procedimento de demissão do Governador de Província.....	184
B.2.1. A fase da iniciativa Presidencial para demissão do Governador de Província.....	184
B.2.2. A fase instrutória da consulta ao Conselho do Estado para a demissão do Governador de Província.	185

B.2.3. A fase instrutória de auditoria, inquérito ou sindicância para a demissão do Governador de Província.....	186
B.2.4. A fase da acusação do Governador de Província.	189
B.2.5. A fase da defesa do Governador de Província.	189
B.2.6. A fase da decisão do presidente da República sobre a demissão do Governador de Província.	190
B.2.7. A fase da eficácia jurídica do despacho de demissão do Governador Provincial pelo Presidente da República.....	190
C) Efeitos da validação do despacho presidencial de demissão do Governador de Província pelo Conselho Constitucional.....	191
C) Inadmissibilidade de recurso do despacho Presidencial de demissão do Governador de Província.	192
6.2.3.4.3. A perda de mandato do Presidente do Conselho autárquico no âmbito da revisão pontual da CRM em 2018.....	193
A) Fundamentos de demissão do Presidente do Conselho autárquico pelo Governo no âmbito da revisão pontual da CRM em 2018.	193
A1. A violação da Constituição da República pelo Presidente do Conselho autárquico.	194
A2. A Prática de actos contrários à unidade Nacional pelo Presidente do conselho autárquico.....	197
A3. A Prática de actos contrários à unicidade do Estado pelo Presidente do Conselho autárquico.....	198
A4. A comprovada e reiterada violação das regras orçamentais de gestão financeira pelo Presidente do Conselho autárquico.....	199
A5. Condenação do Presidente do Conselho autárquico por crimes puníveis com pena de prisão maior	199
A6. Verificação posterior à eleição de Prática de ilegalidades graves em mandato imediatamente anterior.	200
B) Procedimentalização do acto de demissão do Presidente do Conselho autárquico no âmbito da revisão pontual da CRM de 2018.	200
B.1. A demissão do conselho autárquico como acto jurídico-público de feição procedimental.	200
B.1.1. A demissão do Presidente do conselho autárquico como acto jurídico-público de feição procedimental: as fases do respetivo procedimento administrativo.....	201
B.1.1.1. A fase da iniciativa Governamental para demissão Presidente do Conselho autárquico.....	201
B.1.1.2. A fase instrutória de auditoria, inquérito ou sindicância para a demissão do Presidente do Conselho autárquico.....	202
B.1.1.3. A fase da acusação do Presidente do Conselho autárquico.	204

B.1.1.4. A fase da defesa do Presidente do Conselho autárquico.....	204
B.1.1.5. A fase da decisão do Governo sobre a demissão do Presidente do conselho autárquico.....	205
B.1.1.6. A fase da eficácia da decisão do Governo sobre a demissão do Presidente do conselho autárquico.....	206
C) Efeitos da validação do decreto governamental de demissão Presidente do Conselho autárquico pelo Conselho Constitucional.....	207
D) Recurso do decreto Governamental de demissão do Presidente do Conselho autárquico.....	208
D1 – A impugnação graciosa do decreto de perda de mandato do Presidente do conselho autárquico a luz da lei nº 6/2018 de 3 de Agosto.	208
D2 – A impugnação Contenciosa do decreto de perda de mandato do Presidente do Conselho autárquico a luz da Lei nº 6/2018 de 3 de Agosto.	209
CAPÍTULO VI: A APLICAÇÃO DAS MEDIDAS TUTELARES SANCIONATÓRIAS E A RESERVA DA FUNÇÃO JURISDICIONAL.	210
7.1. A reserva da jurisdição administrativa em Moçambique.....	210
7.1.1. Natureza jurídica da jurisdição dos tribunais administrativos.	211
7.1.2. Evolução histórica da jurisdição dos tribunais administrativos em Moçambique.....	215
7.1.3. A organização da jurisdição dos tribunais administrativos em Moçambique.....	219
7.1.4. O âmbito material da jurisdição dos tribunais administrativos em Moçambique.....	220
A) A relação jurídica administrativa e o âmbito material da jurisdição administrativa.....	220
B) O Acto administrativo e o âmbito da Jurisdição dos Tribunais administrativos.....	224
C) A delimitação legal do âmbito material da Jurisdição administrativa... ..	227
7.1.5. A impugnação Contenciosa do decreto de perda de mandato do Presidente do Conselho autárquico.	234
7.1.6. A opção por uma reserva absoluta da jurisdição administrativa em matéria de aplicação das medidas tutelares sancionatórias.....	236
7.2. A reserva da jurisdição Constitucional em Moçambique.	240
7.2.1. A posição jurídico-constitucional do Conselho Constitucional	240
7.2.2. Composição do Conselho Constitucional e a legitimidade da justiça constitucional	244
7.2.4. Competências do Conselho Constitucional	252

7.2.5. A opção por uma reserva relativa da jurisdição constitucional em matéria de aplicação das medidas tutelares sancionatórias.....	253
CAPÍTULO VII: ANÁLISE, INTERPRETAÇÃO DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA.	256
8. Análise e interpretação de dados.....	256
8.1. Análise e interpretação dos dados relativos ao Sistema de Governo adoptado pelas entidades descentralizadas.	256
8.1.1. Interpretação dos dados relativos ao sistema de governo das entidades descentralizadas em Moçambique.	256
8.1.2. A explicação dos dados relativos ao sistema de Governo adoptado pelas entidades descentralizadas.....	258
8.1.2. A validação ou especificação dos dados relativos ao sistema de Governo das entidades descentralizadas.	259
8.1.3. Discussão dos resultados relativos ao sistema de Governo das entidades descentralizadas.	260
8.2. Análise e interpretação dos dados relativos à aplicação das medidas tutelares sancionatórias.	262
8.2.1. Interpretação dos dados relativos à aplicação das medidas tutelares sancionatórias.....	262
8.2.2. A Explicação dos dados relativos à aplicação das medidas tutelares sancionatórias.....	263
8.2.1. A Validação ou especificação dos dados relativos à aplicação das medidas tutelares sancionatórias.	264
8.2.3. Discussão dos resultados relativos à aplicação das medidas tutelares sancionatórias.....	265
CONCLUSÕES	270
SUGESTÕES	277
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	279

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho em especial aos meus pais, Filipe Zinocacassa e Amélia Mabarana, ao meu tio, Benedito Tima Dias, por terem me criado e ajudado nos meus estudos e que as suas almas descansem em paz; à minha mulher Graça João Francisco Paulo Mucuna Zinocacassa, aos meus filhos, aos meus irmãos, aos meus amigos e a todos os colegas da turma de doutoramento e de profissão, pelo carinho, força e encorajamento que deram para a realização deste trabalho.

Nampula, 31 de Outubro de 2019

(Zacarias Filipe Zinocacassa)

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço a DEUS, todo poderoso, que pela sua graça me manteve vivo com as forças necessárias para realizar este estudo. Em segundo lugar agradeço ao Professor Catedrático JORGE BACELAR GOUVEIA por ter aceite orientar este Trabalho.

Os meus agradecimentos vão também à Universidade Católica de Moçambique pela Bolsa de estudo que me concedeu e a todos a queles que directa ou indirectamente, com a sua palavra amiga, seu incentivo, seu desafio, contribuíram para que este estudo sobre o sistema de governo das entidades descentralizadas e as medidas tutelares sancionatórias, fosse uma realidade.

Nampula, 31 de Outubro de 2019

(Zacarias Filipe Zinocacassa)

DECLARAÇÃO DE ORIGINALIDADE

Eu ZACARIAS FILIPE ZINOCACASSA, estudante nº 702150420, autor do trabalho final de Doutoramento, submetido à Faculdade de Direito da Universidade Católica de Moçambique, intitulado “*o sistema de Governo das entidades descentralizadas e as medidas tutelares sancionatórias na ordem jurídica moçambicana*” orientado por Professor Catedrático JORGE BACELAR GOUVEIA, declaro ser o autor deste trabalho original, que não foi antes submetido a outra instituição para efeitos de obtenção de grau. Declaro ainda que todas as fontes de informação usadas nesta Tese foram devidamente referidas.

Nampula, 31 de Outubro de 2019

(Zacarias Filipe Zinocacassa)

LISTA DE ABREVIATURAS / SIGLAS/ACRÓNIMOS

1. ACTOS NORMATIVOS E JURISPRUDENCIAIS

Ac. - acórdão

Al. - alínea

Art (s) - artigo(s)

CP - Código Penal, aprovado pela Lei n° 35/2014 de 31 de Dezembro.

CRM – Constituição da República de Moçambique, actualizada pela Lei n°1/2018 de 12 de Junho.

CRM1990 – Constituição da República de Moçambique, aprovada pela Assembleia popular em 2 de Novembro de 1990.

CRPM – Constituição da República popular de Moçambique, aprovada pelo Comité Central da FRELIMO em 20 de Junho de 1975.

LBGOFAP – Lei das Bases Gerais da organização e funcionamento da Administração Pública – Lei n° 7/ 2012 de 8 de Fevereiro;

LCAFFA – Lei do contencioso administrativo, financeiro, fiscal e aduaneiro – Lei n°24/2013 de 1 de Novembro.

LPA – Lei do Procedimento administrativo – Lei n° 14/2011 de 10 de Agosto.

2. Publicações periódicas

BR – *Boletim da República* (Publicação oficial da República de Moçambique).

3. Outras abreviaturas SIGLAS e acrónimos

AAVV – autores vários;

Apud – “citado por”

at al - outros

Cfr. – confrontar

Coord. – Coordenação

Ed. – Edição

Etc. – *et caetera*

FRELIMO – Frente de Libertação de Moçambique;

IDiLP – Instituto do Direito de Língua Portuguesa

n° - número

Ob cit – obra citada;

Org. – organização

p(p) – página(s)

RAU – Reforma Administrativa ultramarina

RENAMO – Resistência Nacional Moçambicana;

UCM- Universidade Católica de Moçambique.

V.g – *verbi gratia*

Vol (s) – *Volume(s)*

RESUMO

A Constituição da República de Moçambique (CRM) estabelece que a descentralização compreende os órgãos de governação descentralizada provincial e distrital e as autarquias locais. Todas as entidades descentralizadas possuem órgãos deliberativos e executivos que ditam o sistema de governação local. Assim, verifica-se a existência de mecanismos de equilíbrio de poderes entre os órgãos executivos e deliberativos das entidades descentralizadas, reforçado pela aplicação de medidas tutelares sancionatórias pelo Governo e pelo chefe do Estado.

Com efeito, o Governador de Província, pode ser demitido pela Assembleia Provincial e pelo chefe do Estado, ouvido o Conselho do Estado. No mesmo sentido, o Administrador do Distrito pode ser demitido pela Assembleia Distrital e pelo chefe do Estado ouvido o Conselho de Estado. Esta lógica de controlo e equilíbrio de poderes verifica-se também entre os órgãos deliberativos e executivos das autarquias locais, em que o Presidente do Conselho autárquico pode ser demitido pela respectiva Assembleia autárquica e pelo órgão de tutela do Estado, o Conselho de Ministros. Neste contexto, *com o presente estudo procuramos analisar o sistema de governo que melhor se encaixa na actual experiência político-constitucional moçambicana de governo das entidades descentralizadas e determinar a opção do legislador moçambicano entre a governamentalização ou jurisdicionalização das medidas tutelares sancionatórias*. Trata-se de matéria ainda pouco estudada, mas que tem interesse actual, tendo em conta a recente revisão pontual da Constituição da República de Moçambique em 2018, para acomodar as questões da descentralização. O estudo foi possível graças ao uso de certos métodos e técnicas de pesquisa qualitativa, descritiva, bibliográfica, documental, dedutiva, histórica, comparativa e hermenêutica.

Como resposta das questões fundamentais do estudo verificou-se, por um lado, que os órgãos de governação descentralizada Provincial, distrital e autárquica, adoptaram o sistema de governo que se aproxima ao sistema de Governo semi-Presidencial, pela ocorrência de dois elementos de natureza jurídico-constitucional (i) a eleição directa do chefe do executivo das entidades descentralizadas e; (ii) a subsistência do vínculo de responsabilidade política do Governo das entidades descentralizadas perante os respectivos órgãos deliberativos que podem demitir o Governador de Província, o administrador de distrito ou o Presidente do Conselho autárquico, conforme a entidade descentralizada em causa. Por outro lado, o estudo verificou que o legislador constitucional e ordinário moçambicano, de forma expressa, optou pela jurisdicionalização relativa da aplicação das medidas tutelares sancionatórias, ao estabelecer (nos artigos 272 n.º4 e 5; artigo 273 n.º1 e 2 ambos da actual CRM), que o despacho de demissão do Governador de Província e do Administrador de Distrito exarado pelo Presidente da República é sujeito à apreciação pelo Conselho constitucional. No mesmo sentido, o decreto do Governo que declara a perda de mandato do Presidente do Conselho autárquico, bem como a dissolução das assembleias provinciais, distritais e autárquicas estão sujeitos à apreciação e deliberação pelo Conselho Constitucional. Portanto, foi cometida ao Conselho constitucional a última palavra para a aplicação da sanção de perda de mandato aos órgãos executivos singulares e a sanção de dissolução aos órgãos deliberativos das entidades descentralizadas.

PALAVRAS-CHAVE: Sistema de Governo; Descentralização administrativa; tutela administrativa.

ABSTRACT

The constitution of the Republic of Mozambique (CRM), states that the decentralization consist of the existence of the Provincial, district and local Municipalities. Within those Municipalities is found a check and balance of powers between the executive and the local parliament. The powers of the municipalities are also controlled by the central government and by the President of the Republic who have powers for to fire the elected leaders of the decentralized municipalities, including the dissolution of the local parliament.

Indeed, the Governor of the Province can be fired by the Province parliament and by the President of the Republic after the President consulting the Council of the State. Likely, the Administrator of the district can be fired by the district parliament and by the President of the Republic after the President consulting the Council of the State. This logic of check and balance of powers occurs too in the city municipalities, where the President of the city municipality can be fired by the city municipality parliament and by the central government, represented by the council of Ministers. In this context, the present study will analyze the system of government which fits better in the current Mozambican political and constitutional experience of decentralized government and determine which option Mozambique took between punishing the elected leaders of the decentralized government including the dissolution of the province, district and city municipality parliaments through the central government decisions or through the court. The subject of this study is seldom studied, but it is of the actual interest, given that the Constitution of the Republic of Mozambique has been recently revised in 2018 for to include some quests of the decentralization. This study and the data collection was made possible by the use of certain methods and research techniques, such as qualitative approach, descriptive, bibliographic, comparative, hermeneutic, historic and deductive methods, including the document analysis.

In response of the key questions of the study, it was found that, in one hand, the provincial, district and the city municipalities adopted a system of decentralized government which approach to the semi-presidencial system of government, due to the occurrence of two legal and constitutional elements, such as (i) the direct election of chief of the decentralized government and (ii) the responsibility of the decentralized government before the local parliament, which has powers to fire the governor of the province, the administrator of the district or the President of the city municipality according the type of the decentralized Municipality. On another hand the study found that the Mozambican law maker, expressively, chose a relative application through the constitutional court of the sanctions against the Governor of the Province, the administrator of the District and the President of the city Municipality. Indeed, the article 272 n° 4 and 5; article 273 n°1 and 2 both of the current CRM states that the law act made by the President of the Republic, firing the Provincial Governor or the administrator of the district, is subject to be analyzed and finally decided by the constitutional council. Likewise, the law act made by the Council of Ministers firing the President of city Municipality or dissolving the Province, district and city municipality parliaments is subject to be analyzed and finally be decided by the constitutional council which act as a constitutional court. Therefore, the constitutional council has the last word to decide on the application of firing measures against the leaders of the decentralized government or on the application of dissolution measures against the local parliaments.

Keywords: System of government; administrative decentralization; administrative supervision.

ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

1.1. Apresentação do tema

I. O tema escolhido para a presente tese defendida no âmbito do programa de doutoramento em Direito público da Universidade Católica de Moçambique, Faculdade de Direito, em parceria com a Universidade Nova de Lisboa, é o *sistema de governo das entidades descentralizadas e as medidas tutelares sancionatórias na ordem jurídica moçambicana*, tendo em conta a revisão pontual da Constituição da República de Moçambique, operada pela Lei n° 1/2018 de 12 de Junho e a consequente legislação em matéria de tutela administrativa do Estado sobre as entidades descentralizadas.

II. Trata-se de um *tema real e actual*, pois a referida revisão pontual da constituição da República de Moçambique, não só aumentou o número de entidades descentralizadas, mas também trouxe novos desafios no âmbito do sistema de governo das entidades descentralizadas, incluindo uma alteração significativa nos procedimentos para a aplicação das medidas tutelares sancionatórias. O realismo e actualidade da aplicação das medidas tutelares sancionatórias pode ser demonstrado por alguns casos em que o Governo no âmbito do exercício do poder tutelar sobre as autarquias locais demitiu Presidentes de conselhos autárquicos, sendo o caso mais recente o Decreto do Conselho de Ministros n°50/2018 de 29 de Agosto que declarou a perda de mandato do Presidente do Conselho autárquico de Quelimane.

III. O procedimento administrativo para a declaração de perda de mandato do Governador de Província, do Presidente do Conselho autárquico bem como de dissolução das assembleias provinciais ou autárquicas cabe na abordagem do presente estudo. Trata-se do procedimento administrativo sujeito à apreciação e deliberação do Conselho Constitucional, susceptível de determinar a cessação antecipada do termo do mandato dos membros dos órgãos de governação descentralizada provincial e das autarquias locais.

1.2. Delimitação e contexto do tema.

A abordagem do *sistema de governo das entidades descentralizadas e as medidas tutelares sancionatórias na ordem jurídica moçambicana* enquadra-se no processo de descentralização em curso na República de Moçambique. «*Moçambique herdou do passado colonial uma estrutura administrativa essencialmente baseada no princípio da centralização, isto é o princípio da reserva do poder de decisão administrativa aos órgãos superiores da Administração central*»⁽¹⁾. Depois da sua independência, a partir da Constituição da República de Moçambique de 1990 (CRM1990), «o modelo de democracia popular baseado no Estado de partido único, adoptado pela Constituição da República Popular de Moçambique de 1975 (art. 2º da CRPM), foi substituído por um novo conceito de democracia representativa de tipo ocidental»⁽²⁾, que ao nível da organização Administrativa abriu portas «*a descentralização, como parte integrante da democratização multipartidária...*»⁽³⁾.

O modelo de descentralização territorial instituída pela Lei de revisão constitucional em Matéria de poder local⁽⁴⁾ que actualizou a CRM de 2004 e, pela Lei de implantação das autarquias locais⁽⁵⁾, implicava apenas a eleição dos Presidentes dos Conselho Municipais e das Assembleia Municipais, sem prejuízo da tutela administrativa sancionatória que se traduz na declaração de perda do mandato do Presidente do Conselho Municipal e na dissolução da Assembleia Municipal pelo Governo⁽⁶⁾.

A revisão pontual da Constituição da República de Moçambique de 2018, aumentou o número de entidades descentralizadas, desde logo, os *órgãos de governação descentralizada provincial e distrital e as autarquias locais, que gozam de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, nos termos da Lei*⁽⁷⁾. É no âmbito deste novo quadro jurídico-constitucional de 2018, que

(1) AAVV, *Autarquias locais em Moçambique. Antecedentes e regime jurídico*. Oficinas gráficas da imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa – Maputo, 1998, p. 13.

(2) SIMANGO, Américo, *Introdução à constituição Moçambicana*, Associação académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa 1999, p. 67

(3) MAZULA, Aguiar *et al*, *Autarquias locais em Moçambique*. Ob cit, p. 57

(4) Cfr. Lei nº 9/96 de 22 de Novembro.

(5) Cfr. Lei nº2/97 de 18 de Fevereiro.

(6) Cfr. Artigos. 9 a 15 da Lei nº 7/97 de 31 de Maio, Lei da tutela Administrativa do Estado sobre as autarquias locais.

(7) Cfr. artigos, 268 nº1 alíneas a), b) e artigo 269 ambos da CRM de 2004, actualizada pela Lei nº1/2018 de 12 de Junho 2018.

analisaremos o sistema de governo das entidades descentralizadas e as medidas tutelares sancionatórias na ordem jurídica moçambicana.

1.3. Problematização

«A descentralização tem como objectivo organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade, promover o desenvolvimento local, o aprofundamento e a consolidação da Democracia, no quadro da unidade do Estado Moçambicano»⁽⁸⁾. Assim, o actual quadro jurídico-constitucional define as entidades descentralizadas ao expender que, **a descentralização compreende os órgãos de governação descentralizada provincial e distrital e as autarquias locais**, que gozam de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, nos termos da Lei⁽⁹⁾.

Todas as entidades locais descentralizadas possuem órgãos deliberativos e executivos⁽¹⁰⁾ que ditam o modelo ou sistema de governação local. Com efeito, o sistema de Governo local é um dos elementos fundamentais de análise da organização do poder político local, a partir da estruturação constitucional dos órgãos das entidades locais descentralizadas, da sua composição, competências e modo de funcionamento, da regulamentação do processo de eleição, e do estatuto jurídico dos titulares do poder político local⁽¹¹⁾.

Assim, verifica-se a existência de mecanismos de equilíbrio de poderes entre os órgãos executivos e deliberativos das entidades descentralizadas, reforçado pela aplicação de medidas tutelares sancionatórias pelo Governo e pelo chefe do Estado. Com efeito, o Governador de Província, pode ser demitido pela Assembleia Provincial⁽¹²⁾ e pelo chefe do Estado, ouvido o Conselho do Estado⁽¹³⁾, mas o Governador provincial não tem competências para dissolver ou propor a dissolução da Assembleia provincial. No mesmo sentido, o Administrador do Distrito pode ser demitido pela Assembleia Distrital

⁽⁸⁾ Cfr. artigo 270 -A da Lei de Revisão Constitucional nº1/2018 de 12 de Junho, conjugado com o artigo 267 nº1 da Constituição da República de Moçambique de 2004 actualizada em 2018.

⁽⁹⁾ Cfr. arts. 268 nº1 alíneas a), b) e art. 269 ambos da CRM de 2004.

⁽¹⁰⁾ Cfr. Arts. 277, 281, 289 todos da CRM de 2004

⁽¹¹⁾ Cfr. SIMANGO, Américo, *Introdução a Constituição moçambicana*, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa 1999, p. 104

⁽¹²⁾ Cfr. Artigo 11 alínea d) da Lei nº 6/2019 de 31 de Maio conjugado com o artigo 39 nº1 da Lei nº 4/2019 de 31 de Maio.

⁽¹³⁾ Cfr. art. 278 nº3 alínea c), art. 279 nº3, art. 273 nº1 e art. 158 alínea j) todos da CRM de 2018).

e pelo chefe do Estado⁽¹⁴⁾, mas o Administrador do Distrito está desprovido de competências para dissolver ou propor a dissolução da Assembleia Distrital.

Esta lógica de equilíbrio de poderes verifica-se também entre os órgãos deliberativos e executivos das autarquias locais, em que o *presidente do Conselho autárquico pode ser demitido pela respectiva Assembleia autárquica e pelo órgão de tutela do Estado*⁽¹⁵⁾, mas já o presidente do Conselho autárquico não dispõe de competências para dissolver ou propor a dissolução da Assembleia autárquica. Feita a breve apresentação do actual quadro jurídico-constitucional sobre o equilíbrio de poderes entre os órgãos executivos e deliberativos das entidades descentralizadas, bem como sobre aplicação das medidas tutelares sancionatórias pelo chefe do Estado e pelo Governo, é chegado ao momento de perceber o seguinte:

- (1) *Qual é o sistema de governo que melhor se encaixa na actual experiência político-constitucional moçambicana de governo das entidades descentralizadas territoriais?*
- (2) *Qual é a opção do legislador moçambicano entre a governamentalização ou jurisdicionalização da aplicação das medidas tutelares sancionatórias?*

Ora, além do sistema de equilíbrio de poderes entre os órgãos deliberativos e executivos das entidades descentralizadas territoriais, o governo e o chefe do Estado foram atribuídos poderes de aplicação de medidas tutelares sancionatórias que basicamente consistem nas competências do chefe do Estado de demitir o Governador de Província e o Administrador do Distrito⁽¹⁶⁾ e nas competências do Governo de dissolver as Assembleias provinciais, distritais e autárquicas, incluindo a demissão do Presidente do Conselho autárquico⁽¹⁷⁾.

Mas o despacho de demissão do Governador Provincial e do Administrador distrital exarados pelo Presidente da República, bem como o Decreto do Governo de dissolução das Assembleias Provinciais, distritais e autárquicas estão sujeitos à apreciação e deliberação pelo Conselho

⁽¹⁴⁾ Cfr. art. 283 n.º3 conjugado com o artigo 158 alínea j) da CRM de 2004.

⁽¹⁵⁾ Cfr. art. 289 n.º2, 5 e 6 da CRM de 2004 actualizada pela Lei n.º1/2018 de 12 de Junho, conjugado com o artigo 100 n.º2 da Lei n.º6/2018 de 3 de Agosto.

⁽¹⁶⁾ Cfr. art. 158 alínea j) da CRM de 2004, actualizada pela Lei n.º1.2018 de 12 de Junho.

⁽¹⁷⁾ Cfr. art. 272 n.º4 conjugado com o artigo 289 n.º7 ambos da CRM de 2004 actualizada pela Lei n.º1/2018 de 12 de Junho.

Constitucional⁽¹⁸⁾, facto que intensifica a dúvida sobre qual é a opção constitucional ou legal do legislador moçambicano em matéria da reserva administrativa ou jurisdicional da aplicação das medidas tutelares sancionatórias. Ora, a doutrina diverge em relação as entidades que devem aplicar as medidas tutelares sancionatórias, sendo que uma parte da doutrina defende que a tutela deve ser jurisdicional para assegurar a reserva da função jurisdicional aos tribunais e o respeito pela legitimidade democrática entre o órgão tutelar e o tutelado⁽¹⁹⁾. Outros defendem que a tutela deve ser administrativa conforme a opção constitucional.

Finalmente, a discussão em torno do sistema de governo das entidades locais descentralizadas no actual quadro jurídico-constitucional torna forçoso fazer uma breve caracterização dos sistemas de governo mais significativos na doutrina constitucional, desde logo, o presidencialismo, o parlamentarismo e o semi-presidencialismo⁽²⁰⁾:

«Do sistema de governo presidencial, é possível indicar a intervenção real e efectiva nos poderes que exerce o chefe do Estado, assim como a designação popular que adquire uma forte legitimidade democrática. Do sistema Parlamentar, é de assinalar como ponto central a diarquia do poder executivo, com distinção, nos cargos e nos titulares, entre o chefe do Estado e o chefe do Governo. Como originalidades do sistema semipresidencial, cumpre mencionar o facto de o governo ser duplamente responsável perante o chefe do Estado e perante o parlamento, mesmo que essa responsabilidade não venha a ser formalmente consagrada, além da possibilidade real de dissolução parlamentar decretada pelo chefe do Estado»⁽²¹⁾.

Antes da Revisão pontual da Constituição da República em 2018, o Professor GILES CISTAC defendia um sistema de governo municipal de cariz presidencialista, em que **«nem o presidente do Conselho Municipal pode dissolver a Assembleia Municipal, nem a Assembleia municipal pode aprovar uma moção de censura contra o presidente do executivo colegial autárquico»**⁽²²⁾. Portanto, estavam condenados a uma coabitação por todo o

⁽¹⁸⁾ Cfr. art. 273 nº2 conjugado com o artigo 272 nº5 ambos da CRM de 2004 actualizada pela Lei nº1/2018 de 12 de Junho.

⁽¹⁹⁾ Cfr. MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa anotada*. Tomo III, organização do poder político e revisão da constituição disposições finais e transitórias (art. 202 a 296; Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 503.

⁽²⁰⁾ Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Manual de Direito Constitucional*, Volume II, 3ª Edição revista e actualizada, Coimbra, Almedina, 2009, p. 1209.

⁽²¹⁾ Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Manual de Direito Constitucional*, Volume II, 3ª Edição revista e actualizada, Coimbra, Almedina, 2009, pp. 1210-1211.

⁽²²⁾ Cfr. CISTAC, GILES, *Manual de Direito das Autarquias locais*, Maputo, Livraria Universitária, 2001, p. 130. *O negrito e o itálico é nosso.*

tempo da duração dos respectivos mandatos. Mas face ao actual quadro jurídico-constitucional, em que o presidente do Conselho autárquico pode ser demitido pela respectiva Assembleia autárquica e o governador e o administrador eleitos podem ser demitidos pela Assembleia provincial e Distrital respectivamente, questiona-se qual é o sistema de governo autárquico, provincial e distrital traçado pela actual CRM actualizada em 2018.

1.4. Hipóteses e variáveis.

Hipóteses	Variáveis	
	Independente (X)	Dependente (Y)
<p>1ª hipótese: O sistema de governo das entidades descentralizadas é <i>sui generis</i> na medida em que retira do presidencialismo o facto dos órgãos executivos (Presidente do Conselho autárquico, Governador; Administrador) serem eleitos, mas sem poderes de dissolver os órgãos deliberativos (Assembleias autárquicas; Assembleias Provinciais e distritais) e, retira do sistema simipresidencial o facto dos órgãos executivos eleitos localmente serem responsáveis perante os órgãos deliberativos que</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Eleição do chefe do executivo local; - Demissão do chefe do executivo local pelos órgãos deliberativos⁽²³⁾ (Assembleias autárquicas; Assembleias Provinciais e distritais) - Irresponsabilidade dos órgãos deliberativos perante os órgãos executivos (o presidente os órgãos executivos, não pode dissolver os órgãos deliberativos). 	<p>Os sistema de governo das entidades descentralizadas em Moçambique é <i>sui generis</i>, pois acolhe as características do Presidencialismo e sim-presidencialismo.</p>

⁽²³⁾ Cfr. art. 278 nº3 alínea e), art. 279 nº3, art. 273 nº1 e art. 158 alínea j) todos da CRM de 2004, actualizada pela lei nº1/2018 de 12 de Junho.

<p>podem obrigar o presidente do executivo a demitir-se através de uma moção de censura.</p>		
<p>2ª Hipótese: O legislador moçambicano optou por governamentalização da aplicação das medidas tutelares sancionatórias aplicadas pelo chefe do Estado e pelo o Governo aos órgãos de governação descentralizada, democraticamente eleitos, o que podem pôr em causa o princípio da reserva da função jurisdicional aos Tribunais e a legitimidade democrática das entidades tuteladas.</p>	<p>O chefe do Estado e o Governo podem aplicar as medidas tutelares sancionatórias aos órgãos de governação descentralizada, democraticamente eleitos: (demissão do Governador Provincial e do administrador Distrital pelo Chefe do Estado; dissolução das Assembleias Provinciais, Distritais e autárquicas pelo Governo).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Governamentalização da aplicação das medidas tutelares sancionatórias. - Insegurança jurídica e fragilidade de defesa dos titulares de órgãos executivos locais democraticamente eleitos. - Violação do princípio da reserva da função jurisdicional aos Tribunais. - Ofensa a legitimidade democrática dos órgãos das entidades tuteladas.
<p>3ª Hipótese: O legislador moçambicano optou por jurisdicionalização da aplicação das medidas tutelares sancionatórias, mediante à sujeição dos actos jurídico-Públicos de perda de mandato e dissolução dos órgãos das entidades</p>	<ul style="list-style-type: none"> - O despacho Presidencial de demissão do Governador ou administrador de Distrito de Província está sujeito à apreciação e deliberação pelo Conselho Constitucional. - O decreto do Governo de demissão do Presidente 	<ul style="list-style-type: none"> - Jurisdicionalização das medidas tutelares sancionatórias. - Segurança jurídica e forte de defesa dos titulares de órgãos executivos locais democraticamente eleitos.

descentralizadas à apreciação e deliberação pelo Conselho constitucional, oferecendo maior segurança e respeito à legitimidade democrática dos órgãos das entidades descentralizadas.	do Conselho autárquico, e de dissolução das assembleias provinciais, distritais e autárquicas está sujeito à apreciação e deliberação pelo Conselho Constitucional	- Respeito à a legitimidade democrática dos órgãos das entidades tuteladas.
---	--	---

1.5. OBJECTIVOS

1.5.1. Objectivo geral

Constitui o objectivo geral da pesquisa, analisar o sistema de governo que melhor se encaixa na actual experiência político-constitucional moçambicana de governo das entidades descentralizadas e, a opção do legislador moçambicano entre a governamentalização ou jurisdicionalização das medidas tutelares sancionatórias.

1.5.2 Objectivos específicos

São objectivos específicos da pesquisa:

- Analisar os elementos da organização administrativa (desde logo: as pessoas colectivas públicas e serviços públicos) bem como a analisar os sistemas de organização administrativa (desde logo: a centralização e a descentralização).
- Descrever o sistema de organização administrativa moçambicana, desde a sua génese, seus princípios estruturantes incluindo as espécies de Administração do Estado; desde logo: a Administração directa do Estado; a Administração estadual descentralizada autónoma e indirecta.
- Descrever a organização e funcionamento das entidades descentralizadas para determinar o seu sistema de governo face as competências atribuídas legalmente aos seus órgãos deliberativos e executivos.
- Analisar e comprar os paradigmas de sistemas de Governo universalmente admissíveis, para qualificar o sistema de governo das entidades descentralizadas em Moçambique.

- Analisar o controlo do poder das entidades descentralizadas territoriais e os procedimentos que devem ser seguidos para se consumir a perda de mandato dos órgãos executivos singulares e a dissolução dos seus órgãos colegiais.
- Analisar a aplicação das medidas tutelares sancionatórias e a reserva da função jurisdicional, com destaque para a análise do papel dos tribunais administrativos e do conselho Constitucional na aplicação das medidas tutelares sancionatórias.
- Analisar, interpretar e discutir os resultados da pesquisa;
- Traçar as conclusões e as possíveis sugestões.

1.6. justificativa

A República de Moçambique acabou recentemente em 2018 de ajustar a sua Constituição da República ao processo de consolidação da reforma democrática do Estado; ao aprofundamento da democracia participativa e a garantia da paz, respeitando os valores e princípios da soberania e da unicidade do Estado. Entretanto, a revisão pontual da Constituição da República de Moçambique ocorrida em 2018, trouxe consigo novos desafios ao nível da descentralização administrativa, desde logo, a consagração *dos órgãos de governação descentralizada provincial e distrital e as autarquias locais, que gozam de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, nos termos da Lei⁽²⁴⁾*.

A *prior*, a forma de governação local e a sua tutela pelo Governo central merece um estudo, sobretudo no que toca aos mecanismos de equilíbrio de poderes ao nível das entidades descentralizadas, bem como a opção do legislador moçambicano em matéria da reserva administrativa ou jurisdicional da aplicação das medidas tutelares sancionatórias, com vista ao respeito da legitimidade democrática, face aos poderes do governo central em aplicar as medidas tutelares sancionatórias de demissão, declaração de perda de mandato e de dissolução dos órgãos eleitos das entidades descentralizadas.

O Governo, sob proposta do Ministro que superintende a área da Administração local, pode decretar a dissolução da assembleia Provincial ou

⁽²⁴⁾ Cfr. arts, 268 nº1 alíneas a), b) e art. 269 ambos da CRM de 2004, actualizada pela Lei nº 1/2018 de 12 de Junho.

autárquica⁽²⁵⁾, o *que torna o tema central* para a análise da aplicação das medidas tutelares sancionatórias aos órgãos das entidades descentralizadas territoriais. Com efeito, a dissolução dos órgãos deliberativos das entidades descentralizadas territoriais, atinge em cheio o funcionamento de todos os órgãos das entidades descentralizadas, pois implica também a perda de mandato dos órgãos executivos das entidades descentralizadas e a realização de novas eleições para eleger novos órgãos deliberativos e executivos. Portanto, a dissolução dos órgãos deliberativos das entidades descentralizadas territoriais situa-se na nevrálgia do funcionamento dos órgãos deliberativos e executivos das entidades descentralizadas territoriais.

1.7. As considerações doutrinárias e jurisprudências sobre o tema.

Em termos doutrinários, a abordagem do *sistema de governo das entidades descentralizadas territoriais e as medidas tutelares sancionatórias na ordem jurídica moçambicana*, encontra um terreno fértil na ***doutrina de separação e interdependência de poderes***. A *teoria de separação e interdependência de poderes do Estado*, embora formulada para os órgãos da soberania, permite também entender a articulação entre os órgãos executivos e deliberativos das entidades descentralizadas territoriais, bem como a opção do legislador entre a reserva administrativa ou jurisdicional para a aplicação das medidas tutelares sancionatórias aos órgãos das entidades descentralizadas, democraticamente eleitos.

No contexto da doutrina moçambicana, o sistema de governo local, foi objecto de análise por prof. GILLES CISTAC, na perspectiva macro-relacional das relações entre órgãos das autarquias locais, tendo concluído que “*o modelo de governação Municipal ou sistema de governo municipal definido como o sistema de órgãos implantado, com as competências conferidas a cada um desses órgãos, com as relações entre os órgãos, aproxima-se do sistema presidencial dos Estados Unidos, em que o presidente não é politicamente responsável perante o congresso e ele não pode dissolver este último. Encontramos esta mesma característica no modelo Municipal moçambicano: Nem o presidente do Conselho Municipal pode dissolver a Assembleia Municipal,*

⁽²⁵⁾ Cfr. artigo 15 n.º1 conjugado com o artigo 16 n.º1 ambos da Lei n.º 5/2019 de 31 de Maio.

nem a Assembleia Municipal pode Aprovar uma moção de censura contra o presidente do executivo colegial Autárquico”⁽²⁶⁾.

Mas a revisão pontual da Constituição da República de Moçambique ocorrida em 2018, veio a atribuir competências à Assembleia autárquica de **demitir o Presidente do Conselho autárquico**⁽²⁷⁾, mantendo o presidente do Conselho Autárquico sem poderes de dissolver a Assembleia Autárquica. Daí a necessidade de se estudar o sistema de Governo local, face as recentes alterações constitucionais. No mesmo sentido, deverá ser estudado o sistema de Governo dos órgãos de Governação Provincial e distrital.

Quanto a aplicação das medidas tutelares sancionatórias, como seja, a declaração de perda de mandato do Presidente do Conselho autárquico e a dissolução dos órgãos colegiais das entidades descentralizadas pelo Governo; a demissão pelo Chefe do Estado do Governador Provincial e de Administradores distritais eleitos democraticamente, a doutrina mais actualizada socorre-se do **princípio da separação de poderes** para defender “*a jurisdicionalização das medidas tutelares sancionatórias, retirando-se tal poder à Administração pública*”⁽²⁸⁾. Com efeito, “a jurisdicionalização das medidas tutelares, constitui uma especial defesa dos tutelares de órgãos eleitos por sufrágio directo e Universal”⁽²⁹⁾. Nessa perspectiva, analisaremos no contexto moçambicano, qual é a opção do legislador moçambicano entre a governamentalização ou jurisdicionalização da aplicação das medidas tutelares sancionatórias aos órgãos das entidades descentralizadas.

⁽²⁶⁾ Cfr. CISTAC, GILES, *Manual de Direito das Autarquias locais*, Ob. Cit, pp. 129-130

⁽²⁷⁾ Cfr. Art. 289 n° 7 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n° 1/2018 de 12 de Junho.

⁽²⁸⁾ Cfr. PINTO, Elina, *et al*, *Direito Administrativo das autarquias locais. Estudos*, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 198.

⁽²⁹⁾ MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa anotada*. Tomo III, organização do poder político e revisão da constituição disposições finais e transitórias, Ob. Cit, p. 503

1.8. Explicação da sequência das matérias.

O estudo do *sistema de governo das entidades descentralizadas e as medidas tutelares sancionatórias na ordem jurídica moçambicana*, como qualquer outro estudo, implica traçar as coordenadas metodológicas e expor as ideias centrais sobre o tema em estudo. Assim, depois da apresentação dos aspectos introdutórios, segue-se a apresentação das coordenadas metodológicas e a sintetização das ideias centrais que o instituto do sistema de governo e de tutela administrativa sancionatória sugerem, a ser desenvolvido em sete capítulos seguintes:

- a) O primeiro capítulo dedica-se a metodologia do estudo, descrevendo o tipo de pesquisa, métodos de abordagem e de procedimentos, as técnicas de pesquisa e a métodos de análise e interpretação dos dados;
- b) O segundo capítulo foi reservado para a fundamentação teórica sobre a organização administrativa, onde se faz o enquadramento das entidades descentralizadas territoriais no âmbito da descrição de espécies de pessoas colectivas;
- c) O Terceiro capítulo analisa a organização administrativa moçambicana, desde a sua génese, seus princípios estruturantes e análise detalhada das espécies de Administração do Estado; desde logo: a Administração directa do Estado; a Administração estadual descentralizada autónoma e indirecta.
- d) O quarto capítulo cuida do sistema de governo das entidades descentralizadas territoriais. Neste capítulo estuda-se a organização e funcionamento das entidades descentralizadas para determinar o sistema de governo dessas entidades face as competências atribuídas legalmente aos órgãos deliberativos e executivo das entidades descentralizadas.
- e) O quinto capítulo é dedicado ao estudo do controlo do poder das entidades descentralizadas. Neste capítulo, analisa-se os mecanismos de controlo do poder das entidades descentralizadas territoriais e os **procedimentos** que devem ser seguidos para se consumir a perda de mandato dos órgãos executivos singulares e a dissolução dos órgãos colegiais das entidades descentralizadas.

- f)** O sexto capítulo cuida da aplicação das medidas tutelares sancionatórias e a reserva da função jurisdicional. Neste capítulo analisa-se as opções por uma reserva absoluta ou relativa dos tribunais administrativos ou do Conselho Constitucional na aplicação das medidas tutelares sancionatórias, para determinar a opção do legislador moçambicano entre a governamentalização ou a jurisdicionalização da aplicação das medidas tutelares sancionatórias.
- g)** O sétimo capítulo dedica-se a análise e interpretação dos resultados da pesquisa, construindo o nosso ponto de vista conclusivo.

No fim do trabalho constam as conclusões do estudo e as respetivas sugestões.

CAPÍTULO I: METODOLOGIAS DO ESTUDO.

2.1. Introdução

O presente capítulo de metodologia terá por objecto o estudo dos métodos que foram adoptados no presente estudo. Com efeito, o método é o “caminho e os passos para se atingir um determinado objectivo, enquanto que a técnica é a parte material (os instrumentos) que fornecem operacionalidade ao método”⁽³⁰⁾.

Os métodos adoptados no presente estudo, reflectem uma forma de pensar que tem como objectivo chegar ao sistema de governo dos órgãos de governação descentralizada Provincial, distrital e das autarquias locais, bem como determinar a opção do legislador moçambicano entre a governamentalização e a jurisdicionalização das medidas tutelares sancionatórias aplicadas aos órgãos das entidades descentralizadas.

2.2. Descrição do tipo de pesquisa.

Quanto a abordagem do problema, a presente pesquisa é **qualitativa**. “A abordagem qualitativa implica uma série de leituras sobre o assunto pesquisado, (...), ou seja, é preciso descrever ou relatar minuciosamente o que os diferentes autores ou especialistas escrevem sobre o assunto, e a partir daí, estabelecer uma série de correlações, para ao final, o pesquisador construir o seu ponto de vista conclusivo”⁽³¹⁾. Assim, no presente estudo, a abordagem qualitativa consistiu na descrição minuciosa do que os diferentes autores ou especialistas escreveram sobre o sistema de governo e a aplicação das medidas tutelares sancionatórias pelas entidades de tutela Administrativa, seguida de análise dos resultados dos dados da pesquisa que permitiram a construção da teoria que responde aos problemas apresentados sob o nosso ponto de vista conclusivo.

Quanto aos objectivos trata-se de uma **pesquisa descritiva**, na medida em que descreve as características do sistema de governo das entidades descentralizadas e a aplicação das medidas tutelares sancionatórias pelas

⁽³⁰⁾ Cfr. OLIVEIRA, Sílvio Luiz, *Metodologia científica aplicada ao Direito*. São Paulo, Pioneira Thomson Learning, 2002, p. 22.

⁽³¹⁾ OLIVEIRA, Sílvio Luiz, *Metodologia científica aplicada ao Direito*. Ob cit, p. 61. No mesmo sentido, Cfr. BICUDO, Maria Aparecida Viggiani (Org.), *pesquisa qualitativa, segundo a visão fenomenológica*. São Paulo: Cortez, 2011, pp. 15-27

entidades de tutela administrativa em Moçambique, extraindo as implicações jurídicas dos fenómenos descritos, tendo em conta a teoria de separação e interdependência dos poderes do Estado e as teorias de governamentalização ou jurisdicionalização das medidas tutelares sancionatórias.

Quanto aos procedimentos técnicos, é uma **pesquisa bibliográfica e documental.** “Entende-se por pesquisa bibliográfica o ato de fichar, relacionar, referenciar, ler, arquivar, fazer resumos de assuntos relacionados com a pesquisa em questão. O levantamento bibliográfico é mais amplo do que a pesquisa documental”⁽³²⁾. Assim, no presente estudo, a pesquisa foi elaborada a partir de material já publicado, fonte secundária, constituído fundamentalmente, de livros, artigos de jornais científicos; artigos publicados em portais científicos da internet; sem descurar de consulta de fontes primárias como projectos de Leis de reforma Administrativa do Estado e, outros documentos político-Administrativos.

2.3. Descrição dos Métodos de abordagem e de procedimento.

Quanto ao método de abordagem foi utilizado o **método dedutivo.** “Esse método fundamenta-se no raciocínio dedutivo. Procura transformar enunciados complexos e universais em particulares, em uma ou várias premissas”⁽³³⁾. Este método de abordagem utiliza silogismo como protótipo de raciocínio. O *silogismo*, é o raciocínio que a partir de proposições dadas (premissas), estabelece uma conclusão necessária, sem recorrer a outros elementos que não sejam os dados iniciais⁽³⁴⁾.

Com efeito, no presente estudo, a pesquisa partiu da análise dos padrões gerais de sistemas de governo e das premissas gerais da teoria de separação de poderes do Estado, para confirmar ou refutar o sistema de governo das entidades descentralizadas, bem como partiu das teorias de governamentalização ou jurisdicionalização das medidas tutelares sancionatória, para determinar a opção constitucional e legal do legislador moçambicano em relação as entidades que detém a primeira e a última palavra

⁽³²⁾ Cfr. OLIVEIRA, Sílvio Luiz, *Metodologia científica aplicada ao Direito*. Ob cit, p. 63. No mesmo sentido, Cfr. ECO, Umberto, *Como se faz uma tese em ciências Humanas*, Tradução de Ana Falcão Bastos e Luís Leitão, Lisboa, Editorial Presença, 1997, p. 87

⁽³³⁾ OLIVEIRA, Sílvio Luiz, *Metodologia científica aplicada ao Direito*. Ob cit, p. 47.

⁽³⁴⁾ Cfr. CARVALHO, J. Eduardo, *Metodologia de trabalho Científico*. “saber-fazer” da investigação para dissertações e teses, Lisboa, Escolar Editora, 2009, p. 84

na aplicação das medidas sancionatórias aos órgãos de governação descentralizada provincial, distrital e das autarquias locais em Moçambique.

Quanto aos métodos de procedimentos, foram utilizados os métodos **histórico, comparativo e hermenêutico**. O *método histórico* consiste em investigar “acontecimentos, processos e instituições do passado para verificar a influencia dos mesmos na sociedade de hoje”⁽³⁵⁾. No presente estudo, o método histórico foi utilizado na medida em que, as actuais entidades descentralizadas em Moçambique dotadas de um sistema de governo e os mecanismos de aplicação das medidas tutelares sancionatórias tiveram uma origem no passado e, sendo assim tornou-se importante olhar para trás e pesquisar essas raízes para compreender a actual configuração do sistema de governo local e os mecanismos de aplicação das medidas tutelares sancionatórias.

O *método comparativo*, “estabelece comparações com a finalidade de verificar similitudes e explicar as divergências. O método comparativo é empregado em estudos qualitativos (diferentes formas de governo) e em todas fases e níveis de investigação de um estudo descritivo. Com ele é possível averiguar a analogia entre elementos de uma estrutura como sistema de governo de diferentes países”⁽³⁶⁾. Assim, no contexto deste estudo, a comparação entre os sistema de governo local moçambicano, com os padrões gerais de sistemas de governo dogmaticamente reconhecidos, bem como a comparação dos mecanismos legais de aplicação das medidas tutelares sancionatórias em Moçambique com os padrões gerais de atribuição do poder de julgar dentro do quadro da teoria de separação de poderes contribuiu para confirmar ou refutar os sistema moçambicano de governo local, bem como para determinar a opção do legislador moçambicano entre a governamentalização ou a jurisdicionalização das medidas tutelares sancionatórias.

O *método hermenêutico* “é a metodologia da interpretação, o seja, dirige-se a compreender formas e conteúdos da comunicação humana, em toda a sua complexidade e simplicidade. A ciência hermenêutica não só estabelece

⁽³⁵⁾ Cfr. OLIVEIRA, Sílvio Luiz, *Metodologia científica aplicada ao Direito*. Ob cit, p. 40.

⁽³⁶⁾ Cfr. OLIVEIRA, Sílvio Luiz, *Metodologia científica aplicada ao Direito*. Ob cit, p. 41.

os factos, mas também interpreta o sentido das intenções ou das acções”(37). No presente estudo, o método hermenêutico, foi privilegiado na interpretação das normas jurídicas que configuram o sistema de governo das entidades descentralizadas, bem como das normas jurídicas que determinam a opção do legislador moçambicano entre a governamentação ou a jurisdicionalização das medidas tutelares sancionatórias.

2.4. Descrição das técnicas da pesquisa.

Quanto as técnicas da pesquisa foram utilizadas a **técnica documental e bibliográfica**. A técnica documental implicou o uso de fontes primárias, como seja arquivos públicos, documentos político-administrativos; etc.

Já na técnica bibliográfica foram utilizadas fontes secundárias, isto é, obras e trabalhos elaborados por outros autores que podem estar publicados ou não, em livros, jornais ou revistas científicas(38).

2.5. Descrição da análise e interpretação dos dados.

A elaboração da análise de dados foi realizada em três níveis: (a) interpretação, (b) explicação; (c) e especificação das variáveis independente e dependente(39). Assim, a **interpretação dos dados**, consistiu na verificação das relações entre as variáveis independente e dependente afim de ampliar o conhecimento sobre o sistema de governo dos órgãos de governação descentralizada provincial, distrital e das autarquias locais, bem como ampliar conhecimentos sobre a opção do legislador moçambicano entre a governamentalização e a jurisdicionalização das medidas tutelares sancionatórias e suas implicações na segurança e legitimidade das entidades tuteladas. O nível da **explicação dos dados** consistiu no esclarecimento sobre a origem das variáveis dependentes e a necessidade de encontrar a variável antecedente, anterior as variáveis independente e dependente. Por fim, na **especificação dos dados** procurou-se explicitar sobre até que ponto as relações entre as variáveis independente e dependente são válidas.

(37) Cfr. CARVALHO, J. Eduardo, *Metodologia de trabalho Científico*. “saber-fazer” da investigação para dissertações e teses, Lisboa, Escolar Editora, 2009, p. 105.

(38) Cfr. OLIVEIRA, Sílvio Luiz, *Metodologia científica aplicada ao Direito*. Ob cit, pp. 63 e seguintes.

(39) Cfr. OLIVEIRA, Sílvio Luiz, *Metodologia científica aplicada ao Direito*. Ob cit, p. 111

CAPÍTULO II: FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA SOBRE A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA.

3.1. Elementos da organização administrativa.

A organização administrativa é “*modo de estruturação concreta, que em cada época, a lei dá à Administração Pública de um dado país*”(40). São dois os elementos da organização administrativa, desde logo: (a) pessoas colectivas públicas e (b) serviços públicos.

3.1.1. Pessoas colectivas públicas

As pessoas colectivas públicas são aquelas “*pessoas colectivas, criadas por iniciativa pública, para assegurar a prossecução necessária de interesses públicos, e por isso dotadas em nome próprio de poderes e deveres públicos*”(41).

Assim, tendo em conta a organização administrativa moçambicana, existem diversas categorias de pessoas colectivas públicas, desde logo: (a) o Estado; (b) os institutos públicos; as empresas públicas; os órgãos de governação descentralizada provincial, distrital e as autarquias locais(42). As pessoas públicas, podem ser agrupadas em tipos, destacando-se desde logo: **(a) pessoas colectivas de população e território ou de tipo territorial** – onde se inclui o Estado, os órgãos de governação descentralizada provincial, distrital e as autarquias locais; **(b) as pessoas colectivas de tipo institucional** – a que corresponde os institutos públicos; fundações, fundos públicos, o Banco de Moçambique, Instituições do Ensino Superior e de investigação Científica e o sector empresarial do Estado(43); **(c) pessoas colectivas de tipo associativo** – a que correspondem as associações públicas(44).

(40) Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª Edição (Reimpressão), Coimbra, Almedina, 1998, p. 584

(41) Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª Edição (Reimpressão), Coimbra, Almedina, 1998, p. 579

(42) Cfr. Artigo 268 n°1 alíneas a), b) da CRM de 2004, actualizada pela Lei n°1/2018 de 12 de Junho, conjugado com o artigo 32 n°1, artigo 70 n°1, artigo 72 e artigo 74 todos da Lei n° 7/2012 de 8 de Fevereiro.

(43) Cfr. Artigo 74 conjugado com o artigo 120 da Lei n°7/2012 de 8 de Fevereiro.

(44) Cfr. Artigo 109 n°1 da Lei n°7/2012 de 8 de Fevereiro. No mesmo sentido, FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª Edição (Reimpressão), Coimbra, Almedina, 1998, p. 587.

3.1.2. Serviços Públicos

A) Noção de serviços públicos

Os Serviços públicos constituem células que compõem internamente as pessoas colectivas públicas. Trata-se de uma organização que situada no interior da pessoa colectiva pública e dirigidos pelos respectivos órgãos, desenvolve actividades de que ela carece para prosseguir os seus fins. Ou seja, “*os serviços públicos são organizações humanas, criadas no seio de cada pessoa colectiva pública, com o fim de desempenhar, as atribuições desta, sob a direcção dos respectivos órgãos*”⁽⁴⁵⁾.

No mesmo sentido, a lei de bases gerais da organização e funcionamento da Administração Pública moçambicana, define os serviços públicos como sendo “*unidades orgânicas criadas por acto de autoridade pública no seio das instituições públicas, sem prejuízo de poderem existir serviços públicos organizados em unidades orgânicas autónomas*”⁽⁴⁶⁾. Os serviços públicos integram a orgânica dos órgãos centrais, locais e externos do Estado, bem como a orgânica dos órgãos de governação descentralizada provincial, distrital, das autarquias locais e demais pessoas colectivas⁽⁴⁷⁾.

b) Espécies de serviço públicos

Os serviços públicos podem ser classificados segundo a perspectiva funcional ou a perspectiva estrutural. Os serviços públicos na perspectiva funcional distinguem-se de acordo com os seus fins, podendo por exemplo, serem serviços de educação, saúde, transportes colectivos, etc. Diferentemente, os serviços públicos na perspectiva estrutural distinguem-se segundo o tipo de actividade que desenvolvem⁽⁴⁸⁾.

No nosso ponto de vista a lei de bases gerais da organização e funcionamento da Administração Pública moçambicana, classifica os serviços públicos segundo o tipo de actividade que desenvolvem, aos estabelecer que, “*os serviços públicos estão estabelecidos e organizados, tendo em atenção as*

⁽⁴⁵⁾ Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª Edição (Reimpressão), Coimbra, Almedina, 1998, pp. 618-619

⁽⁴⁶⁾ Cfr. Artigo 51 n°1 e 2 da Lei n°7/2012 de 8 de Fevereiro.

⁽⁴⁷⁾ Cfr. Artigo 51 n°3 da Lei n°7/2012 de 8 de Fevereiro.

⁽⁴⁸⁾ Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª Edição (Reimpressão), Coimbra, Almedina, 1998, pp. 621-622

funções para as quais são criados, nomeadamente: (a) serviços executivos; (b) serviços de controlo, auditoria e fiscalização; (c) serviços de coordenação; (d) serviços técnicos”⁽⁴⁹⁾.

Os *serviços públicos executivos* garantem a prossecução das políticas governamentais de responsabilidade da Administração Pública, prestando serviços no âmbito das atribuições ou exercendo funções de apoio técnico nos seguintes domínios: (a) concretização das políticas definidas pelo Governo; (b) prestação de serviços directos ao cidadão e demais entidades; (c) implementação do plano e programa do sector; (d) estudos e concepção ou planeamento; (e) gestão de recursos organizacionais; (f) relações internacionais⁽⁵⁰⁾. Por exemplo, a generalidade das direções nacionais dos Ministérios⁽⁵¹⁾

Os *serviços de controlo, auditoria e fiscalização* exercem funções permanentes de acompanhamento e de avaliação da execução de políticas Governamentais, podendo integrar funções inspectivas ou de auditoria, com vista a zelar pelo controlo do subsistema interno. Quando a função dominante seja a inspectiva, os serviços de controlo, auditoria e fiscalização designam-se inspecções-gerais, inspecções sectoriais, inspecções provinciais, ou inspecções distritais, quando se trate, respectivamente, de serviços centrais ou provinciais e distritais⁽⁵²⁾.

Os *serviços de coordenação* promovem a articulação em domínios onde esta necessidade seja permanente. Os serviços de coordenação realizam as seguintes actividades: (a) harmonizar a formulação e execução das políticas públicas da responsabilidade do Governo; (b) assegurar a utilização racional conjugada e eficiente de recursos da administração Pública; (c) emitir pareceres, sobre a matéria que, no âmbito da sua acção coordenadora, lhes sejam submetidas⁽⁵³⁾. Por exemplo, os *Conselhos Provinciais de Coordenação*, criados para efeitos de articulação entre os órgãos de governação descentralizada e os Serviços de representação do Estado na Província⁽⁵⁴⁾.

⁽⁴⁹⁾ Cfr. Artigo 51 n.º 4 alíneas a), b), c), d), e), f) da Lei n.º 7/2012 de 08 de Fevereiro.

⁽⁵⁰⁾ Cfr. Artigo 52 da Lei n.º 7/2012 de 8 de Fevereiro.

⁽⁵¹⁾ Cfr. Artigo 18 do Decreto n.º 12/2015 de 10 de Junho.

⁽⁵²⁾ Cfr. Artigo 53 da Lei n.º 7/2012 de 18 de Fevereiro.

⁽⁵³⁾ Cfr. Artigo 54 da Lei n.º 7/2012 de 08 de Fevereiro.

⁽⁵⁴⁾ Cfr. Artigo 6 n.º 2 da Lei n.º 7/2019 de 31 de Maio.

Os *serviços técnicos* executam actividades eminentemente técnicas, observando normas ou procedimentos de carácter técnico, que exigem formação técnica especializada, nomeadamente, no âmbito das operações materiais da Administração Pública. Assim, os serviços técnicos exercem as seguintes actividades: (a) prestar serviços de natureza técnica; (b) propor a adopção de procedimentos técnicos a observar numa determinada área de actividade da Administração Pública; (c) elaborar estudos e planos técnicos; (d) propor novos modelos de funcionamento, no âmbito da modernização da Administração Pública; (e) exercer outras funções técnicas que lhes forem cometidas⁽⁵⁵⁾.

3.2. Os sistemas de organização administrativa no Estado Unitário

3.2.1. O sistema centralizado de organização administrativa no Estado Unitário.

A centralização administrativa compõe uma das características mais familiares ao Estado unitário e implica a unidade quanto a execução das leis e quanto a gestão dos serviços⁽⁵⁶⁾. Com efeito, “se a satisfação de todas necessidades colectivas estiver a cargo de uma só pessoa colectiva, em princípio do Estado, então podemos concluir estarmos perante um *sistema centralizado* de organização administrativa”⁽⁵⁷⁾.

Assim, no plano jurídico o sistema centralizado de organização Administrativa é aquele “*em que todas as atribuições administrativas de um dado país são por lei conferidas ao Estado*, não existindo, portanto, quaisquer outras pessoas colectivas públicas incumbidas do exercício da função administrativa”⁽⁵⁸⁾. No *plano político administrativo*, mesmo que nos encontremos no quadro de um sistema juridicamente descentralizado, dir-se-á que há *centralização*, sob ponto de vista político-administrativo, quando os órgãos de governação descentralizada provincial, distrital e das autarquias locais “sejam livremente nomeados e demitidos pelos órgãos do Estado, quando

⁽⁵⁵⁾ Cfr. Artigo 5 da Lei nº7/2012 de 8 de Fevereiro.

⁽⁵⁶⁾ Cfr. BONAVIDES, Paulo, *ciência política*, 10ª Edição Revista e actualizada, São Paulo, Malheiros Editores LTDA, 2001, p. 151

⁽⁵⁷⁾ Cfr. TAVARES, José F.F., *Administração pública e Direito Administrativo*, Guia de Estudo, 3ª Edição (revista), Coimbra, Almedina, 2000, p. 62. O negrito é nosso.

⁽⁵⁸⁾ Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª Edição (Reimpressão), Coimbra, Almedina, 1998, p. 693

devam obediência ao Governo ou ao partido único, ou quando se encontrem sujeitos a formas particularmente intensas de tutela administrativa, designadamente a ampla tutela de mérito”⁽⁵⁹⁾.

Em teoria, o sistema centralizado de organização administrativa do Estado tem as vantagens de: (a) assegurar melhor que qualquer outro sistema, a unidade do Estado; (b) garantir a homogeneidade da acção política e administrativa desenvolvida no país; (c) permitir uma melhor coordenação no exercício da função administrativa. Ao lado destas vantagens, existem enormes desvantagens da centralização administrativa, desde logo: (a) gera a hipertrofia do Estado provocando o gigantismo do poder central; (b) é fonte de ineficácia da acção administrativa; (c) é causa de elevados custos financeiros relativamente ao exercício da acção administrativa; (d) abafa a vida local autónoma; (e) não respeita as liberdades locais e (f) faz depender todo o sistema administrativo da insensibilidade do poder central ou dos seus delegados, à maioria dos problemas locais ⁽⁶⁰⁾. Note-se que sistema centralizado de organização administrativa pode ser concentrado ou desconcentrado.

3.2.1.1. A centralização Administrativa concentrada

A centralização administrativa concentrada ocorre quando “as ordens emanadas de cima, do centro da decisão política, circulam para baixo, através dos canais administrativos, até colectividades inferiores, onde os agentes do poder atuam como meros instrumentos de execução e controle, em obediência a estritas ordens recebidas. Cabe aí aos servidores do Estado o papel de cumpridores de decisões, que não são suas, mas se fazem tão-somente por seu intermédio”⁽⁶¹⁾. Com efeito, na centralização administrativa concentrada existe “apenas uma pessoa colectiva pública – O Estado – ficando reservada ao governo a plenitude dos poderes decisórios para todo o território nacional”⁽⁶²⁾

⁽⁵⁹⁾ Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª Edição (Reimpressão), Coimbra, Almedina, 1998, p. 694

⁽⁶⁰⁾ Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª Edição (Reimpressão), Coimbra, Almedina, 1998, p. 695

⁽⁶¹⁾ Cfr. BONAVIDES, Paulo, *ciência política*, Ob. Cit, p. 152. O itálico é nosso.

⁽⁶²⁾ Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª Edição (Reimpressão), Coimbra, Almedina, 1998, p. 659

Assim, a “concentração tem como referência a competência ou poder dos órgãos (e não directamente as atribuições das pessoas colectivas a que pertencem). Portanto, dentro dos sistemas de organização administrativa, podemos conceber um sistema *concentrado*, ou seja aquele em que os poderes ou a competência estão concentrados no órgão máximo da hierarquia, limitando-se os órgãos subalternos a informar e a executar”⁽⁶³⁾. Com efeito, a concentração de competências ou a Administração concentrada “*é o sistema em que o superior hierárquico mais elevado, é o único órgão competente para tomar decisões, ficando os subalternos limitados às tarefas de preparação e execução das decisões daquele*”⁽⁶⁴⁾. A centralização concentrada tem o inconveniente de diminuir a eficiência dos serviços públicos que traduzir-se-á na morosidade de resposta às solicitações dirigidas à Administração, com consequências na qualidade dos serviços prestados pela Administração Pública.

Aquando da independência, o Estado moçambicano “era altamente centralizado em termos da sua economia política e do sistema Administrativo-político estabelecido para garantir a extracção de recursos e a acumulação na Metrópole ”⁽⁶⁵⁾. Com efeito,

“A administração pública herdada do Sistema colonial caracterizava-se por uma estrutura administrativa essencialmente baseada no princípio da centralização, isto é, a centralização da decisão administrativa aos órgãos superiores da administração central colonial. Com a independência a natureza do regime modificou-se substancialmente. Do qual resultou a reforma de 1977, que “escangalhou” o aparelho do Estado colonial e criou um aparelho do Estado que se adequasse com as opções políticas e económicas para a construção de uma sociedade socialista e de democracia popular.”⁽⁶⁶⁾.

No contexto moçambicano, desde 1975 até 1990, a centralização concentrada manteve intacto o poder jurídico normativo dos governantes, bem como todo o aparelho material de coerção que ministra os meios indispensáveis à aplicação das medidas administrativas ou legislativas, tomadas pela autoridade estatal única.

⁽⁶³⁾ Cfr. TAVARES, José F.F., *Administração pública e Direito Administrativo*, Ob cit., p. 65

⁽⁶⁴⁾ Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª Edição (Reimpressão), Coimbra, Almedina, 1998, p. 658

⁽⁶⁵⁾ WEIMER, Bernhard (organização), *Moçambique: Descentralizar o Centralismo. Economia política, Recursos e Resultados*, COMPRESS.dsl, Maputo, 2012, p. 83.

⁽⁶⁶⁾ CISTAC, Gilles e CHIZIANE, Eduardo, *10 anos de Descentralização em Moçambique, os caminhos sinuosos de um processo emergente*, Maputo, 2008, p. 57.

A modalidade de centralização adoptado após a independência de Moçambique, “combina a um tempo um só centro de decisão e um instrumento igualmente único de execução, que é a burocracia hierarquicamente organizada qual corpo de servidores, sob dependência directa e imediata da autoridade central dirigente”⁽⁶⁷⁾.

3.2.1.2. A centralização Administrativa desconcentrada

A centralização administrativa desconcentrada refere-se à orgânica interna de um determinada pessoa colectiva em que os poderes ou as competências estão repartidos pelos vários órgãos da pessoa colectiva⁽⁶⁸⁾. Com efeito, a centralização administrativa desconcentrada implica a existência de apenas uma pessoa colectiva pública – O Estado –Administração – com competências repartidas entre o Governo e os órgãos subalternos do Estado⁽⁶⁹⁾.

A centralização administrativa desconcentrada “importa o reconhecimento de pequena parcela de competência aos agentes do Estado, que se investem de um poder de decisão cujo exercício lhes pertence; poder todavia, parcial, delegado pela autoridade superior, à qual continuam presos por todos os laços de dependência hierárquica”⁽⁷⁰⁾.

Assim, “a *desconcentração administrativa*, (...) consiste na deslocação de competências no âmbito da própria organização da pessoa colectiva pública, dos órgãos centrais para os órgãos periféricos, dos órgãos superiores para os órgãos inferiores”⁽⁷¹⁾. Ou seja, a desconcentração de competências ou a Administração desconcentrada “é o sistema em que o poder decisório se reparte entre o superior e um ou vários órgãos subalternos, os quais, todavia, permanecem em regra sujeitos à direcção e supervisão daquele”⁽⁷²⁾. Trata-se de um processo de descongestionamento de competências, conferindo-se aos funcionários ou agentes subalternos certos poderes decisórios os quais

⁽⁶⁷⁾ Cfr. BONAVIDES, Paulo, *ciência política*, Ob. Cit, p. 152

⁽⁶⁸⁾ Cfr. TAVARES, José F.F., *Administração pública e Direito Administrativo*, Ob cit., p. 65

⁽⁶⁹⁾ Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª Edição (Reimpressão), Coimbra, Almedina, 1998, p. 659

⁽⁷⁰⁾ Cfr. BONAVIDES, Paulo, *ciência política*, Ob. Cit, p. 152

⁽⁷¹⁾ PINTO, Ricardo Leite, *Referendo Local e Descentralização política (contributo para o estudo do referendo Local no Constitucionalismo Português)*, Livraria Almedina, Coimbra, 1988, p. 16

⁽⁷²⁾ Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª Edição (Reimpressão), Coimbra, Almedina, 1998, p. 658

numa administração concentrada estariam reservados em exclusivo ao superior hierárquico.

3.2.2. O sistema de descentralização Administrativa no Estado Unitário.

No plano jurídico o *sistema de descentralização administrativa* é aquele em que a função administrativa está confiada não apenas ao Estado, mas também a outras pessoas colectivas territoriais – designadamente, os órgãos de governação descentralizada Provincial, distrital e as autarquias locais⁽⁷³⁾. Assim, em termos jurídicos, para que exista descentralização, basta que haja entidades descentralizadas, que no contexto moçambicano são os órgãos de governação descentralizada Provincial, distrital e as autarquias locais.

No plano *político administrativo*, haverá *descentralização* quando os órgãos de governação descentralizada provincial, distrital e das autarquias locais “são livremente eleitos pelas respectivas populações, quando a lei os considera independentes na órbita das suas atribuições e competências, e quando estiverem sujeitos a formas atenuadas de tutela administrativa, em regra restritas ao controlo de legalidade”⁽⁷⁴⁾.

O sistema de descentralização administrativa não está isento de vantagens e desvantagens. Com efeito, apontam-se como vantagens da descentralização: (a) a garantia das liberdades locais, servindo de base a um sistema pluralista de Administração Pública; (b) a participação dos cidadãos na tomada das decisões públicas em matérias que concernem aos seus interesses, sendo a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade⁽⁷⁵⁾ um dos objectivos da descentralização no Estado moderno; (c) soluções mais vantajosas do que a centralização, em termos de custo-eficácia. Ao lado das vantagens apontam-se os seguintes inconvenientes da descentralização: (a) descoordenação no exercício da função administrativa; (b) mau uso dos poderes discricionários da Administração por parte de pessoas nem

⁽⁷³⁾ Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª Edição (Reimpressão), Coimbra, Almedina, 1998, p. 693

⁽⁷⁴⁾ Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª Edição (Reimpressão), Coimbra, Almedina, 1998, p. 694

⁽⁷⁵⁾ Artigo 267 n.º1 da CRM de 2004, actualizada pela lei n.º1/2018 de 12 de Junho.

sempre bem preparadas para os exercer⁽⁷⁶⁾. Note-se que o sistema de descentralização administrativa pode ser concentrado ou desconcentrado.

3.2.2.1. O sistema de descentralização administrativa concentrada

O sistema de descentralização administrativa concentrada implica a existência de multiplicidade de pessoas colectivas públicas, havendo em cada uma delas apenas um centro decisório⁽⁷⁷⁾. Com efeito, neste tipo de sistema, para além do Estado-Administração, existe outras pessoas colectivas públicas, havendo em cada uma delas um centro decisório.

Portanto, trata-se de um sistema em que dentro de cada pessoa colectiva pública o superior hierárquico mais elevado, é o único órgão competente para tomar decisões, ficando os subalternos limitados às tarefas de preparação e execução das decisões daquele.

3.2.2.2. O sistema de descentralização administrativa desconcentrada

O sistema de descentralização administrativa desconcentrada implica a existência de multiplicidade de pessoas colectivas públicas somada com a repartição de competências pelos diversos graus da hierarquia no interior de cada pessoa colectiva pública⁽⁷⁸⁾. Ou seja, no sistema de descentralização administrativa desconcentrada, para além do Estado-Administração existem várias pessoas colectivas públicas estruturadas com base na repartição de competências pelos diversos graus da hierarquia no interior de cada pessoa colectiva pública.

Entre os princípios constitucionais que actualmente enformam a administração pública moçambicana, destacam-se o **princípio da descentralização** e da **desconcentração**. Com efeito, a Administração Pública moçambicana “estrutura-se com base no princípio da descentralização e da desconcentração”⁽⁷⁹⁾. Os mecanismos jurídicos destinados a efectivar a

⁽⁷⁶⁾ Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª Edição (Reimpressão), Coimbra, Almedina, 1998, p. 696

⁽⁷⁷⁾ Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª Edição (Reimpressão), Coimbra, Almedina, 1998, p. 659

⁽⁷⁸⁾ Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª Edição (Reimpressão), Coimbra, Almedina, 1998, p. 659

⁽⁷⁹⁾ Cfr. artigo 249 n.º1 da Constituição da República de Moçambique de 2004, actualizada pela Lei de Revisão pontual da Constituição da República de Moçambique n.º 01/2018 de 12 de Junho.

desconcentração administrativa são sobretudo, no Direito moçambicano, a *criação de serviços locais da administração Central com poderes decisórios e a Delegação de poderes.*

3.2.2.3. Moçambique como um Estado unitário descentralizado.

Das formas do Estado, a forma unitária é a mais simples em que a “*ordem jurídica, a ordem política e a ordem administrativa se acham aí conjugadas em perfeita unidade orgânica, referidas a um só povo, um só território, um só titular do poder público de império*”⁽⁸⁰⁾. A República de Moçambique é um Estado Unitário em que o poder constituinte e o poder constituído se exprimem por meio de instituições que representam sólido conjunto, bloco único, orientado pelos princípios da descentralização e de subsidiariedade⁽⁸¹⁾.

A opção fundamental que o texto constitucional moçambicano fez no sentido de unitarismo do Estado como esquema de estruturação do Estado Moçambicano “acomoda no seu seio esquemas de descentralização administrativa de diversa índole: (a) de *descentralização administrativa geral*, ligada a toda a Administração Pública, de base territorial ou não; (b) de *descentralização territorial local*, através de criação de organismos do poder local”⁽⁸²⁾. A existência constitucional de órgãos de governação descentralizada provincial, distrital e das autarquias locais, e o reconhecimento da sua autonomia face ao poder central, fazem parte da própria essência da democracia e traduzem-se no conceito jurídico-político de descentralização⁽⁸³⁾. Com efeito, o Estado moçambicano respeita na sua organização e funcionamento a autonomia dos órgãos de governação Provincial, distrital e das autarquias locais⁽⁸⁴⁾.

Portanto, o sistema administrativo moçambicano tem de ser um sistema descentralizado. Trata-se de um sistema que integra diversas formas de descentralização, desde logo: (a) a descentralização territorial; (b) a

⁽⁸⁰⁾ Cfr. BONAVIDES, Paulo, *ciência política*, Ob. Cit., p. 149

⁽⁸¹⁾ Cfr. artigo 8 n°1 e 2 da Constituição da República de Moçambique de 2004, actualizada pela Lei n° 01/2018 de 12 de Junho.

⁽⁸²⁾ GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Direito Constitucional de Moçambique*, Lisboa/ Maputo: IdiLP, 2015, p. 149

⁽⁸³⁾ Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª Edição (Reimpressão), Coimbra, Almedina, 1998, p. 422.

⁽⁸⁴⁾ Cfr. Artigo 8 n°3 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n°1/2018 de 12 de Junho.

descentralização institucional e (c) a descentralização associativa. A descentralização territorial é a que dá origem a existência de órgãos de governação descentralizada Provincial, distrital e as autarquias locais; a descentralização institucional, é a que dá origem aos institutos públicos e às empresas públicas; e a descentralização associativa é a que dá origem as associações públicas⁽⁸⁵⁾.

3.2.2.4. O Estado unitário descentralizado e o Estado Federal

O Estado Federal assenta numa *estrutura de sobreposição*, a qual recobre os poderes políticos locais (dos Estados federados), de modo a cada cidadão ficar simultaneamente sujeito a duas Constituições – a Constituição Federal e a Constituição do Estado Federado a que pertence – e ser destinatário de actos provenientes de dois aparelhos de órgãos legislativos, governativos, administrativos e jurisdicionais. O Estado Federal assenta também *numa estrutura de participação*, em que o poder político central surge como resultante da agregação dos poderes políticos locais. A dupla estrutura de sobreposição e de participação só pode sobreviver com integração política e jurídica; e esse papel cabe a Constituição Federal⁽⁸⁶⁾.

No Estado Unitário descentralizado a lei ordinária basta para fixar e modificar o regime jurídico das coletividades internas, ao passo que no Estado Federal, cabe esse papel não à lei ordinária, mas a uma Constituição rígida, a qual, posto que não seja intangível, é todavia muito mais difícil de modificar que a lei ordinária⁽⁸⁷⁾. Com efeito, da sobreposição e participação que caracterizam o Estado Federal, procedem os seguintes princípios directivos:

- “1º) Dualidade de soberanias – a de cada um dos Estados federados e a do Estado federal, tendo a cada um deles a sua constituição (...), bem como o correspondente sistema de funções e órgãos (legislativos, governativos, administrativos e jurisdicionais);
- 2º) Participação dos Estados federados na formação e na modificação da Constituição federal, seja a título constitutivo, seja a título de veto colectivo, seja por via representativa, seja por referendos parciais;

⁽⁸⁵⁾ Cfr. Artigo 67 da Lei n° 7/2012 de 8 de Fevereiro. No mesmo sentido, FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª Edição (Reimpressão), Coimbra, Almedina, 1998, p. 697.

⁽⁸⁶⁾ Cfr. MIRANDA, Jorge, *Teoria do Estado e da Constituição*. Coimbra, Coimbra Editora, 2002, pp. 448 -449

⁽⁸⁷⁾ Cfr. Charles Durand, *apud* BONAVIDES, Paulo, *ciência política*, Ob. Cit., p. 157

3º) Garantia (a nível da Constituição Federal) da existência e dos direitos dos Estados federados;
4º) Intervenção institucionalizada dos Estados federados na formação da vontade política e legislativa federal, através de órgãos federais com adequada representação dos Estados (senados ou Conselhos federais, os primeiros com titulares eleitos e os segundos com titulares delegados dos Governos locais;
5º) Igualdade jurídica dos Estados federados, traduzida em igualdade de direitos dos seus cidadãos, em reconhecimento dos actos jurídicos neles celebrados e em participação por igual (ou em base proporcional) nos órgãos federais ou em alguns deles;
6º) Limitação das atribuições federais, o que deriva a ideia de agregação dos Estados como hipótese explicativa de federação e possui o sentido (**inverso do da descentralização política e administrativa**) de que todas as matérias não reservadas ao Estado Federal incumbem ou podem incumbir aos Estados federados”⁽⁸⁸⁾.

“A descentralização é de todo compatível com o Estado unitário. Mas unicamente a **descentralização administrativa**, visto que a **descentralização política** já se desloca conceitualmente para a esfera do Estado Federal” ⁽⁸⁹⁾. Com efeito, nos ESTADOS FEDERADOS bem como nas REGIÕES AUTÓNOMAS de alguns Estados unitários regionais, verifica-se a **descentralização política**, que implica a detenção de “poderes legislativos e executivos próprios” por parte do Estado Federado ou por parte da região autónoma ⁽⁹⁰⁾. Por exemplo, no contexto Português são conferidos o “*estatuto de entes politicamente descentralizados as regiões autónomas da Madeira e Açores*”⁽⁹¹⁾, pois nestas regiões existem os poderes legislativos e de auto-governo, mas se distinguem dos Estados Federados, por **não possuírem autonomia constitucional**, pois as regiões autónomas dos Estados unitários “ não podem, só por si alterar o seu próprio Estatuto”⁽⁹²⁾.

Portanto, “a descentralização política diz respeito a distribuição de poderes administrativos e políticos a certas pessoas colectivas de direito público

⁽⁸⁸⁾ Cfr. MIRANDA, Jorge, *Teoria do Estado e da Constituição*. Coimbra, Coimbra Editora, 2002, pp. 4450 -451. O negrito é nosso.

⁽⁸⁹⁾ Cfr. BONAVIDES, Paulo, *ciência política*, Ob. Cit., p. 155. O negrito e as expressões cidade e distrito são nossos.

⁽⁹⁰⁾ PINTO, Ricardo Leite, *Referendo Local e Descentralização política (contributo para o estudo do referendo Local no Constitucionalismo Português)*. Ob cit, p. 18

⁽⁹¹⁾ PINTO, Ricardo Leite, *Referendo Local e Descentralização política (contributo para o estudo do referendo Local no Constitucionalismo Português)*. Ob cit, p. 18

⁽⁹²⁾ PINTO, Ricardo Leite, *Referendo Local e Descentralização política (contributo para o estudo do referendo Local no Constitucionalismo Português)*. Ob cit, p. 18

de base territorial”⁽⁹³⁾. Ou seja, a descentralização política implica poderes e funções de natureza política, em particular legislativos⁽⁹⁴⁾.

“Há descentralização administrativa quando se admitem órgãos locais de decisão sujeitos a autoridades que a própria (..) **cidade, distrito ou província** venham instituir com o propósito de resolver ou ordenar matéria de seu respectivo interesse.

Essa descentralização é caracteristicamente administrativa, porquanto trata-se de faculdades derivadas, delegadas, oriundas do poder central que faz subsistir sem nenhuma quebra da unidade do sistema jurídico. O poder central transmite determinada parcela de poderes às coletividades territoriais, conservando porém intacta e permanente a tutela sobre os quadros locais de competência”⁽⁹⁵⁾.

Assim, a descentralização administrativa resulta da autonomia de comunidades locais, autarquias ou regiões que devem gerir os seus serviços no seu próprio interesse, sujeitando-se tão só a um poder de superintendência do Estado⁽⁹⁶⁾. Com efeito, os instrumentos do processo descentralizador são a *personalidade jurídica* e a *autonomia*, sendo que os órgãos territoriais são constituídos pelo povo que através de eleições define a sua orientação político-administrativa⁽⁹⁷⁾.

⁽⁹³⁾ PINTO, Ricardo Leite, *Referendo Local e Descentralização política (contributo para o estudo do referendo Local no Constitucionalismo Português)*. Ob cit, p. 18

⁽⁹⁴⁾ Cfr. MIRANDA, Jorge, *Manual De Direito Constitucional*, Tomo III, Coimbra, 1985, p. 169 e segs..

⁽⁹⁵⁾ Cfr. BONAVIDES, Paulo, *ciência política*, Ob. Cit., p. 155. O negrito e as expressões cidade e distrito são nossos.

⁽⁹⁶⁾ PINTO, Ricardo Leite, *Referendo Local e Descentralização política (contributo para o estudo do referendo Local no Constitucionalismo Português)*. Ob cit, p. 15

⁽⁹⁷⁾ PINTO, Ricardo Leite, *Referendo Local e Descentralização política (contributo para o estudo do referendo Local no Constitucionalismo Português)*. Ob cit, p. 16

CAPÍTULO III: A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA MOÇAMBICANA

4.1. Génese e evolução da organização administrativa moçambicana.

A organização administrativa moçambicana pode ser dividida em quatro fases⁽⁹⁸⁾, a saber: (1) a fase da centralização e concentração administrativa colonial (1498-1975); (2) a fase da centralização e concentração administrativa monopartidária do Estado-administração (1975-1990); (3) a fase da introdução e implementação da descentralização administrativa autárquica (1990-2018); a fase da introdução e implementação da descentralização administrativa provincial, distrital e autárquica (2018- ...)

A divisão das fases da organização administrativa moçambicana acima referidas, teve como critério a existência e o tipo de entidades descentralizadas territoriais que foram sendo criadas da história da organização administrativa moçambicana.

1ª Fase: centralização e concentração administrativa colonial (1498-1975)

Na administração colonial das províncias ultramarinas incluindo Moçambique predominava o regime de descentralização, com leis especiais adequadas ao Estado de civilização de cada uma delas. Com efeito, as colónias portuguesas a partir de 1920, gozavam, sob fiscalização da metrópole, da autonomia financeira, e da descentralização compatíveis com o desenvolvimento de cada uma e regiam-se por leis orgânicas especiais e por diplomas coloniais⁽⁹⁹⁾.

Assim, «*Moçambique herdou do passado colonial uma estrutura administrativa essencialmente baseada no princípio da centralização, isto é o princípio da reserva do poder de decisão administrativa aos órgãos superiores da Administração central*»⁽¹⁰⁰⁾. Com efeito, “a natureza autoritária do regime Português, aliada a necessidade de forte domínio sobre as províncias ultramarinas, conduzia a que mesmo as denominadas estruturas municipais, então existentes, fossem uma simples extensão do poder central. A sua autonomia política era reduzida e quase inexistentes os meios financeiros

⁽⁹⁸⁾ Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Direito Constitucional de Moçambique*, Lisboa/ Maputo, IDiLP, 2015 pp. 104-122; MACIE, Albano, *Lições de direito administrativo moçambicano*, Vol. 1, Maputo, Escolar Editora, 2012, p. 127-138.

⁽⁹⁹⁾ Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Direito Constitucional de Moçambique*, ob cit, p. 107

⁽¹⁰⁰⁾ AAVV, *Autarquias locais em Moçambique. Antecedentes e regime jurídico*. Ob cit, o. 13

próprios”⁽¹⁰¹⁾. O dia 25 de Setembro de 1964, foi a data que marcou o início da luta armada de libertação de Moçambique, “quando a FRELIMO abriu as hostilidades em Chai, no distrito de cabo Delgado, liderada por EDUARDO MONDLANE, e depois por SAMORA MACHEL”⁽¹⁰²⁾.

No final da luta armada de libertação de Moçambique, o Governo Português aprovou um conjunto de dispositivos legais com relevância para a organização administrativa de Moçambique, desde logo:

- a) a Lei n°1/74 de 25 de Abril, que destitui das suas funções o Presidente da República, o Governo dissolve a Assembleia Nacional e o Conselho de Estado e todos os poderes ora exercidos por aquelas entidades passaram a ser exercidos pela junta de salvação Nacional;
 - b) Decreto-Lei n°169/74, de 25 de Abril, que exonera os Governadores-Gerais dos Estados de Angola e Moçambique, passando estas funções a serem exercidas pelos secretários-gerais dos mesmos Estados;
 - c) Decreto-Lei n°171/74, de 25 de Abril, que extingue a Direcção geral de segurança;
 - d) Lei 2/74, de 14 de Maio, que extingue a Assembleia nacional e a câmara corporativa;
 - e) Lei n°3/ 74 de 14 de Maio, que define a estrutura constitucional transitória que regerá a organização política até a entrada em vigor da nova Constituição política da República Portuguesa;
 - f) Lei n°6/74 de 24 de Julho, que estabelece um regime transitório de governo para os Estados de Angola e Moçambique.
- Veio o próprio acordo de Lusaka, assinado entre o Estado Português e a Frente de Libertação de Moçambique, em Lusaka, em 7 de Setembro de 1974”⁽¹⁰³⁾.

Com a assinatura do acordo de LUSAKA, a 7 de Setembro de 1974, foram criadas estruturas Governativas para assegurar a transferência de poderes que funcionaram durante o período de transição que iniciou de 7 de Setembro de 1974 até 25 de Junho de 1975, altura em que foi proclamada a independência total e completa de Moçambique, por o então Presidente da República, SAMORA MOISÉS MACHEL.

2ª Fase: Centralização e concentração administrativa monopartidária do Estado- administração (1975-1990).

Quando a independência de Moçambique foi proclamada a 25 de Junho de 1975, não houve quanto ao sistema normativo, um corte imediato, tendo a Constituição da Primeira República popular de Moçambique de 1975, admitido a aplicabilidade da legislação colonial desde que esta não fosse

⁽¹⁰¹⁾ Ministério da administração Estatal, in AAVV, *Autarquias locais em Moçambique. Antecedentes e regime jurídico*, Ob cit; p. 13

⁽¹⁰²⁾ Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Direito Constitucional de Moçambique*, ob cit, p. 109

⁽¹⁰³⁾ Cfr. MACIE, Albano, *Lições de direito administrativo moçambicano*, Ob cit p. 133.

contrária aos princípios estruturantes do Estado⁽¹⁰⁴⁾. A Constituição da República popular de Moçambique de 1975 optou “*por um modelo de administração pública socialista baseada nos princípios da centralização e concentração de poderes, apoiado num único partido*”⁽¹⁰⁵⁾.

A estrutura do poder político instalada em Moçambique, após a sua independência em 1975, era Marxista-Leninista caracterizada “por três aspectos fundamentais: a recusa da separação de poderes, a concentração progressiva da totalidade do poder e a total subordinação do poder administrativo ao poder político”⁽¹⁰⁶⁾. Com efeito, “a administração pública encontra-se subordinada ao princípio da legalidade socialista, conduzida por um único partido (FRELIMO), que comanda a interpretação e a aplicação da lei, visando a construção do socialismo”⁽¹⁰⁷⁾.

Esta fase sofreu alguma evolução a partir do IV congresso do partido FRELIMO “em que se reconheceu publicamente que o poder estava excessivamente centralizado, tendo se tornado sobredimensionado a nível Central e muito fraco a nível das províncias, distritos e Cidades”⁽¹⁰⁸⁾. Neste sentido, foram feitas várias reformas no sentido de desacumular os poderes excessivos do Presidente da República. Com efeito, foi criado “o cargo de Presidente da Assembleia Popular, através da Lei n°4/86 de 25 de Julho. O Governo passou a ser dirigido por um Primeiro-Ministro (artigo 59). Introduz-se o processo de privatização da actividade administrativa (...) através do Decreto do Conselho de Ministros n°21/89 que aprovou o regulamento de alienação de empresas, estabelecimentos e instalações e participações do Estado”⁽¹⁰⁹⁾.

⁽¹⁰⁴⁾ Cfr. Artigo 75 da Constituição da República de Moçambique de 1975.

⁽¹⁰⁵⁾ Cfr. MACIE, Albano, *Lições de direito administrativo moçambicano*, Ob cit p. 133.

⁽¹⁰⁶⁾ Cfr. CISTAC, Gilles, *História da evolução Constitucional da Pátria Amada* “in” GDI, *Evolução Constitucional da Pátria Amada*, Maputo, CEDIMO, SARL, 2009, p. 18, *Apud*, MACIE, Albano, *Lições de direito administrativo moçambicano*; Ob cit, p. 133-134

⁽¹⁰⁷⁾ Cfr. MACIE, Albano, *Lições de direito administrativo moçambicano*; Ob cit, p. 133.

⁽¹⁰⁸⁾ Cfr. MACIE, Albano, *Lições de direito administrativo moçambicano*; Ob cit, p. 136

⁽¹⁰⁹⁾ Cfr. MACIE, Albano, *Lições de direito administrativo moçambicano*; Ob cit, p. 136

3ª Fase: Introdução e implementação da descentralização administrativa autárquica (1990-2018).

A aprovação da nova Constituição da República de Moçambique em 1990 marcou o início da fase da II República, sendo que a organização administrativa moçambicana foi marcada pelos seguintes factos⁽¹¹⁰⁾⁽¹¹¹⁾:

- (a) abandono da centralização e concentração do poder administrativo numa única pessoa colectiva pública, o Estado-Administração; (...), a administração pública passa a ser objecto de controlo externo por um tribunal especializado, o tribunal administrativo, a administração pública assiste ao processo de privatização;
- (b) Surgimento do multipartidarismo, consolidado com a assinatura do Acordo Geral de Paz no dia 04 de Outubro de 1992, em Roma, entre o então Presidente da República, Joaquim Alberto CHISSANO e o saudoso Líder da RENAMO, Afonso DHLAKAMA;
- (c) Aprovação pelo Governo do programa de reforma dos órgãos locais, que culminou com a Aprovação da Lei n.º3/94 de 13 de Setembro, sobre o quadro institucional dos distritos municipais dotados de autonomia administrativa, patrimonial e financeira;
- (d) A aprovação pela Assembleia da República em 1996 da emenda Constitucional (Lei n.º9/96 de 22 de Novembro) para acomodar a institucionalização dos órgãos do poder local, uma vez que a Constituição da República de Moçambique de 1990 não previa os órgãos do poder local.
- (e) Aprovação da Lei n.º2/97 de 18 de Fevereiro sobre o quadro jurídico da implantação das autarquias locais.

4ª Fase: Introdução e implementação da descentralização administrativa provincial, distrital e autárquica (2018-....)

A introdução e implementação da descentralização administrativa provincial e distrital pela Lei de revisão pontual da Constituição da República de Moçambique (Lei n.º 1/2018 de 12 de Junho) teve como fundamento, a *necessidade de rever a Constituição da República de Moçambique para ajustá-*

⁽¹¹⁰⁾ Cfr. MACIE, Albano, *Lições de direito administrativo moçambicano*; Ob cit, pp. 137-138

⁽¹¹¹⁾ Cfr. MAZULA, Aguiar, *o quadro Institucional dos Distritos Municipais*, in AAVV, *Autarquias locais em Moçambique – Antecedentes e regime jurídico*, Lisboa/ Maputo, pp. 57-80

la ao processo de consolidação da reforma democrática do Estado, ao aprofundamento da democracia participativa e a garantia da paz, reiterando o respeito aos valores e princípios da soberania e unicidade do Estado.

Assim, ao nível da organização administrativa, a revisão pontual da Constituição da República de Moçambique de 2018, teve como implicações: (a) O aumento do número de entidades descentralizadas territoriais, pois além das autarquias locais que já existiam, foram criados os órgãos de Governação descentralizada provincial e distrital⁽¹¹²⁾; (b) a aplicação de medidas tutelares sancionatórias de demissão pelo Presidente da República do Governador de Província e administrador do Distrito, sujeita à apreciação pelo Conselho constitucional⁽¹¹³⁾; (c) a aplicação de medidas tutelares sancionatórias de demissão pelo Governo do Presidente do Conselho autárquico, sujeita à apreciação pelo Conselho constitucional⁽¹¹⁴⁾; (d) a aplicação de medidas tutelares sancionatórias de dissolução da assembleia Provincial ou autárquica pelo Governo, sujeita à apreciação pelo Conselho constitucional⁽¹¹⁵⁾.

Ao nível Legislativo, a revisão pontual da Constituição da República de Moçambique em 2018, implicou a revisão de todo o pacote legislativo autárquico e a aprovação de novas leis sobre os órgãos de Governação descentralizada Provincial e autárquica, com destaque para as seguintes leis:

- a) A Lei n°6/2018 de 3 de Agosto, que revoga a Lei n°2/97 de 18 de Fevereiro e aprova o novo quadro jurídico-legal para a implantação das autarquias locais;
- b) A Lei n°5/ 2019 de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal de tutela do Estado sobre os órgãos de Governação descentralizada Provincial e das autarquias locais e revoga a Lei n° 7/97 de 31 de Maio que estabelecia o quadro jurídico da tutela administrativa do Estado sobre as autarquias locais; e a Lei 6/2007 de 09 de Fevereiro, que alterou o regime jurídico da tutela administrativa do Estado sobre as autarquias locais;
- c) A Lei n°4/2019 de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal dos órgãos executivos de Governação descentralizada provincial;

⁽¹¹²⁾ Cfr. Artigo 268 n°1 alíneas a), b) da CRM de 2004, actualizada pela Lei n°1/2018 de 12 de Junho.

⁽¹¹³⁾ Cfr. Artigo 273 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n°1/2018 de 12 de Junho.

⁽¹¹⁴⁾ Cfr. Artigo 22 n°1 e 5 da Lei n°5/2019 de 31 de Maio.

⁽¹¹⁵⁾ Cfr. Artigos 15 e 16 da Lei n°5/2019 de 31 de Maio.

- d) A Lei nº 6/2019 de 31 de Maio que estabelece o quadro legal sobre a organização, composição e funcionamento da assembleia Provincial;
- e) A Lei nº7/2019 de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal sobre a organização e o funcionamento dos órgãos de representação do Estado na Província.

4.2. Os princípios fundamentais da organização Administrativa moçambicana.

No geral apontam-se como princípios da organização administrativa moçambicana: “desconcentração e descentralização, desburocratização e simplificação de procedimentos, unidade de acção e poderes de direcção do governo, coordenação e articulação dos órgãos da administração pública, fiscalização e supervisão da Administração pública pelos cidadãos, modernização, eficiência e eficácia, aproximação da Administração Pública ao cidadão, participação do cidadão na gestão da Administração Pública, continuidade do serviço público, estrutura hierárquica e responsabilidade pessoal”⁽¹¹⁶⁾.

Além destes princípios, importa acrescentar os princípios da autonomia local, e da subsidiariedade, previstos no pacote legislativo sobre os órgãos de governação descentralizada provincial, distrital e autárquica.

4.2.1. O Princípio da autonomia local

Os órgãos de governação descentralizada provincial, distrital e das autarquias locais gozam da autonomia administrativa, financeira e patrimonial⁽¹¹⁷⁾. Entende-se por *autonomia local* o direito e a capacidade efectiva das entidades descentralizadas regulamentarem e gerirem nos termos da lei, sob a responsabilidade e interesse das populações uma parte dos seus assuntos públicos.

A autonomia significa a capacidade das entidades descentralizadas ou dos órgãos de governação descentralizada Provincial,

⁽¹¹⁶⁾ Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Direito Constitucional de Moçambique*, ob cit, pp. 570-571 e o artigo 4 da Lei das bases gerais da organização e funcionamento da Administração Pública, Lei nº7/2012, de 08 de Fevereiro .

⁽¹¹⁷⁾ Cfr. o artigo 269 da CRM de 2004, actualizada pela Lei nº1/2018 de 12 Junho

distrital e das autarquias, *“prossegurem livremente a realização das suas atribuições através dos seus próprios órgãos e sob sua inteira responsabilidade. A autonomia local inclui, assim, a autonomia administrativa, a autonomia financeira e a autonomia regulamentar”*⁽¹¹⁸⁾.

4.2.2. O Princípio da descentralização

O princípio da descentralização consiste na criação pelo Estado, de pessoas colectivas públicas menores. A descentralização implica que a prossecução do interesse geral possa ser encarregue a outras pessoas públicas diferentes do Estado-Administração⁽¹¹⁹⁾. Assim, *“as atribuições não essenciais do Estado vão sendo cada vez mais em maior número transferidas para os Municípios”*⁽¹²⁰⁾. Com efeito, o princípio da descentralização administrativa realiza-se mediante a transferência de atribuições e competências do Estado para as entidades descentralizadas provinciais, distritais e autárquicas *“tendo por finalidade assegurar o reforço da coesão nacional, a promoção da eficiência e da eficácia da gestão pública, garantindo os direitos dos administrados”*⁽¹²¹⁾. Ou seja, a criação pelo Estado moçambicano dos órgãos de governação descentralizada provincial, distrital e autárquica, implica não só que essas entidades descentralizadas tenham atribuições próprias, mas também que se reforce a transferência de atribuições do Estado para os órgãos de governação descentralizada provincial, distrital e autárquicas na perspectiva de que *“correspondem a um núcleo de interesses verdadeiramente locais e de que são exercidas por estas duma forma mais eficiente e eficaz”*⁽¹²²⁾.

O Princípio da descentralização é portador da ideia de devolução de atribuições e de poderes do Estado aos órgãos de governação descentralizada provincial, distrital e autárquica, que são entidades públicas autónomas situadas abaixo do Estado, com o objectivo de *organizar a*

⁽¹¹⁸⁾ Cfr. NEVES, Maria José L. Castanheira, *Governo e Administração local*. Coimbra, Coimbra Editora, 2004, p. 9

⁽¹¹⁹⁾ Cfr. Artigo 11 n°1 e 2 da Lei n° 7/2019 de 31 de Maio, conjugado com o artigo 11 da Lei n°4/2019 de 31 de Maio. No mesmo sentido, vide o artigo 6 da Lei n°7/2012 de 8 de Fevereiro.

⁽¹²⁰⁾ Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª Edição (Reimpressão), Coimbra, Almedina, 1998, p. 728

⁽¹²¹⁾ Cfr. NEVES, Maria José L. Castanheira, *Governo e Administração local*. Ob cit, p. 12

⁽¹²²⁾ Cfr. NEVES, Maria José L. Castanheira, *Governo e Administração local*. Ob cit, p. 12. O itálico é nosso.

participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade, promovendo o desenvolvimento local⁽¹²³⁾.

4.2.3. O Princípio da desconcentração

O Princípio da desconcentração “impõe que a Administração Pública, venha a ser, gradualmente, cada vez mais desconcentrada”⁽¹²⁴⁾. Assim, a desconcentração traduz-se na transferência ou delegação de poderes, feita pela Administração Pública directa, a fim de desconcentrar as suas competências.

Com efeito, “a desconcentração determina a transferência originária ou delegação de poderes, dos órgãos superiores da hierarquia da Administração Pública para os órgãos locais do Estado ou para os funcionários e agentes subordinados. A delegação de poderes deve resultar da lei”⁽¹²⁵⁾.

4.2.4. O Princípio da subsidiariedade

O princípio da subsidiariedade postula que a transferência de atribuições e competências se efectue para os órgãos de governação descentralizada provincial, distrital e autárquica, melhor colocados para prosseguir, “tendo em conta a amplitude, a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia”⁽¹²⁶⁾. Ou seja, os órgãos de governação descentralizada provincial, distrital e autárquica tem competência geral e plena de desempenhar todas as tarefas com incidência local, que pela lei, não sejam atribuídas a outros titulares da administração, sem prejuízo da intervenção do Estado nos casos excepcionais de incapacidade comprovada.

Assim, em termos legais, *o princípio da subsidiariedade consiste em, o Estado, excepcionalmente, intervir na Governação descentralizada provincial (distrital ou autárquica) em casos de incapacidade devidamente comprovada na realização das respectivas atribuições*⁽¹²⁷⁾.

⁽¹²³⁾ Cfr. artigo 267 n.º 1 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n.º 1/2018 de 12 de Junho.

⁽¹²⁴⁾ Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª Edição (Reimpressão), Coimbra, Almedina, 1998, p. 728

⁽¹²⁵⁾ Cfr. Artigo 5 n.º 1 e 2 da Lei n.º 7/2012 de 8 de Fevereiro.

⁽¹²⁶⁾ Cfr. NEVES, Maria José L. Castanheira, *Governo e Administração local*. Ob cit, p. 13.

⁽¹²⁷⁾ Cfr. Artigo 10 da Lei n.º 7/2019 de 31 de Maio conjugado com o artigo 10 da Lei n.º 4/2019 de 31 de Maio.

4.2.5. O Princípio da desburocratização e simplificação de procedimentos

“O *princípio da desburocratização* significa que a administração pública deve ser organizada e deve funcionar em termos de eficiência e de facilitação de vida aos particulares – eficiência na forma de prosseguir os interesses públicos de carácter geral e facilitação de vida aos particulares em tudo quanto à Administração tenha de lhes exigir ou haja de lhes prestar”⁽¹²⁸⁾.

No mesmo sentido, a Lei de bases gerais da organização e funcionamento da Administração Pública moçambicana, estabelece que “a *desburocratização e simplificação de procedimentos determina a adopção de modelos organizacionais que permitem a articulação da Administração Pública, nomeadamente através de estabelecimento da estrutura integrada, atribuição de competências aos órgãos, funcionários e agentes subordinados, a criação de balcões únicos de atendimento, e outras formas de articulação orgânica*”⁽¹²⁹⁾.

4.2.6. O Princípio da unidade de acção e poderes de direcção do Governo

“A unidade de acção e direcção do Governo assenta, entre outros, nos seguintes pressupostos: (a) poder de direcção dos órgãos do Governo, sem prejuízo da autonomia das entidades descentralizadas; (b) coordenação e articulação dos órgãos da administração pública; (c) solidariedade governamental; (d) controlo através da supervisão hierárquica e da tutela administrativa e financeira; (e) fiscalização do Governo sobre as entidades privadas que prestam serviços públicos”⁽¹³⁰⁾.

4.2.7. O Princípio da coordenação e articulação dos órgãos da Administração Pública.

“ A coordenação administrativa, exercida em todos os níveis da administração, implica que a organização da Administração Pública seja orientada de modo a permitir a planificação articulada, aplicando-se os seguintes instrumentos de articulação e coordenação: (a) programa Quinquenal do Governo; Plano Económico e Social e orçamento do Estado; (b) outras políticas públicas; (c) planos estratégicos; (d) planos de actividades ou outras

⁽¹²⁸⁾ Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª Edição (Reimpressão), Coimbra, Almedina, 1998, p. 726

⁽¹²⁹⁾ Cfr. Artigo 7 da LBGOFAP (Lei nº 7/2012 de 8 de Fevereiro).

⁽¹³⁰⁾ Cfr. Artigo 8 da Lei nº 7/2012 de 8 de Fevereiro.

informações de cada sector; (e) balcões de atendimento único e outras modalidades de procedimentos administrativos; (f) outros instrumentos de planificação ou de coordenação”⁽¹³¹⁾.

4.2.8. O Princípio da fiscalização e supervisão através de órgãos administrativos

“A fiscalização e supervisão através dos órgãos e serviços da Administração pública baseia-se no controlo hierárquico, na tutela administrativa e financeira, nas inspecções, auditorias, e na prestação de contas ”⁽¹³²⁾.

O controlo hierárquico é o resultado do exercício do poder hierárquico que decorre da forma como está estruturada e organizada à Administração Pública, sendo consequência do escalamento vertical dos órgãos e cargos no âmbito do poder executivo. Com efeito, do controlo hierárquico decorrem as faculdades de supervisão, coordenação, orientação, fiscalização, aprovação e avocação das actividades administrativas.

Por sua vez, da tutela administrativa decorre um controlo finalístico, que consiste no controlo de legalidade da actuação da Administração Pública, na verificação do cumprimento das atribuições determinadas na lei dos órgãos de governação descentralizada provincial, distrital e autárquico. Os mecanismos de tutela do Estado sobre as entidades descentralizadas podem traduzir-se em auditorias, inspecções, inquérito, sindicância, sem prejuízo dos mecanismos legais de prestação de contas determinadas na lei para os diversos órgãos da Administração Pública.

4.2.9. O Princípio da supervisão da administração pública pelos cidadãos

“ A supervisão da Administração Pública pelo cidadão, por meio de participação individual ou colectiva, é exercida nos processos de planeamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação de acções de gestão pública e na execução de políticas públicas e programas públicos, visando o aperfeiçoamento da gestão pública, à legalidade, transparência, efectividade das políticas públicas e à eficiência administrativa”⁽¹³³⁾.

⁽¹³¹⁾ Cfr. Artigo 9 n.º 1 e 2 da Lei n.º 7/2012 de 8 de Fevereiro.

⁽¹³²⁾ Cfr. Artigo 10 da Lei n.º 7/2012 de 8 de Fevereiro.

⁽¹³³⁾ Cfr. Artigo 11 n.º 1 da Lei n.º 7/2012 de 8 de Fevereiro.

A lei prevê diversas formas de supervisão da Administração Pública pelos cidadãos, destacando entre outras “(a) a participação em consulta ou audiência pública; (b) a elaboração de relatórios e estudos independentes; (c) o exercício do direito de petição ou de representação (d) a denúncia de irregularidades; (e) o exercício de garantias administrativas e jurisdicionais; (f) a actuação do interessado nos processos administrativos; (g) a participação em órgãos colegiais da Administração Pública”(134). Além disso, os órgãos da Administração Pública organizam formas de interação e articulação com o cidadão e a sociedade Civil. Com efeito, as Instituições públicas devem dispor de livro de reclamações e caixa de sugestões e sempre que possível de uma linha verde gratuita e terminais electrónicos, através dos quais os cidadãos possam interagir com os dirigentes, avaliar os serviços prestados, e apresentar petições, queixas, reclamações, ou sugestões com vista a melhoria dos serviços públicos(135).

Os órgãos e instituições da Administração pública, nomeadamente a Administração directa e indirecta do Estado, incluindo a sua representação do estrangeiro, os órgãos de governação descentralizada provincial, distrital e autárquica; serviços de apoio técnico e administrativo dos órgãos do poder legislativo, do poder judicial, do Conselho Constitucional, do provedor de justiça, da Comissão Nacional de Eleições e demais pessoas colectivas públicas, *disponibilizam, de acordo com as suas condições, uma página electrónica, com os dados e procedimentos relevantes, nomeadamente: (a) os diplomas legais que regulam a sua organização, funcionamento e forma de relacionamento com os cidadãos; (b) os planos de actividades sectoriais e os respectivos relatórios de actividades; (c) os modelos de requerimentos e outros formulários em uso na instituição, bem como instruções ao cidadão sobre o procedimento administrativo; (d) as formas de contacto entre os cidadãos e os dirigentes; (e) carta de serviço com indicação da visão, missão, valores e padrão de qualidade de serviços prestados pela instituição; (f) outra informação julgada relevante*(136).

(134) Cfr. Artigo 11 n.º 2 da Lei n.º 7/2012 de 8 de Fevereiro.

(135) Cfr. Artigo 11 n.º 3 e 4 da Lei n.º 7/2012 de 8 de Fevereiro.

(136) Cfr. artigo 11 n.º 5 conjugado com o artigo 3 ambos da Lei n.º 7/2012 de 8 de Fevereiro.

4.2.10. O Princípio da modernização, eficiência e eficácia da administração pública

“A Administração Pública *moderniza os serviços*, tendo em conta os avanços da ciência e tecnologia, evolução económica, social e cultural do país. A *eficiência da Administração Pública* impõe que os órgãos e serviços se organizem e actuem de modo economicamente mais vantajoso para a Administração, mas sem prejuízo da satisfação do interesse geral. A *eficácia da Administração Pública* pressupõe o esforço para a consecução dos resultados ou programas estabelecidos”⁽¹³⁷⁾.

A modernização dos serviços da Administração pública é um aspecto primordial no desenvolvimento de Moçambique, sendo necessário a racionalização das suas estruturas centrais e promover a descentralização de funções, a desconcentração coordenada e a modernização de processos, permitindo a promoção da cidadania, do desenvolvimento económico e da qualidade dos serviços públicos, com ganhos de **eficiência** pela simplificação, racionalização que trazem vantagem para a administração, mas sem prejuízo da satisfação do interesse dos cidadãos.

4.2.11. O Princípio da aproximação da Administração Pública ao cidadão

O princípio da aproximação da Administração Pública ao cidadão “significa antes de mais, que a Administração Pública deve ser estruturada de tal forma que os seus serviços se localizem o mais possível junto das populações que visam servir”⁽¹³⁸⁾. Com efeito, a Administração Pública moçambicana, “*organiza-se de modo a que os órgãos e serviços públicos estejam ao dispor do cidadão a partir da Unidade territorial mais periférica, sem prejuízo de abaixo desta serem organizadas outras formas de prestação de serviço. Além disso, a aproximação do administrado implica a criação de órgãos, serviços ou procedimentos que permitem a articulação e interação directa entre a Administração e o Cidadão, permitindo a sua auscultação, a canalização de petições, queixas, reclamações ou outras sugestões*”⁽¹³⁹⁾.

⁽¹³⁷⁾ Cfr. Artigo 12 da Lei n° 7/2012 de 8 de Fevereiro.

⁽¹³⁸⁾ Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª Edição (Reimpressão), Coimbra, Almedina, 1998, p. 726

⁽¹³⁹⁾ Cfr. Artigo 13 da Lei n° 7/2012 de 8 de Fevereiro.

Trata-se de uma directriz que obriga a, tanto quanto possível, estalar geograficamente os serviços públicos junto dos cidadãos a que eles se destinam. Aproximação exigida pela lei, não é apenas geográfica, mas psicológica e humana, no sentido de que os serviços devem multiplicar os contactos com os cidadãos e ouvir os seus problemas, as suas propostas e as suas queixas, funcionando para atender às aspirações e necessidades dos administrados, e não para satisfazer os interesses ou os caprichos do poder político ou da burocracia⁽¹⁴⁰⁾.

4.2.12. O Princípio de participação do cidadão na gestão da administração pública

O princípio da participação do cidadão na gestão da Administração Pública, “significa que os cidadãos não devem intervir na vida da Administração apenas através de eleição dos respectivos órgãos, ficando depois alheios a todo funcionamento do aparelho e só podendo pronunciar-se de novo quando voltar a haver eleições para a escolha dos dirigentes, antes devem ser chamados a intervir no próprio funcionamento quotidiano da Administração Pública e, nomeadamente devem poder participar na tomada das decisões administrativas”⁽¹⁴¹⁾. Com efeito, do ponto de vista estrutural, a Administração Pública deve ser organizada de tal forma que nela existam órgãos em que os particulares ou as organizações representativas dos cidadãos (empresas e associações) participem, para poderem ser consultados acerca das orientações a seguir, o mesmo para tomar parte nas decisões a adoptar.

No mesmo sentido, os órgãos colegiais da Administração Pública moçambicana, “*promovem a integração da sociedade civil interessada na sua composição. São considerados membros da sociedade civil os representantes de associações, sindicatos, organizações não governamentais ou quaisquer outras formas de organização colectiva legítima, cujo objecto esteja relacionado*

⁽¹⁴⁰⁾ Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª Edição (Reimpressão), Coimbra, Almedina, 1998, p. 726

⁽¹⁴¹⁾ Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª Edição (Reimpressão), Coimbra, Almedina, 1998, p. 726

com as atribuições de determinado órgão ou instituição da Administração Pública. Não fazem parte da sociedade Civil, os partidos políticos”⁽¹⁴²⁾.

4.2.13. O Princípio da continuidade do serviço público

“A organização da Administração Pública deve garantir, através dos seus órgãos, funcionários e demais agentes, que o serviço público não seja interrompido em virtude de indisponibilidade de que tenha o dever legal de o prestar”⁽¹⁴³⁾.

Com feito, o serviço público como actividade de interesse colectivo, visando a sua aplicação directamente aos cidadãos, não pode parar, devendo ser contínuo, pois a sua paralisação total ou mesmo parcial poderá criar prejuízos aos seus usuários, cuja responsabilidade poderá recair sobre os funcionário e agentes do Estado. Do princípio da continuidade do serviço público decorrem certas consequências, entre outras, a relativa proibição de greve aos servidores públicos; pois a greve deverá ser exercida nos termos e nos limites definidos por lei.

4.2.14. O Princípio da estrutura hierárquica

“Sem prejuízo de outras formas de organização, os órgãos e Serviços da Administração Pública *estruturam-se na base da hierarquia administrativa*, que compreende os poderes de autoridade e de direcção dos superiores hierárquicos sobre os órgãos, funcionários e demais agentes subalternos, dispondo aqueles da faculdade de inspecionar, supervisionar e impor disciplina, podendo: (a) dar ordens e instruções aos subordinados, nos termos e limites da lei relativa ao serviço; (b) solicitar informações, directamente ou por intermédio de serviços apropriados, de todos os actos e factos ocorridos no desempenho dos serviços sob a sua direcção; (c) confirmar, rever, modificar, suspender ou renovar os actos administrativos praticados pelos seus subordinados, com fundamento na sua ilegalidade ou inconveniência; (d) aplicar, nos termos da lei, sanções disciplinares contra os subordinados”⁽¹⁴⁴⁾.

⁽¹⁴²⁾ Cfr. Artigo 14 da Lei n° 7/2012 de 8 de Fevereiro.

⁽¹⁴³⁾ Cfr. Artigo 15 da Lei n° 7/2012 de 8 de Fevereiro.

⁽¹⁴⁴⁾ Cfr. Artigo 16 da Lei n° 7/2012 de 8 de Fevereiro.

4.2.15. O Princípio da responsabilidade pessoal

“Os titulares dos órgãos da Administração Pública, os seus funcionários e demais agentes respondem civil, criminal, disciplinar e financeiramente pelos actos e omissões ilegais que pratiquem no exercício das suas funções, sem prejuízo de responsabilidade solidária do Estado, nos termos da Constituição e da legislação aplicável. A responsabilidade financeira é efectivada através os tribunais administrativos”⁽¹⁴⁵⁾.

Assim, quando os titulares dos órgãos da Administração pública, no exercício das suas funções ou por causa delas, cometem ilícitos de natureza civil, criminal, disciplinar ou financeira, serão responsabilizados, nos termos da Constituição da República de Moçambique e da legislação aplicável para cada tipo de ilícito cometido.

4.3. A estrutura da organização administrativa moçambicana

A) O Estado como pessoa colectiva.

Na acepção administrativa, o “Estado é a pessoa colectiva pública, que no seio da comunidade nacional, desempenha, sob a direcção do Governo, a actividade administrativa”⁽¹⁴⁶⁾. Trata-se do Estado-Administração, pessoa colectiva pública autónoma, não confundível com os governantes que o dirigem, nem com os funcionários que o servem, nem com outras entidades autónomas que integram a Administração, nem com os cidadãos que com ele entram em relação⁽¹⁴⁷⁾ .

Assim, o Estado moçambicano é uma pessoa colectiva que desempenha sob a direcção do Governo a actividade administrativa, tendo como órgãos o Presidente da República; a Assembleia da República o Governo e os tribunais e o Conselho Constitucional⁽¹⁴⁸⁾.

⁽¹⁴⁵⁾ Cfr. Artigo 17 da Lei n° 7/2012 de 8 de Fevereiro.

⁽¹⁴⁶⁾ FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª Edição (Reimpressão), Coimbra, Almedina, 1998, p. 212

⁽¹⁴⁷⁾ FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª Edição (Reimpressão), Coimbra, Almedina, 1998, pp. 213-214 .

⁽¹⁴⁸⁾ Cfr. artigo 133 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n°1/2018 de 12 de Junho.

B) Espécies da Administração do Estado.

A administração do Estado comporta variadas espécies, desde logo: (a) a distinção entre a administração central e a administração local do Estado; (b) a administração directa e a administração indirecta do Estado.

Assim, a estrutura geral da administração pública, tomando por referência o Estado-Administração, pode ser esquematizada nos seguintes termos: (a) administração directa do Estado, (b) administração estadual indirecta e (c) administração autónoma.

4.3.1. A Administração Directa do Estado.

A Administração directa do Estado “é a actividade exercida por serviços integrados na pessoa colectiva Estado”⁽¹⁴⁹⁾. Ou seja, “- a *Administração Estadual Direta*, tem no Estado a entidade jurídico-administrativa máxima, no plano das atribuições e da liberdade normativa, em relação às mesmas dispondo de poder de direcção, que é a faculdade administrativa máxima do ponto de vista da orientação dos serviços administrativos”⁽¹⁵⁰⁾.

A Administração Estadual Directa compreende os serviços públicos directamente prestados pelos órgãos do Estado, desde logo: os órgãos centrais, independentes, locais e de representação do Estado no estrangeiro. O Estado como pessoa colectiva reúne as seguintes características: (a) a unicidade e originalidade; (b) a territorialidade e atribuições múltiplas; (c) a organização em ministérios, comissões de natureza interministerial, e pluralidade de órgãos e serviços públicos; estrutura hierárquica⁽¹⁵¹⁾. Portanto, os principais caracteres específicos do Estado e da sua administração directa são⁽¹⁵²⁾:

- a) *Unicidade*: o Estado é a única pessoa do género. Com efeito, o conceito de órgãos de governação descentralizada provincial, distrital e autárquica, pode corresponder a várias entidades descentralizadas, enquanto que ao conceito de Estado pertence apenas a um ente que é o próprio Estado;

⁽¹⁴⁹⁾ Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª Edição (Reimpressão), Coimbra, Almedina, 1998, p. 219

⁽¹⁵⁰⁾ Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Direito Constitucional de Moçambique*, ob cit, p. 569

⁽¹⁵¹⁾ Cfr. Artigo 32 n.º 1 e 2 da Lei n.º 7/2012, de 08 de Fevereiro.

⁽¹⁵²⁾ FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª Edição (Reimpressão), Coimbra, Almedina, 1998, pp. 219-223.

- b) *Originalidade*: todas as outras pessoas colectivas públicas são sempre criadas ou reconhecidas por lei ou nos termos da lei, enquanto que a pessoa colectiva Estado não é criada pelo poder constituído;
- c) *Territorialidade*: o Estado é a primeira pessoa colectiva de população e território. Todas parcelas territoriais afectas aos órgãos de governação descentralizada provincial, distrital e autárquica, estão sujeitas ao poder do Estado;
- d) *Atribuições múltiplas*: o Estado é uma pessoa colectiva de fins múltiplos, podendo e devendo prosseguir diversas e variadas atribuições;
- e) *Organização em Ministérios*: os órgãos e serviços do Estado-Administração a nível central, estão estruturados em departamentos, organizados por assuntos ou matérias os quais se denominam Ministérios.
- f) *Pluralismo de órgãos e serviços*: são numerosos os órgãos do Estado, bem como os serviços públicos que auxiliam esses órgãos.
- g) *Estrutura hierárquica*: a administração directa do Estado acha-se estruturada em termos hierárquicos, através de órgãos e agentes ligados por um vínculo jurídico que confere ao superior o poder de direcção e ao subalterno o dever de obediência.
- h) *Personalidade una*: todos os Ministérios, órgãos e serviços, pertencem ao mesmo sujeito de direito, não são sujeitos de direito distintos. Os Ministérios e as direcções nacionais, não tem personalidade jurídica.
- i) *Supremacia*: o Estado-Administração exerce poderes de supremacia não apenas em relação aos sujeitos do direito privado, mas também sobre outras entidades públicas.

Portanto, a Administração directa Central do Estado integra os órgãos administrativos centrais e os órgãos independentes, exercendo a sua competência em todo o território do Estado Moçambicano⁽¹⁵³⁾.

⁽¹⁵³⁾ Cfr. Artigo 35 n°2 da Lei n°7/2012, de 08 de Fevereiro.

4.3.1.1. Órgãos da administração central do Estado.

“Para cumprir as suas atribuições que lhe são conferidas pela constituição e pelas leis, o Estado carece de órgãos”⁽¹⁵⁴⁾. Assim, *são órgãos da Administração Central do Aparelho de Estado, o Presidente da República, o Conselho de Ministros, a Presidência da República, os Ministérios, as comissões nacionais com natureza interministerial*⁽¹⁵⁵⁾ incluindo o Conselho de Estado.

A) O Presidente da República.

O Presidente da República é o chefe do Governo, zela por funcionamento correcto dos órgãos do Estado e dispõe do conselho de Estado e do conselho Nacional de defesa e Segurança como seus órgãos de consulta nas matérias definidas na Constituição da República⁽¹⁵⁶⁾. No domínio do Governo, compete ao Presidente da República: (a) convocar e Presidir as sessões do Conselho de Ministros; (b) nomear, exonerar e demitir o Primeiro-Ministro; (c) Criar Ministérios e comissões de natureza Ministerial; (d) nomear, exonerar e demitir os Ministros e Vice-Ministros; (e) nomear, exonerar e demitir os Reitores e Vice-Reitores das universidades Estatais, sob proposta dos respectivos colectivos de direcção ; (f) nomear, exonerar e demitir o Governador e Vice-Governador do Banco de Moçambique; (g) nomear, exonerar e demitir os Secretários de Estado na Província⁽¹⁵⁷⁾

No âmbito da aplicação das medidas tutelares sancionatórias aos órgãos singulares de governação descentralizada provincial e distrital, *compete ao Presidente da República, ouvido o Conselho de Estado, demitir o Governador de Província e o administrador de Distrito eleitos por sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico*⁽¹⁵⁸⁾.

⁽¹⁵⁴⁾ FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª Edição (Reimpressão), Coimbra, Almedina, 1998, p. 227.

⁽¹⁵⁵⁾ Cfr. Artigo 36 n.º 1 da Lei n.º 7/2012, de 8 de Fevereiro.

⁽¹⁵⁶⁾ Cfr. Artigo 37 n.º 1, 2 e 3 da Lei n.º 7/2012, de 08 de Fevereiro.

⁽¹⁵⁷⁾ Cfr. Artigo 159 n.º 1 e 2 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n.º 1/2018 de 12 de Junho.

⁽¹⁵⁸⁾ Cfr. Artigo 158 alínea j), conjugado com o artigo 165 alínea e) e 135 n.º 1 todos da CRM de 2004, actualizada pela Lei n.º 1/2018 de 12 de Junho.

B) A Presidência da República

No exercício das suas funções constitucionais, o Presidente da República é assistido pela Presidência da República, que entre outras funções apoia directamente o Presidente da República no exercício das suas funções na qualidade do chefe do Governo⁽¹⁵⁹⁾.

São atribuições da Presidência da República: (a) apoiar directamente o Presidente da República no exercício das suas funções de chefe do Estado, **chefe de Governo** e Comandante-Chefe das Forças de Defesa e Segurança; (b) assistir o Presidente da República nas relações com os demais órgãos de soberania e instituições do Estado, partidos políticos e sociedade Civil; (c) assistir o Presidente da República no domínio das relações internacionais⁽¹⁶⁰⁾.

Assim, o Presidente da República é apoiado directamente pela Presidência da República no exercício das suas competências de demitir o Governador de Província e o administrador de Distrito, no âmbito de exercício da sua função, bem como no exercício das suas competências no domínio do Governo.

C) Conselho de Estado

O Conselho de Estado, no contexto dos órgãos constitucionais, não sendo órgão de soberania, desempenha o papel de órgão de consulta do Chefe de Estado. Com efeito, “o Conselho do Estado é o órgão político de consulta do Presidente da República e tem uma natureza colegial”⁽¹⁶¹⁾.

O Conselho de Estado comporta a seguinte composição: (a) o Presidente da República; (b) o Primeiro-Ministro; (c) o Presidente do Conselho Constitucional; (d) o Provedor de Justiça; (e) os antigos Presidentes da República não destituídos da função; (f) os antigos Presidentes da Assembleia da República; (g) sete personalidades de reconhecido mérito eleitas pela Assembleia da República pelo período da legislatura, de harmonia com a representatividade parlamentar; (h) quatro personalidades de reconhecido

⁽¹⁵⁹⁾ Cfr. artigo 37 n.º4 conjugado com o artigo 38 n.º1 e 2 ambos da Lei n.º7/2012, de 8 de Fevereiro.

⁽¹⁶⁰⁾ Cfr. O Decreto Presidencial n.º4/2015 de 20 de Fevereiro, que faz a revisão do Estatuto orgânico da Presidência da República.

⁽¹⁶¹⁾ Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Direito constitucional de Moçambique*. Ob cit, p. 442

mérito, designadas pelo Presidente da República, pelo período do seu mandato; e (i) o segundo candidato mais votado ao cargo do Presidente da República⁽¹⁶²⁾.

“O funcionamento do Conselho de Estado é sempre em plenário, não havendo uma periodicidade pré-estabelecida, antes sendo convocado quando os assuntos a discutir o imponham”⁽¹⁶³⁾. Assim, no âmbito da aplicação das medidas tutelares sancionatória, aos órgãos de governação descentralizada Provincial e distrital, compete ao Conselho de Estado pronunciar-se obrigatoriamente sobre a demissão do governador de Província e do Administrador de Distrito pelo Presidente da República⁽¹⁶⁴⁾.

D) O Governo

O Governo é um órgão de soberania “*colegial de tipo governativo*, que se ocupa da condução e execução da política geral do país”⁽¹⁶⁵⁾. O Governo da República de Moçambique é o Conselho de Ministros⁽¹⁶⁶⁾. O Conselho de Ministros é composto pelo Presidente da República que a ele preside, pelo Primeiro-Ministro e pelos Ministros. Podem ser convocados para participar em reuniões do Conselho de Ministros os Vice-Ministros e os secretários de Estado⁽¹⁶⁷⁾.

Assim, o Conselho de Ministros é um órgão Central da Administração pública, com funções de decisão, execução e controlo a nível de todo o Território do Estado moçambicano⁽¹⁶⁸⁾. Com efeito, “o Conselho de Ministros assegura a administração do país, garante a integridade territorial, vela pela ordem pública, e pela segurança e estabilidade dos cidadãos, promove o desenvolvimento económico, implementa a acção social do Estado, desenvolve e consolida a legalidade e realiza a política externa do país”⁽¹⁶⁹⁾. A indicação constitucional das competências do Governo fornece uma definição material do

⁽¹⁶²⁾ Cfr. Artigo 163 n° 2 alíneas a) até i) da CRM de 2004, actualizada pela Lei n°1/2018, de 12 de Junho.

⁽¹⁶³⁾ Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Direito constitucional de Moçambique*. Ob cit, p. 444

⁽¹⁶⁴⁾ Cfr. Artigo 165 alínea e) da CRM de 2004, actualizada pela Lei n°1/2018 de 12 de Junho.

⁽¹⁶⁵⁾ Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Direito constitucional de Moçambique*. Ob cit, p. 498

⁽¹⁶⁶⁾ Cfr, Artigo 199 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n° 1/2018 de 12 de Junho, conjugado com o artigo 39 n°1 e 2 da Lei n°7/2012 de 8 de Fevereiro.

⁽¹⁶⁷⁾ Cfr. artigo 200 n°1 e 2 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n°1/2018 de 12 de Junho.

⁽¹⁶⁸⁾ Cfr, Artigo 199 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n° 1/2018 de 12 de Junho, conjugado com o artigo 39 n°1 e 2 da Lei n°7/2012 de 8 de Fevereiro.

⁽¹⁶⁹⁾ Cfr. Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Direito constitucional de Moçambique*. Ob cit, p. 498. No mesmo sentido, o artigo 202 n°1 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n°1/2018 de 12 de Junho.

Governo, que dita “a sua natureza de *órgão administrativo*, na medida em que as tarefas que lhe estão cometidas se inserem tipicamente na função administrativa: *segurança; bem-estar; cultura*”(170).

Dentre as competências do Governo constitucionalmente previstas, interessas-nos as *competências administrativas*, que são “mais intensa de todas, competindo-lhe apresentar e executar os planos e o orçamento do Estado, fazer os regulamentos de execução das leis, dirigir os serviços e a atividade da administração directa, superintender a administração indirecta e tutelar a administração autónoma, praticar actos atinentes aos funcionários e agentes da administração pública”(171). No que concerne a ***aplicação das medidas tutelares sancionatórias*** aos órgãos colegiais e singulares de governação descentralizada provincial e autárquica, compete ao Conselho de Ministros: (a) *dissolver as assembleias Provincial e autárquica*; (b) *demitir o Presidente do Conselho autárquico*(172).

E) Os Ministérios

O Ministério é o órgão central do Aparelho do Estado, criado pelo Presidente da República, que assegura a realização das atribuições do Governo decorrentes da Constituição da República. O Ministério é dirigido por um Ministro que pode ser coadjuvado por um ou mais Vice-Ministros(173). Os Ministérios organizam-se em inspecções sectoriais; direcções nacionais; direcções; gabinetes; Gabinete do Ministro; e departamento central autónomo(174)

A organização dos Ministérios assenta na racionalização da estrutura e obedece, entre outros os seguintes princípios específicos: adequação da estrutura à missão; desconcentração; descentralização; especialização em funções; coordenação e articulação; eficiência organizacional; simplificação de procedimentos e, modalidade de serviço público(175). O ***princípio da descentralização na organização dos Ministérios*** estabelece que “a *organização do Ministério toma em conta o quadro de atribuições e funções*

(170) Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Direito constitucional de Moçambique*. Ob cit, p. 498

(171) Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Direito constitucional de Moçambique*. Ob cit, p. 501

(172) Cfr. Artigo 14 n.º1 conjugado com o artigo 22 n.º1 ambos da Lei n.º 5/2019 de 31 de Maio.

(173) Cfr. Artigo 43 da Lei n.º7/2012 de 8 de Fevereiro.

(174) Cfr. Artigo 18 do Decreto n.º12/2015 de 10 de Junho.

(175) Cfr. Artigo 3 do Decreto n.º12/2015 de 10 de Junho.

conferidas às instituições da administração indirecta do Estado e às autarquias locais⁽¹⁷⁶⁾, incluindo os órgãos de governação descentralizada provincial e distrital.

Quanto às medidas tutelares sancionatórias, importa analisar o papel do Ministro que superintende a área da Administração Estatal e função pública. Com efeito, compete ao Ministro da Administração Estatal e função Pública, *propor ao Governo a dissolução da assembleia provincial ou autárquica e a demissão do Presidente do Conselho autárquico*⁽¹⁷⁷⁾.

F) As Comissões nacionais com natureza interministerial.

Dentre os órgãos da Administração Central do Aparelho de Estado, encontraram-se as comissões nacionais com natureza interministerial⁽¹⁷⁸⁾. As comissões nacionais com natureza interministerial, são criadas pelo Presidente da República, definindo as suas finalidades. Podem existir várias comissões interministeriais. A título de exemplo, cite-se a Comissão Interministerial da Administração Pública, criada pelo Decreto Presidencial nº3/2015 de 20 de Fevereiro.

A Comissão Interministerial da Administração Pública visa garantir a harmonização institucional nas matérias gerais relativas à administração pública. Trata-se de um órgão subordinado ao Conselho de Ministros e tem como atribuições se debruçar sobre as matérias gerais relativas: (a) ao fortalecimento e aprimoramento da administração pública, (b) às carreiras profissionais e remunerações, (c) ao cadastro e desempenho dos funcionários e (d) à disciplina laboral e à previdência social⁽¹⁷⁹⁾. Compõem a Comissão Interministerial da Administração Pública: (a) O Ministro da Administração Estatal e Função Pública, que a preside; (b) O Ministro da Economia e Finanças (vice-presidente); (c) O Ministro da Justiça, Assuntos Constitucionais e Religiosos; (d) O Ministro da Educação e Desenvolvimento Humano e; (e) O Ministro da Ciência e Tecnologia, Ensino Superior e Técnico-Profissional⁽¹⁸⁰⁾.

⁽¹⁷⁶⁾ Cfr. Artigo 06 nº1 do Decreto nº12/2015 de 10 de Junho.

⁽¹⁷⁷⁾ Cfr. Artigo 16 nº1 conjugado com o artigo 22 nº3 da Lei nº 5/2019 de 31 de Maio.

⁽¹⁷⁸⁾ Cfr. Artigo 36 nº1 da Lei nº 7/2012, de 8 de Fevereiro.

⁽¹⁷⁹⁾ Cfr. Artigo 2 do Decreto Presidencial nº3/2015 de 20 de Fevereiro, que cria a comissão interministerial da Administração Pública, CIAP, subordinada ao Conselho de Ministros.

⁽¹⁸⁰⁾ Cfr. Artigo 3 do Decreto Presidencial nº3/2015 de 20 de Fevereiro.

4.3.1.2. A administração central independente do Estado.

Os órgãos da Administração directa central do Aparelho do Estado abrangem ainda os órgãos independentes, desde logo: as comissões nacionais independentes⁽¹⁸¹⁾, o Provedor de justiça, os Conselhos superiores e outras entidades assim classificadas⁽¹⁸²⁾.

Assim, a administração central independente do Estado “consiste num conjunto de órgãos e Serviços que escapam a hierarquia do Governo e exercem funções consultivas de controlo, de supervisão, administrativas ou mistas”⁽¹⁸³⁾. Os órgãos centrais independentes, no desempenho das suas funções, observam a Constituição e as leis e regem-se pelos princípios de independência, imparcialidade e transparência⁽¹⁸⁴⁾.

Os membros e os titulares dos órgãos independentes são designados segundo o estabelecido na Constituição e na lei e podem integrar individualidades provenientes da sociedade civil, quando se tratar de órgãos colegiais. Uma vez designados, os membros ou titulares dos órgãos independentes são inamovíveis e não são responsabilizados pelas opiniões que emitem no âmbito do exercício das suas funções, salvo os casos previstos na lei. A isenção e a imparcialidade dos titulares dos órgãos independentes é garantida pela observância das normas sobre incompatibilidades, bem como códigos de ética e conduta aplicáveis aos titulares dos cargos públicos⁽¹⁸⁵⁾.

A) As Comissões nacionais Independentes

As comissões nacionais independentes gozam de autonomia administrativa e funcional em relação aos demais órgãos da administração pública central e local⁽¹⁸⁶⁾. Aponta-se até ao momento a Comissão Nacional de Eleições (CNE) e a Comissão Nacional dos Direitos humanos (CNDH)⁽¹⁸⁷⁾.

⁽¹⁸¹⁾ As comissões nacionais independentes gozam da autonomia administrativa e funcional em relação aos demais órgãos da Administração pública Central e local.

⁽¹⁸²⁾ Cfr. Artigo 36 n°2 conjugado com o artigo 50 n°1 ambos a Lei n° 7/2012, de 8 de Fevereiro.

⁽¹⁸³⁾ Cfr. MACIE, Albano, *Lições de direito administrativo moçambicano*; Ob cit, p. 309. Vide também o artigo 48 n°3 da Lei n°7/2012 de 8 de Fevereiro.

⁽¹⁸⁴⁾ Cfr. o artigo 48 n°2 da Lei n°7/2012 de 8 de Fevereiro.

⁽¹⁸⁵⁾ Cfr. Artigo 49 n° 1, 2 e 3 da Lei n°7/2012 de 8 de Fevereiro.

⁽¹⁸⁶⁾ Cfr. Artigo 50 n°2 da Lei n° 7/2012 de 8 de Fevereiro.

⁽¹⁸⁷⁾ Cfr. MACIE, Albano, *Lições de Direito administrativo Moçambicano*. Ob cit, p. 310

A Comissão Nacional de Eleições é um órgão do Estado, independente e imparcial, responsável pela supervisão dos recenseamentos e dos actos eleitorais⁽¹⁸⁸⁾. Com efeito, quanto à natureza, a Comissão Nacional de eleições é um órgão independente de todos os poderes públicos e privados e, no exercício das suas funções deve obediência apenas a Constituição e às leis. Os membros da comissão nacional de eleições, no exercício das suas funções, não representam as instituições públicas ou privadas, organizações políticas ou sociais da sua proveniência, defendem o interesse nacional, obedecendo aos ditames da lei e da sua consciência⁽¹⁸⁹⁾.

A Comissão Nacional dos Direitos Humanos, criada pela Lei n°33/2009 de 22 de Dezembro, é um órgão independente que “tem como funções a promoção, protecção e defesa dos direitos humanos no país através de programas de educação sobre direitos humanos”⁽¹⁹⁰⁾.

B) O provedor de Justiça

O Provedor de Justiça é um órgão que tem como função a garantia dos direitos dos cidadãos, a defesa da legalidade e da justiça na actuação da administração pública⁽¹⁹¹⁾. Trata-se de um órgão independente e imparcial no exercício das suas funções, devendo observância apenas à constituição e às leis⁽¹⁹²⁾.

“O âmbito de actuação do provedor da justiça é amplo no seio da *Administração Pública*”⁽¹⁹³⁾, pois “as funções do provedor de justiça exercem-se no âmbito da actividade da administração pública a nível central, provincial, distrital e local, bem como municipal, das forças e defesa de segurança, institutos públicos, das empresas públicas e concessionárias de serviços públicos, das

⁽¹⁸⁸⁾ Cfr. Artigo 2 n°1 da Lei n°6/2013, de 22 de Fevereiro, Republicada pela Lei n°30/2014, de 26 de Setembro, que estabelece as funções, composição, organização competências e funcionamento da Comissão Nacional de Eleições.

⁽¹⁸⁹⁾ Cfr. Artigo 3 n°1, 2 e 3 da Lei n° n°6/2013, de 22 de Fevereiro, Republicada pela Lei n°9/2014, de 12 de Março, actualizada pela Lei n° 30/2014 de 26 de Setembro.

⁽¹⁹⁰⁾ Cfr. MACIE, Albano, *Lições de Direito administrativo Moçambicano*. Ob cit, p. 314

⁽¹⁹¹⁾ Cfr. Artigo 255 da CRM de 2004, actualizada pela lei n° 1/ 2018 de 12 de Junho.

⁽¹⁹²⁾ Cfr. Artigo 257 n°1 da CRM de 2004, actualizada pela lei n° 1/ 2018 de 12 de Junho.

⁽¹⁹³⁾ Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Direito constitucional de Moçambique*. Ob cit, p.578

sociedades com capital maioritariamente público, dos serviços de exploração de bens de domínio público”(194).

O Provedor de Justiça aprecia os casos que lhe são submetidos, sem poder decisório, e produz recomendações aos órgãos competentes para reparar ou prevenir ilegalidades ou injustiças. Se as investigações do Provedor de Justiça levarem à presunção de que a Administração Pública cometeu erros, irregularidades ou violações graves, informa à Assembleia da República, o Procurador-Geral da República e a autoridade Central ou local com a recomendação de medidas pertinentes(195).

C) Os conselhos superiores

Os Conselhos Superiores são órgãos administrativos que podem dispor de competências de gestão, disciplina ou consulta nas respectivas áreas de actuação(196). São exemplos de Conselhos superiores: O Conselho superior de Comunicação Social; o Conselho Superior da Magistratura Judicial; o Conselho superior da Magistratura judicial administrativa; o Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público(197).

O Conselho Superior da Comunicação social é o órgão de disciplina e consulta, através do qual o Estado garante a independência dos órgãos de informação, a liberdade de imprensa e o direito à informação, bem como o exercício dos direitos de antena e de resposta. Trata-se de uma instituição independente, com personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira(198).

O Conselho Superior da Magistratura judicial é o órgão de gestão e disciplina da Magistratura judicial(199). “*O Conselho Superior da Magistratura Judicial pratica actos materialmente administrativos, passíveis*

(194) Cfr. Artigo 2 da Lei nº 7/2006 de 16 de Agosto, que institui o Provedor de Justiça como um órgão singular com funções de garantir os direitos dos cidadãos, a defesa da legalidade e da justiça na actuação da administração pública.

(195) Cfr. Artigo 258 nº1 e 2 da CRM de 2004, actualizada pela lei nº 1/ 2018 de 12 de Junho.

(196) Cfr. Artigo 50 nº3 da Lei nº 7/2012 de 8 de Fevereiro.

(197) Cfr. MACIE, Albano, *Lições de Direito administrativo Moçambicano*. Ob cit, pp.315-319

(198) Cfr. artigo 35 da Lei nº 18/91 de 10 de Agosto, que define os princípios que regem a actividade de imprensa e estabelece os direitos e deveres dos seus profissionais. Importa referir que esta lei se encontra em revisão.

(199) Cfr. Artigo 219 da CRM de 2004, actualizada pela Lei nº1/2018 de 12 de Junho.

de recurso contencioso de anulação perante o Tribunal Administrativo, na medida em que colocar em causa posições jurídicas dos particulares”⁽²⁰⁰⁾. O Conselho Superior da Magistratura judicial pratica actos de cariz administrativo no exercício das suas competências. Com efeito compete a este órgão: (a) nomear, colocar, transferir, promover, exonerar e apreciar o mérito profissional, exercer a acção disciplinar e, em geral, praticar todos os actos de idêntica natureza aos magistrados judiciais; (b) apreciar o mérito profissional e exercer a acção disciplinar sobre os funcionários da justiça; (c) propor a realização de inspecções extraordinárias, sindicâncias e inquéritos aos tribunais, dar pareceres e fazer recomendações sobre a política judiciária, por sua iniciativa ou a pedido do Presidente da República, da Assembleia da República ou do Governo⁽²⁰¹⁾.

O Conselho Superior da Magistratura judicial administrativa, é o órgão de gestão e disciplina da Magistratura Administrativa, fiscal e aduaneira⁽²⁰²⁾. Tal como sucede com os outros Conselhos Superiores, o Conselho Superior da Magistratura Judicial Administrativa pratica actos materialmente administrativos, passíveis de recurso contencioso de anulação perante o Tribunal Administrativo, na medida em que colocar em causa posições jurídicas dos particulares. O Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público é o órgão de gestão e disciplina do Ministério Público⁽²⁰³⁾ e, no exercício das sua competências, também pratica actos materialmente administrativos.

4.3.1.3. A Administração periférica do Estado

A administração periférica do Estado “*é o conjunto dos órgãos e serviços de pessoas colectivas públicas que dispõem de competência limitada a uma área territorial restrita, e funcionam sob a direcção dos correspondentes órgãos centrais*”⁽²⁰⁴⁾. Assim, a Administração periférica do Estado compreende

⁽²⁰⁰⁾ Cfr. MACIE, Albano, *Lições de Direito administrativo Moçambicano*. Ob cit, p. 316, o itálico é nosso.

⁽²⁰¹⁾ Cfr. Artigo 221 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n°1/2018 de 12 de Junho.

⁽²⁰²⁾ Cfr. Artigo 231 n°1 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n°1/2018 de 12 de Junho.

⁽²⁰³⁾ Cfr. Artigo 237 n°2 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n° 1/2018, de 12 de Junho.

⁽²⁰⁴⁾ FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª Edição (Reimpressão), Coimbra, Almedina, 1998, p. 305

(a) os órgãos e serviços locais do Estado e (b) os órgãos e serviços externos do Estado.

4.3.1.3.1. A Administração periférica externa do Estado

A administração periférica externa do Estado é aquela que abrange as representações do Estado-Administração por órgãos e serviços sediados no estrangeiro⁽²⁰⁵⁾. Desta forma, são órgãos da administração periférica do Estado, designadamente, as missões diplomáticas e missões consulares e especiais⁽²⁰⁶⁾.

A representação do Estado ou dos seus interesses no estrangeiro abrange todas as suas representações no exterior. São formas de representação do Estado moçambicano no exterior: (a) missões diplomáticas, que podem ser embaixadas ou altos comissariados; representações permanentes; delegações permanentes; e (b) as missões especiais e consulares podendo estes últimos serem Consulados Gerais, Consulados e Agências Consulares. As representações diplomáticas e Consulares do Estado moçambicano, subordinam-se ao Ministério dos Negócios Estrangeiros e cooperação⁽²⁰⁷⁾.

4.3.1.3.2. A Administração (periférica) local do Estado.

“A administração do Estado que aqui se refere tem a natureza de uma administração periférica, organizada segundo o princípio da desconcentração administrativa”⁽²⁰⁸⁾. Note-se que o *princípio da desconcentração* consiste na determinação de transferência originária ou delegação de poderes dos órgãos superiores da hierarquia da Administração Pública para os órgãos inferiores do Estado ou para os funcionários ou agentes subordinados nos termos da lei⁽²⁰⁹⁾.

A Administração local do Estado, assenta basicamente sobre três ordens de elementos: (a) a divisão do território; (b) os órgãos locais do Estado; (c) os serviços locais do Estado⁽²¹⁰⁾.

⁽²⁰⁵⁾ FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª Edição (Reimpressão), Coimbra, Almedina, 1998, pp. 303-306

⁽²⁰⁶⁾ Cfr. MACIE, Albano, *Lições de Direito administrativo Moçambicano*. Ob cit, p. 329

⁽²⁰⁷⁾ Cfr. 62 n°1 conjugado com o artigo 62 ambos da Lei n°7/2012 de 08 de Fevereiro.

⁽²⁰⁸⁾ Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Direito constitucional de Moçambique*. Ob cit, p.582

⁽²⁰⁹⁾ Cfr. Artigo 12 da Lei n°7/2019 de 31 de Maio.

⁽²¹⁰⁾ FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª Edição (Reimpressão), Coimbra, Almedina, 1998, p. 309

*A República de Moçambique organiza-se territorialmente em Províncias, Distritos, Postos Administrativos, localidades e povoações. A Província é a maior Unidade territorial da organização política, económica e social do Estado. **A Província** é constituída por distritos, postos administrativos, localidades e povoações. **O Distrito** é a unidade territorial imediatamente inferior à Província e é composto por Postos Administrativos, localidades e povoações. **Posto administrativo**, é a unidade territorial imediatamente inferior ao distrito e compreende as localidades e povoações. A **localidade** é a unidade territorial imediatamente inferior ao Posto Administrativo e compreende as povoações. **a povoação** compreende aldeias e outros aglomerados populacionais localizados na circunscrição territorial da localidade⁽²¹¹⁾.*

4.3.1.3.2.1. Órgãos de representação do Estado na Província.

Ao nível da Província o Governo Central é representado pelo Secretário de Estado, que assegura a realização das funções exclusivas de soberania do Estado⁽²¹²⁾. Com efeito, o Secretário de Estado na Província superintende e supervisa os serviços de representação do Estado na Província e nos distritos⁽²¹³⁾. Assim, são órgãos de representação do Estado na Província: *(a) o Secretário de Estado na Província; (b) O Serviço Provincial do Estado; (c) Os delegados provinciais e, (d) o Conselho dos Serviços Provinciais de Representação do Estado⁽²¹⁴⁾.*

A) O Secretário de Estado na Província.

O Secretário De Estado é o órgão nomeado pelo Presidente da República para representar o Estado e o Governo Central na Província, assegurando a realização de funções exclusivas de soberania do Estado, bem como a superintendência e supervisão dos serviços de representação do Estado na Província, no Distrito, no Posto Administrativo, na localidade e na povoação⁽²¹⁵⁾.

⁽²¹¹⁾ Cfr. Artigos 16, 17, 18, 19, 20 e 21 todos da Lei nº 7/2019 de 31 de Maio.

⁽²¹²⁾ Cfr. Artigo 141 nº1 e 3 da CRM de 2004, actualizada pela Lei nº 1/2018 de 12 de Junho.

⁽²¹³⁾ Cfr. Artigo 141 nº4 da CRM de 2004, actualizada pela Lei nº 1/2018 de 12 de Junho.

⁽²¹⁴⁾ Cfr. Artigo 22 conjugado com os artigos 29, 33, 36 todos da Lei nº7/2019 de 31 de Maio.

⁽²¹⁵⁾ Cfr. Artigo 141 nº3 e 4 da CRM de 2004 actualizada pela Lei nº1/2018 de 12 de junho, conjugado com o artigo 24 da Lei nº7/2019 de 31 de Maio

Ao Secretário de Estado é legalmente conferido um conjunto de competências que vão desde⁽²¹⁶⁾: (a) a representação do Estado na Província; (b) a representação do Governo central na Província; (c) a direcção do conselho dos serviços provinciais do Estado na Província; (d) a orientação da preparação do plano económico e social e o respetivo balanço de execução nas áreas de representação do Estado na Província; (e) a direcção da execução e controlo do plano e orçamento dos serviços de representação do Estado na Província; (f) a apresentação de relatórios periódicos ao governo Central sobre o funcionamento dos serviços de representação do Estado na Província; (g) a implementação, a nível da Província de acções e actividades de cooperação internacional, no quadro da materialização da estratégia da política externa e de cooperação internacional do Estado moçambicano; (h) a prática de actos administrativos e a tomada de decisões indispensáveis, sempre que as circunstâncias excepcionais de interesse público o exijam, devendo comunicar imediatamente ao órgão competente; (i) a intervenção e recomendação de medidas pertinentes no âmbito da preservação da ordem e segurança públicas; (j) o exercício de outras competências determinadas por lei.

Cabe ao Secretário de Estado na Província, reconhecer as autoridades comunitárias, desde logo, reconhecer os chefes tradicionais, secretários de bairro ou aldeia e outros líderes legitimados pelas respectivas comunidades ou grupo social e reconhecidas pelo Estado que exerce determinada autoridade sobre as mesmas⁽²¹⁷⁾.

Os actos administrativos praticados pelo Secretário de Estado na Província tomam a forma de: (a) despachos, quando executórios; (b) ordem de serviço, quando sejam instruções genéricas, devendo ser comunicados aos interessados e publicados no *boletim da República*, nos termos gerais⁽²¹⁸⁾.

B) O Serviço Provincial.

O *Serviço Provincial do Estado* é um órgão de representação local do Estado, dirigido por um *Director de Serviço Provincial*, nomeado centralmente, ouvido o Secretário de Estado na Província e, que se subordina

⁽²¹⁶⁾ Cfr. artigo 26 da Lei n°7/2019 de 31 de Maio

⁽²¹⁷⁾ Cfr. Artigo 25 da Lei n°7/2019 de 31 de Maio

⁽²¹⁸⁾ Cfr. Artigo 27 da Lei n°7/2019 de 31 de Maio.

ao Secretário de Estado e ao Ministro ou dirigente do aparelho Central do Estado, que superintende o respectivo sector ou ramo de actividade⁽²¹⁹⁾.

São atribuições do Serviço Provincial do Estado: (a) garantir a implementação dos planos e programas aprovados e os definidos centralmente; (b) orientar e apoiar as unidades económicas e sociais dos respectivos sectores de actividades; (c) garantir a implementação de políticas nacionais com base nos planos e decisões dos órgãos centrais, de acordo com as necessidades do desenvolvimento territorial; (d) dirigir e controlar as actividades dos órgãos e instituições da respectiva área de actuação, garantido o apoio técnico e metodológico; (e) promover a participação das organizações e associações da sociedade civil nas respectivas áreas de actuação; (f) assessorar o Secretário de Estado na Província nas matérias do respectivo sector⁽²²⁰⁾.

C) O Delegado Provincial

O delegado provincial é o representante da instituição pública central, na respectiva província, nomeado pelo titular da respectiva instituição pública Central⁽²²¹⁾. Assim, parece-nos que podem existir na província, vários delegados provinciais que representam diversas instituições públicas de nível Central, na respectiva província.

Com efeito, o Delegado Provincial subordina-se centralmente, sem prejuízo do dever de articulação e coordenação com o Secretário de Estado na Província e com o Governador de Província, através de programação e realização de actividades conjuntas e partilha de informação periódica⁽²²²⁾.

D) Conselho dos Serviços de representação do Estado

O *Conselho dos Serviços Provinciais de Representação do Estado*, é o órgão de representação do Estado na Província criado para efeitos de supervisão e superintendência composto pelo Secretário de Estado na Província; Director do Gabinete do Secretário de Estado na Província; e pelos Directores ou dirigentes dos Serviços provinciais do Estado⁽²²³⁾.

⁽²¹⁹⁾ Cfr. Artigo 22 alínea b) e artigo 34 n.º 3 ambos da Lei n.º 7/2019 de 31 de Maio

⁽²²⁰⁾ Cfr. Artigo 33 n.º 1 alíneas a) até f) da Lei n.º 7/2019 de 31 de Maio

⁽²²¹⁾ Cfr. Artigo 36 n.º 1, 2 da Lei n.º 7/2019 de 31 de Maio

⁽²²²⁾ Cfr. artigo 36 n.º 3 e 4 da Lei n.º 7/2019 de 31 de Maio.

⁽²²³⁾ Cfr. Artigo 29 da Lei n.º 7/2019 de 31 de Maio

4.3.1.3.2.2. Órgãos de representação transitória do Estado no Distrito até 2024.

A Lei nº7/2019 de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal sobre a organização e o funcionamento dos órgãos de representação do Estado na Província derroga as leis 8/2003 de 19 de Maio, que estabelece os princípios e normas de organização, competências e funcionamento dos órgãos locais do Estado nos escalões de Província, distrito, Posto administrativo e de localidade e a Lei nº11/2012 de 8 de Fevereiro, de revisão da Lei 8/2003 de 19 de Maio, dos órgãos locais do Estado e legislação complementar, no que se refere a Governação de âmbito Provincial.

Mas, as disposições contidas na Lei 8/2003, de 19 de Maio e na Lei nº 11/2012 de 08 de Fevereiro, e a legislação complementar atinente ao âmbito de governação distrital, mantém-se, transitoriamente, em vigor até a realização das eleições das Assembleias distritais a ter lugar em 2024, com a exceção do nº3 do artigo 41; nº2 do artigo 43 da Lei 8/2003, de 19 de Maio, dos nºs 5, 6 e 7 do artigo 6, do nº6 do artigo 34, dos nºs 5, 6 e 7 do artigo 46, dos nºs 2 e 4 do artigo 49 e do nº3 do 50B da Lei nº11/2012 de 08 de Fevereiro, que são revogados⁽²²⁴⁾. Assim, transitoriamente, até a realização das eleições gerais a terem lugar em 2024, os órgãos de representação do Estado no distrito são: (a) o administrador do Distrito; e (b) o Governo distrital⁽²²⁵⁾.

A) O Administrador do Distrito

O Administrador distrital é o representante da autoridade central da Administração do Estado, no respectivo distrito e, é nomeado pelo Ministro que que superintende na Administração estatal e função pública e na Administração local do Estado. Nas suas ausências, o Administrador do Distrito é substituído por um substituto, nomeado pelo Ministro que superintende a área da administração local do Estado, ouvido o Governador de Província⁽²²⁶⁾.

⁽²²⁴⁾ Cfr. Artigo 41 nº1 e 3 da Lei nº7/2019 de 31 de Maio.

⁽²²⁵⁾ Cfr. artigo 40 nº2 alínea a) da Lei nº 7/2019 de 31 de Maio conjugado com o artigo 37 do Decreto 11/2005 de 10 de Junho.

⁽²²⁶⁾ Cfr. Artigo 40 nº2 alínea b) da Lei nº7/2019 de 31 de Maio.

No âmbito da representação do Estado, compete ao Administrador do Distrito⁽²²⁷⁾: (a) representação da autoridade central da administração do Estado no território do respetivo distrito; (b) prestar informações ao Governo Provincial e aos órgãos centrais do Estado acerca de assuntos de interesse do distrito ou com este relacionados; (c) promover a consolidação e reforço da unidade nacional no território do respetivo distrito⁽²²⁸⁾.

O Administrador distrital supervisa o funcionamento dos órgãos locais do Estado dos escalões de Posto Administrativo, localidade de povoação, em conformidade com a lei e as decisões dos órgãos de Estado de escalões superiores. O Administrador do Distrito tem competências para inspecionar as actividades dos serviços existentes no distrito⁽²²⁹⁾.

B) O Governo Distrital

O Governo Distrital é o órgão local do Estado encarregue de realizar o programa do Governo, o plano económico e social e o orçamento do Estado, no respectivo distrito com poderes de decisão, execução e controlo das actividades previstas. O Governo distrital tem a seguinte composição: (a) Administrador Distrital; (b) secretário Permanente distrital; (c) directores de Serviços Distritais⁽²³⁰⁾.

Até a realização de eleições gerais a terem lugar em 2024, compete ao Governo definir a estrutura orgânica do Governo distrital e criar serviços distritais, dependendo das necessidades, potencialidades e capacidades de desenvolvimento económico, social e cultural de cada distrito⁽²³¹⁾. Assim, transitoriamente, o aparelho do Estado no distrito é composto por (a) secretaria distrital, (b) gabinete do administrador distrital e, (c) serviços distritais⁽²³²⁾.

⁽²²⁷⁾ Cfr. artigo 26 da Lei n.º 7/2019 de 31 de Maio

⁽²²⁸⁾ Cfr. Artigo 39 n.º 1 do Decreto n.º 11/2005 de 10 de Junho, conjugado com o artigo 41 n.º 3 da Lei n.º 7/2019 de 31 de Maio.

⁽²²⁹⁾ Cfr. Artigo 40 do Decreto n.º 11/2005 de 10 de Junho, conjugado com o artigo 41 n.º 3 da Lei n.º 7/2019 de 31 de Maio.

⁽²³⁰⁾ cfr. Artigo 44 e 45 do Decreto n.º 11/2005 de 10 de Junho, conjugado com o artigo 41 n.º 3 da Lei n.º 7/2019 de 31 de Maio.

⁽²³¹⁾ Cfr. o artigo 40 n.º 1 da Lei n.º 7/2019 de 31 de Maio

⁽²³²⁾ Cfr. Artigo 48 do Decreto n.º 11/2005 de 10 de Junho, conjugado com o artigo 41 n.º 3 da Lei n.º 7/2019 de 31 de Maio.

4.3.2. A Administração Estadual descentralizada.

No direito moçambicano, a descentralização compreende as seguintes espécies: (a) os órgãos de governação descentralizada Provincial e distrital; (b) as autarquias locais; (c) a administração indirecta do Estado; (d) instituições públicas do ensino superior e; (e) associações públicas⁽²³³⁾.

Assim, começaremos por analisar as espécies de descentralização que compõem a administração autónoma e, depois analisaremos as espécies de descentralização que compõem a administração indirecta do Estado, incluindo as instituições públicas do ensino superior e as associações públicas.

4.3.2.1. A Administração Estadual autónoma

“A administração autónoma” é *aquela que prossegue interesses públicos próprios das pessoas que a constituem e por isso se dirige a si mesma, definindo com independência a orientação das suas actividades, sem sujeição a hierarquia ou a superintendência do Governo*⁽²³⁴⁾. O seja, - “a Administração autónoma do Estado, integra o conjunto de instituições que, levando a cabo atribuições próprias e já distintas das do Estado, se autonomizam em maior medida deste, em relação a qual aquele apenas exerce um ténue poder tutelar de mera legalidade...”⁽²³⁵⁾.

Assim, fazem parte da Administração Estadual descentralizada autónoma, (a) os órgãos de governação descentralizada Provincial e distrital; (b) as autarquias locais; (c) as associações públicas e d) as instituições Públicas do Ensino Superior e de investigação Científica.

4.3.2.1.1. Os órgãos de Governação descentralizada Provincial.

A Província é a maior Unidade territorial da organização política, económica e social do Estado e é constituída por distritos, Postos administrativos, localidades e povoações. No território da província podem existir autarquias locais⁽²³⁶⁾. Assim, os órgãos de governação descentralizada

⁽²³³⁾ Cfr. Artigo 268 n°1 alíneas a), b) da CRM de 2004, actualizada pela Lei n°1/2018 de 12 de Junho, conjugado com o artigo 67 n°1 alíneas a), b), c) d) da Lei n°7/2012 de 31 de 8 de Fevereiro.

⁽²³⁴⁾ FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª Edição (Reimpressão), Coimbra, Almedina, 1998, p. 393.

⁽²³⁵⁾ Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Direito Constitucional de Moçambique*, ob cit, p. 569

⁽²³⁶⁾ Cfr. Artigo 27 da Lei n° 4/2019 de 31 de Maio

provincial caracterizam-se por: a) *possuírem três elementos: território, população e órgãos executivos e deliberativos*; b) *serem eleitos por sufrágio universal, igual, secreto, periódico e pessoal*; c) *gozarem de autonomia administrativa, patrimonial e financeira*; d) *terem personalidade jurídica e capacidade jurídica própria, distinta do Estado*; e) *disporem de um poder regulamentar próprio*; f) *estarem sujeitos a tutela administrativa e financeira do Estado*; f) *serem órgãos de representação democrática*⁽²³⁷⁾ e; g) *fazerem parte da administração autónoma*.

Por definição legal, os órgãos de governação descentralizada provincial, *são pessoas colectivas de Direito Público com personalidade jurídica, dotados de autonomia administrativa, patrimonial e financeira, sem prejuízo dos interesses nacionais e da participação do Estado*⁽²³⁸⁾.

A autonomia administrativa dos órgãos executivos de Governação descentralizada compreende os poderes de: (a) praticar actos definitivos e executórios em matéria da sua competência, dentro da respectiva circunscrição territorial; (b) criar, organizar e fiscalizar serviços destinados a assegurar a prossecução das suas atribuições⁽²³⁹⁾.

Quanto a prossecução das suas atribuições, importa referir que a Governação descentralizada exerce funções em áreas não atribuídas as autarquias locais e que não sejam da competência exclusiva dos órgãos centrais, nomeadamente: (a) agricultura, pesca, pecuária, silvicultura, segurança alimentar e nutricional; (b) gestão de terra, na medida a determinar por lei; (c) transportes públicos; na área não atribuída as autarquias; (d) gestão e protecção do meio ambiente; (e) florestas, fauna bravia e área de conservação ; (f) habitação, cultura e desporto; (g) saúde no âmbito dos cuidados primários; (h) educação, no âmbito do ensino primário, do ensino geral e da formação técnico profissional; (i) turismo, folclore, artesanato e feiras locais; (j) hotelaria, não podendo ultrapassar o nível de três estrelas; (k) promoção do investimento local; (l) água e saneamento; (m) indústria e comércio; (n) estradas e pontes, que

⁽²³⁷⁾) Cfr. MACUÁCUA, Edson da Graça, *Moçambique, Revisão Constitucional de 2018 e descentralização. Contexto, processo, inovações, desafios e perspectivas*. Escolar Editora, Maputo, 2019, p. 194

⁽²³⁸⁾ Cfr. Artigo 2 da Lei 4/2019 de 31 de Maio.

⁽²³⁹⁾ Cfr. Artigo 20 n°2 da Lei n° 4/2019 de 31 de Maio

correspondam ao interesse local, provincial e distrital; (o) prevenção e combate a calamidades naturais; (p) promoção de desenvolvimento local; (q) planeamento e ordenamento Territorial; (s) outras a serem determinadas por lei⁽²⁴⁰⁾.

A autonomia financeira, compreende os poderes de: (a) elaborar e executar programa de actividades e de orçamento próprio; (b) elaborar as contas de gerência; (c) dispor de receitas próprias; (d) ordenar e processar as despesas; (e) arrecadar receitas, que por lei forem destinadas aos órgãos de Governação descentralizada⁽²⁴¹⁾.

A autonomia patrimonial, compreende o poder de gerir o património do Estado, bem como criar património próprio⁽²⁴²⁾.

A *autonomia administrativa*, financeira e patrimonial dos órgãos de Governação descentralizada Provincial, não pode prejudicar os interesses nacionais e a participação do Estado nos assuntos locais. Como feito, “realização das atribuições da governação descentralizada deve respeitar a política Governamental traçada a nível central, no âmbito da política unitária do Estado e as demais leis”⁽²⁴³⁾, devendo existir uma articulação e coordenação entre os órgãos centrais do Estado e os órgãos de governação provincial descentralizada.

Com efeito, existem mecanismos legais de articulação e coordenação entre os órgãos da Administração directa do Estado e os órgãos de governação descentralizada provincial, desde logo⁽²⁴⁴⁾: (a) os órgãos de soberania e outras instituições centrais do Estado, auscultam os órgãos executivo de governação descentralizada provincial, relativamente às matérias da sua competência respeitantes à província; (b) a prossecução das atribuições dos órgãos executivos de governação descentralizada provincial é feita no quadro da articulação permanente, com os órgãos competentes da administração central e de representação do Estado na Província; (c) para efeitos de coordenação entre os órgãos executivos de governação descentralizada provincial e os sectores de nível central, realizam-se Conselhos

⁽²⁴⁰⁾ Cfr. Artigo 18 n.º1 alíneas a) até s) da Lei n.º4/2019 de 31 de Maio.

⁽²⁴¹⁾ Cfr. Artigo 20 n.º3 da Lei n.º4/2019 de 31 de Maio.

⁽²⁴²⁾ Cfr. Artigo 20 n.º4 da Lei n.º4/2019 de 31 de Maio

⁽²⁴³⁾ Cfr. Artigo 18 n.º2 da Lei n.º4/2019 de 31 de Maio

⁽²⁴⁴⁾ Cfr. Artigo 24 n.º1, 2, 3, 6, 7 da Lei n.º 4/2019 de 31 de Maio

nacionais de coordenação nos termos a regulamentar; (d) os órgãos centrais do Estado enviam, no princípio de cada ano, ao Governador de Província instruções técnico-metodológicas que possibilitem uma planificação e acção coordenadas das actividades sectoriais a realizar na Província, cuja implementação é da responsabilidade do Estado.

Os órgãos de governação descentralizada provincial fazem parte da administração autónoma, uma vez que *“prossegue interesses públicos próprios das pessoas que a constituem, e por isso, se dirige a si mesmas, definindo com independência, a orientação das suas actividades, sem sujeição a hierarquia ou a superintendência do governo”*⁽²⁴⁵⁾.

Discute-se a diferença entre os órgãos de governação descentralizada e as autarquias locais. Sobre este assunto, alguns autores aponta as diferenças entre as autarquias locais e os órgãos de governação descentralizada Provincial nos seguintes termos: a esfera de actuação das autarquias locais *“limita-se ao que é considerado como assuntos de interesse comum das comunidades locais. Enquanto que a esfera de actuação dos órgãos de governação descentralizada provincial e distrital, vai para além das questões consideradas de interesse das respectivas populações, podendo a luz do princípio da subsidiariedade receber mais atribuições e competências do Estado. As autarquias são governos de vizinhos, tem uma jurisdição territorial reduzida, enquanto que os órgãos de governação descentralizada provincial e distrital tem uma jurisdição territorial maior”*⁽²⁴⁶⁾. Para o professor GILLES CISTAC, os órgãos de governação descentralizada Provincial e Distrital são autarquias locais superiores à circunscrição territorial do Município ou da povoação, pois *“pode-se evocar o número 04, do artigo 273 da Constituição da República, sobre as “categorias das autarquias locais”, que determina que “a lei pode estabelecer outras categorias autárquica superiores ou inferiores à circunscrição territorial do município ou da povoação”*⁽²⁴⁷⁾. O artigo 273 n°4 da CRM de 2004, corresponde actualmente ao artigo 287 n°4 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n°1/2018

⁽²⁴⁵⁾ FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, 3ª Edição Vol. I, Almedina, 2008, p. 419, *Apud*, MACIE, Albano, *Lições de Direito administrativo Moçambicano*. Ob cit; p.357

⁽²⁴⁶⁾ Cfr. MACUÁCUA, Edson da Graça, *Moçambique, Revisão Constitucional de 2018 e descentralização. Contexto, processo, inovações, desafios e perspectivas*. Ob cit; p. 196.

⁽²⁴⁷⁾ Cfr. CISTAC, Gilles, in <http://www.verdade.co.mz/tema-de-fundo/35-themadefundo/51593-gilles-cistac-preve-gestao-autonoma-das-provincias-onde-a-renamo-reclama-vitoria> - acesso 10/10/2019.

de 12 de Junho, que prevê que “a lei pode estabelecer outras categorias autárquicas superiores ou inferiores à circunscrição territorial do Município ou da povoação”.

4.3.2.1.2. Os órgãos de Governação descentralizada Distrital a partir de 2024.

A descentralização compreende também os órgãos de governação descentralizada distrital⁽²⁴⁸⁾. Assim, os órgãos de governação descentralizada distrital caracterizam-se também por: a) *possuírem três elementos: território, população e órgãos executivos e deliberativos; b) serem eleitos por sufrágio universal, igual, secreto, periódico e pessoal; c) gozarem de autonomia administrativa, patrimonial e financeira; d) terem personalidade jurídica e capacidade jurídica própria, distinta do Estado; e) disporem de um poder regulamentar próprio; f) estarem sujeitos a tutela administrativa e financeira do Estado; f) serem órgãos de representação democrática⁽²⁴⁹⁾ e g) fazerem parte da administração autónoma.*

O distrito é a unidade territorial principal da organização e funcionamento da administração local do Estado e base de planificação social e cultural da República de Moçambique⁽²⁵⁰⁾. Trata-se de uma circunscrição abaixo da Província, decalcando as características dos os órgãos de governação descentralizada provincial. Neste sentido, os órgãos de governação descentralizada distrital podem ser definidos como pessoas colectivas de Direito Público de âmbito distrital com personalidade jurídica, dotados de autonomia administrativa, patrimonial e financeira, sem prejuízo dos interesses nacionais e da participação do Estado⁽²⁵¹⁾.

Os órgãos de governação descentralizada distrital fazem parte da administração autónoma, uma vez que também prosseguem “*interesses públicos próprios das pessoas que a constituem, e por isso, se dirige a si*

⁽²⁴⁸⁾ Cfr. Artigo 268 n.º 1 alínea a) da CRM de 2004 actualizada pela Lei n.º 1/2018 de 12 de Junho.

⁽²⁴⁹⁾ Cfr. MACUÁCUA, Edson da Graça, *Moçambique, Revisão Constitucional de 2018 e descentralização. Contexto, processo, inovações, desafios e perspectivas*. Escolar Editora, Maputo, 2019, p. 194

⁽²⁵⁰⁾ Cfr. Artigo 2.º do Decreto 11/2005 de 10 de Junho.

⁽²⁵¹⁾ Cfr. Artigo 269 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho.

mesmas, definindo com independência, a orientação das suas actividades, sem sujeição a hierarquia ou a superintendência do governo”⁽²⁵²⁾.

4.3.2.1.3. As autarquias locais

1) Noção e elementos do conceito de autarquias locais.

Embora sejam doutrinariamente possíveis outras definições, vamos aceitar e partir da definição Constitucional, segundo a qual “*as autarquias locais são pessoas colectivas públicas, dotadas de órgãos representativos próprios, que visam a prossecução de interesses das populações respectivas, sem prejuízo de interesses nacionais e da participação do Estado*”⁽²⁵³⁾. Nesta definição constitucional não se menciona especificamente o território como elemento do conceito de autarquia local, pelo que trazemos um outro conceito doutrinal, segundo o qual, *as autarquias locais, “são pessoas colectivas territoriais, dotadas de órgãos representativos próprios, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas”*⁽²⁵⁴⁾. Assim, o conceito de autarquia comporta quatro elementos essenciais, desde logo⁽²⁵⁵⁾:

(a) **o território**: o território da autarquia permite determinar o conjunto da população que vai ser gerida pelos respectivos órgãos autárquicos, ou seja, a população cujos interesses vão ser prosseguidos por uma determinada autarquia.

(b) **o agregado populacional**: a população é a razão de ser da existência da própria autarquia, pois a autarquia existe para prosseguir interesses que tem como destinatários a população aí residente.

(c) **os interesses comuns**: as especificidades locais geram um tipo de interesses comuns às populações, diverso dos interesses estaduais, originando assim a necessidade de serem também administrados por órgãos diferentes dos estaduais.

⁽²⁵²⁾ FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, 3ª Edição Vol. I, Almedina, 2008, p. 419, *Apud*, MACIE, Albano, *Lições de Direito administrativo Moçambicano*. Ob cit; p.357

⁽²⁵³⁾ Cfr. artigo 286 da CRM de 2004, actualizada pela Lei nº1/2018 de 12 de Junho.

⁽²⁵⁴⁾ NEVES, Maria José L. Castanheira, *Governo e Administração local*. Coimbra, Coimbra Editora, 2004, p. 21.

⁽²⁵⁵⁾ NEVES, Maria José L. Castanheira, *Governo e Administração local*. Coimbra, Coimbra Editora, 2004, p. 21-23.

(d) **os órgãos representativos**: as autarquias locais têm órgãos representativos das respectivas populações e são eleitos por essas mesmas populações. A nossa constituição optou pela eleição directa do órgão deliberativo (Assembleia autárquica) e do órgão executivo singular (o Presidente do Conselho autárquico)⁽²⁵⁶⁾.

2) Categorias de autarquias locais.

As autarquias locais são os Municípios e as Povoações, sendo que os municípios correspondem a circunscrição territorial das cidades e vilas e as povoações correspondem à circunscrição territorial da sede dos postos administrativos⁽²⁵⁷⁾.

A lei pode estabelecer outras categorias autárquicas superiores ou inferiores à circunscrição territorial do Município ou da povoação⁽²⁵⁸⁾. Seguindo de perto o pensamento do professor GILLES CISTAC⁽²⁵⁹⁾, pode afirmar-se que os órgãos de governação descentralizada Provincial e Distrital são autarquias locais superiores à circunscrição territorial do Município e da povoação respectivamente.

4.3.2.1.4. As associações públicas

As associações públicas, são “*peças colectivas públicas, de tipo associativo, criadas para assegurar a prossecução de determinados interesses públicos, pertencentes a um grupo de pessoas que se organizam para a sua prossecução*”⁽²⁶⁰⁾. Em termos legais, **as associações públicas** de entidades privadas são pessoas colectivas de direito público, autónomas do Estado, que representam os interesses públicos pertencentes aos associados⁽²⁶¹⁾ e dispõem de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, prossequindo os seus fins de forma independente da entidade que os institui⁽²⁶²⁾.

⁽²⁵⁶⁾Cfr. Artigo 289 n.º 2 e 3 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n.º 1/2018 de 12 de Junho conjugado com o artigo 2 da Lei n.º 6/2018 de 3 de agosto.

⁽²⁵⁷⁾ Cfr. Artigo 287 n.º 1, 2, 3 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n.º 1/2018 de 12 de Junho.

⁽²⁵⁸⁾ Cfr. Artigo 287 n.º 4 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n.º 1/2018 de 12 de Junho.

⁽²⁵⁹⁾ Cfr. CISTAC, Gilles, in <http://www.verdade.co.mz/tema-de-fundo/35-themadefundo/51593-gilles-cistac-preve-gestao-autonoma-das-provincias-onde-a-renamo-reclama-vitoria> - acesso 10/10/2019.

⁽²⁶⁰⁾ Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª Edição (Reimpressão), Coimbra, Almedina, 1998, p. 400

⁽²⁶¹⁾Cfr. Artigo 109 n.º 1 da Lei n.º 7/ 2012 de 8 de Fevereiro.

⁽²⁶²⁾ Cfr. artigo 115 da Lei n.º 7/2012 de 08 de Fevereiro

Quando a associação é representativa de uma profissão, adopta a forma de ordem profissional⁽²⁶³⁾, por exemplo, *a Ordem dos Advogados de Moçambique, a Ordem dos Contabilistas e auditores de Moçambique; a Ordem dos Engenheiros, a Ordem dos Médicos, etc...*

As associações públicas são criadas e extintas por acto legislativo, aprovado pela Assembleia da República, que adopta em simultâneo os respectivos estatutos e, dispõem de capacidade jurídica pública necessária à prossecução dos interesses a seu cargo, podendo no domínio da gestão pública, praticar actos administrativos, celebrar contratos administrativos e aprovar regulamentos administrativos⁽²⁶⁴⁾.

Em relação ao regime jurídico, as associações públicas regem-se pelo direito público no que se refere aos actos de gestão pública e pelo regime geral das associações públicas no que se refere aos actos da gestão privada. As associações públicas, embora autónomas, estão sujeitas ao controlo exercido pelos seus membros, através de órgãos sociais apropriados bem como à tutela administrativa do Estado⁽²⁶⁵⁾.

Na sua organização e funcionamento, as associações públicas, devem observar os princípios seguintes⁽²⁶⁶⁾: (a) princípio da autonomia e independência dos poderes do Estado; (b) articulação e coordenação com as entidades estatais; (c) unicidade, sendo proibida a existência de mais de uma associação pública por cada área de interesse público ou área profissional; (d) respeito pelos direitos fundamentais e liberdades dos membros, sem prejuízo de que quando se trate de ordens profissionais, a inscrição condiciona o exercício da profissão; (e) formação democrática de órgãos; (f) proibição de exercício de funções que nos termos da Constituição e das Leis correspondem a atribuições sindicais.

⁽²⁶³⁾ Cfr. Artigo 109 n.º 2 da Lei n.º 7/2012 de 8 de Fevereiro.

⁽²⁶⁴⁾ Cfr. Artigo 111 conjugado com o artigo 112 n.º 1 da Lei n.º 7/2012 de 8 de Fevereiro.

⁽²⁶⁵⁾ Cfr. Artigo 116 n.º 1 da Lei n.º 7/2012 de 8 de Fevereiro.

⁽²⁶⁶⁾ Cfr. Artigo 110 da Lei n.º 7/2012 de 8 de Fevereiro

4.3.2.2. A Administração Estadual indirecta.

A) Noção e objectivos da administração indirecta do Estado.

A Administração indirecta do Estado compreende o conjunto de instituições públicas, dotadas de personalidade jurídica própria, criadas por iniciativa dos órgãos centrais do Estado para desenvolver a actividade administrativa destinada à realização dos fins estabelecidos no acto da sua criação⁽²⁶⁷⁾. Ou seja, “a Administração Estadual indirecta, integra o conjunto de instituições que, sendo formalmente autónomas na sua existência e ação, também são pessoas colectivas de Direito Público, ainda assim, desenvolvendo as atribuições que, no fim de contas, se podem reconduzir aos interesses estaduais, mas que o Estado para si não reservou directamente, antes delegou para o fazerem autonomamente, relativamente as quais pode exercer um intermédio poder de superintendência, que é composta pelos institutos públicos e pelas entidades públicas empresariais;⁽²⁶⁸⁾.”

Administração indirecta do Estado tem como objectivos “promover a descentralização administrativa não territorial, através de transferência das responsabilidades do Estado para entes menores de modo a tornar mais eficaz e eficiente, bem como menos oneroso no exercício da actividade administrativa”⁽²⁶⁹⁾. Ou seja, a administração indirecta do Estado promove a transferência das responsabilidades do Estado para entes menores, de modo a tornar o exercício da actividade administrativa mais eficaz, eficiente e menos oneroso⁽²⁷⁰⁾.

Os objectivos da administração indirecta do Estado implicam que “a criação de uma pessoa colectiva integrada na administração indirecta do Estado tenha como consequência a racionalização dos recursos humanos, financeiros e materiais do Estado na medida em que as actividades do Estado são desenvolvidas para o novo ente⁽²⁷¹⁾. Assim, as pessoas colectivas integradas na administração indirecta do Estado dispõem de capacidade jurídica pública, podendo excepcionalmente praticar actos de gestão privada na medida do necessário à prossecução das suas atribuições e só podem dispor de poderes

⁽²⁶⁷⁾ Cfr. Artigo 72 da Lei nº7/2012 de 8 de Fevereiro.

⁽²⁶⁸⁾ Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Direito Constitucional de Moçambique*, ob cit, p. 569

⁽²⁶⁹⁾ Cfr. MACIE, Albano, *Lições de Direito administrativo Moçambicano*. Ob cit; p. 332

⁽²⁷⁰⁾ Cfr. Artigo 75 nº1 da Lei nº7/2012 de 8 de Fevereiro.

⁽²⁷¹⁾ Cfr. Artigo 75 nº2 da Lei nº7/2012 de 8 de Fevereiro.

públicos, de direitos e assumir deveres estritamente necessários para a realização do interesse que lhes for cometido por lei⁽²⁷²⁾.

B) Âmbito da administração indirecta do Estado.

A Administração indirecta do Estado compreende o Banco de Moçambique, os institutos públicos; as fundações públicas; os fundos públicos e o sector empresarial do Estado. A Administração indirecta do Estado pode abranger as instituições de investigação Científica, sem prejuízo destas adoptarem outra forma de organização⁽²⁷³⁾. Todas essas pessoas colectivas criadas no âmbito da administração indirecta do Estado podem gozar de autonomia administrativa, financeira, patrimonial e técnica⁽²⁷⁴⁾.

B.1) Banco de Moçambique

O Banco de Moçambique é o Banco Central da República de Moçambique e, é uma pessoa colectiva de direito público dotado de autonomia administrativa e financeira⁽²⁷⁵⁾.

B.2) Institutos públicos

Em termos de conceito, os Institutos Públicos são *personas colectivas de direito público, dotadas de personalidade jurídica própria, criadas com o fim de realizar as atribuições fixadas no acto da sua criação e podem dispor de autonomia administrativa e financeira*⁽²⁷⁶⁾. A criação de institutos públicos, no âmbito da administração indirecta do Estado, compete ao Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro que superintende a área da actividade do instituto a criar⁽²⁷⁷⁾.

Assim, os institutos públicos “são criados por um acto de autoridade, nomeadamente o Decreto do Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro de tutela, não cabendo a nenhum outro órgão criar”⁽²⁷⁸⁾. A criação do

⁽²⁷²⁾ Cfr. Artigos 76 e 77 da Lei nº7/2012 de 31 de

⁽²⁷³⁾ Cfr. Artigo 67 nº2 conjugado com o artigo 74 nº1 alíneas a) até e) ambos da Lei nº7/2012 de 8 de Fevereiro.

⁽²⁷⁴⁾ Cfr. Artigo 73 da Lei nº7/2012 de 8 de Fevereiro.

⁽²⁷⁵⁾ Cfr. Artigo 78 da Lei nº7/2012 de 8 de Fevereiro.

⁽²⁷⁶⁾ Cfr. Artigo 80 da Lei nº7/2012 de 8 de Fevereiro.

⁽²⁷⁷⁾ Cfr. Artigo 82 da Lei nº 7/2012 de 8 de Fevereiro.

⁽²⁷⁸⁾ Cfr. MACIE, Albano, *Lições de Direito administrativo Moçambicano*. Ob cit; p. 333

instituto público pode ter lugar quando a prestação dos Serviços em regime de administração directa não seja viável, quanto a custos e eficácia, e se demonstre por estudos técnicos, que eles podem dispor de autonomia administrativa e financeira, sem prejuízo da criação de institutos públicos que apenas gozem de autonomia administrativa, desde que comprovadamente se demonstre a sua não criação possa causar grave prejuízo ao interesse público⁽²⁷⁹⁾. O acto de criação dos Institutos públicos define as atribuições, os órgãos bem como a espécie da autonomia reconhecida ao instituto e o respectivo regime orçamental. Assim os institutos públicos prosseguem fins específicos, devendo ter uma vocação especializada, a fixar no acto da sua criação⁽²⁸⁰⁾.

Quanto ao tipo de institutos públicos importa referir que de acordo com as funções que desempenham os institutos públicos podem ser: (a) institutos reguladores; (b) institutos de gestão; (c) Institutos fiscalizadores; (d) institutos de infra-estruturas; (e) os institutos de normalização; (f) institutos de prestação de serviços⁽²⁸¹⁾.

Os mecanismos de controlo dos institutos públicos consistem na tutela administrativa e financeira do governo e na fiscalização pelos tribunais administrativos. Com efeito, os institutos públicos são objecto de tutela e superintendência a exercer pelo Ministro ou outro órgão que superintende a área da actividade do instituto em causa⁽²⁸²⁾. A tutela administrativa pode ser exercida sobre os actos e os órgãos dos institutos públicos, desde que os poderes estabelecidos não restrinjam injustificadamente a autonomia do instituto. A tutela sobre os institutos públicos pode ser⁽²⁸³⁾:

- (a) **Integrativa**: consiste no poder do órgão tutelar aprovar, homologar, modificar ou ratificar os actos praticados pelo órgão tutelado;
- (b) **Inspectiva**: compreende o poder do órgão tutelar de realizar acções de inspecção, fiscalização ou auditoria, dos actos praticados pelo órgão tutelado;

⁽²⁷⁹⁾ Cfr. Artigo 83 n.º 1 e 2 da Lei n.º 7/2012 de 8 de Fevereiro.

⁽²⁸⁰⁾ Cfr. Artigo 82 n.º 2 conjugado com o artigo 85 ambos da Lei n.º 7/2012 de 8 de Fevereiro.

⁽²⁸¹⁾ Cfr. Artigo 81 n.º 1 alíneas a) até f) da Lei n.º 7/2012 de 8 de Fevereiro.

⁽²⁸²⁾ Cfr. artigo 88 conjugado com o artigo 89 n.º 1 ambos da Lei n.º 7/2012 de 8 de Fevereiro.

⁽²⁸³⁾ Cfr. Artigo 90 conjugado com o artigo 91 n.º 1, 2, 3, 4, 5, 6 ambos da Lei n.º 7/2012 de 8 de Fevereiro.

- (c) **Revogatória:** compreende o poder de revogar ou extinguir os efeitos dos actos inconvenientes e ou ilegais praticados pelo órgão tutelado;
- (d) **Sancionatória:** compreende o poder de efectivar a responsabilidade disciplinar relativamente aos órgãos da pessoa colectiva tuteladas e;
- (e) **Substitutiva:** consiste no poder do órgão de tutela de, em casos, excepcionais, substituir-se ao órgão tutelado para prática de actos por este omitidos.

O Ministro ou outro órgão de tutela, com observância da autonomia dos institutos públicos, pode exercer o poder de superintendência através de direcção de orientações, emissão de directivas ou solicitação de informações aos órgãos dirigentes dos institutos públicos sobre os objectivos a atingir na gestão do instituto e sobre as prioridades a adoptar na respectiva prossecução⁽²⁸⁴⁾.

B.3) Fundações públicas

Em termos do conceito, **as fundações públicas** são pessoas colectivas de direito público, criadas pelo Conselho de Ministros, destinadas a gerir no interesse geral, patrimónios ou fundos públicos. A criação das fundações públicas é independente da dotação inicial do património, recursos materiais ou financeiros que constituem o seu substrato⁽²⁸⁵⁾.

Quanto à natureza, as fundações públicas adoptam sempre a *natureza de institutos públicos*, devendo na sua denominação apresentar menções que permitam a sua distinção dos restantes tipos institucionais. Quando a fundação tenha por objectivo a satisfação complementar de necessidades de ordem económica, social e cultural de seus membros, funcionários e agentes da administração pública, adopta a forma de serviços sociais⁽²⁸⁶⁾. O regime jurídico de criação, organização e tutela das fundações públicas é, com as necessárias adaptações, o dos institutos públicos⁽²⁸⁷⁾.

⁽²⁸⁴⁾ Cfr. artigo 92 n.º 1 da Lei n.º 7/2012 de 8 de Fevereiro.

⁽²⁸⁵⁾ Cfr. artigo 95 conjugado com o artigo 98 ambos da Lei n.º 7/2012 de 8 de Fevereiro.

⁽²⁸⁶⁾ Cfr. artigo 95 da Lei n.º 7/2012 de 8 de Fevereiro.

⁽²⁸⁷⁾ Cfr. Artigo 97 da Lei n.º 7/2012 de 8 de Fevereiro.

B.4) Os fundos públicos

Em termos de noção, **os fundos públicos** são pessoas colectivas de direito público, criadas por decisão do Conselho de Ministros, destinadas a angariar e gerir, no interesse geral, recursos financeiros a empregar no desenvolvimento de determinadas áreas de interesse público⁽²⁸⁸⁾. Ou seja, os fundos públicos são pessoas colectivas de direito público de tipo institucional, criadas por Decreto do Conselho de Ministros para angariar e gerir, no interesse geral, recursos financeiros a empregar no desenvolvimento de determinadas áreas de interesse público.

Os fundos públicos obedecem ao princípio da unicidade, estando proibida a existência de mais do que um fundo numa mesma área de serviço público e para a prossecução da mesma finalidade. O regime jurídico de criação, organização e tutela dos fundos públicos é, com as necessárias adaptações, o dos institutos públicos⁽²⁸⁹⁾.

B.5) Empresas públicas

As empresas públicas são pessoas colectivas de direito público, dotadas de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, criadas pelo Decreto do Conselho de Ministros, com capitais próprios ou de outras entidades públicas, para realizar a sua actividade no quadro dos objectivos traçados do diploma da sua criação. O decreto de criação de empresas publicas deve aprovar os respectivos estatutos, tendo em conta a viabilidade económica, financeira e social comprovada pelo estudo previamente elaborado⁽²⁹⁰⁾.

Integram o sector empresarial do Estado as unidades produtivas ou comerciais que são exclusivas ou maioritariamente participadas pelo Estado e que adoptam a forma de organização e funcionamento empresarial. Assim, o sector empresarial do Estado garante: (a) o exercício de actividades nas áreas consideradas estratégicas, nomeadamente económicas nos ramos de indústria, mineração, energia, hidrocarbonetos, turismo, transporte e do comércio ou; (b)

⁽²⁸⁸⁾ Cfr. artigo 100 da Lei n° 7/2012 de 8 de Fevereiro.

⁽²⁸⁹⁾ Cfr. Artigo 101 conjugado com o artigo 102 ambos da Lei n° 7/2012 de 8 de Fevereiro.

⁽²⁹⁰⁾ Cfr. Artigo 1, artigo 2 n°1 conjugados com o artigo 3 n°1 e 2 todos da Lei n°6/2012 de 8 de Fevereiro.

obtenção de níveis adequados de satisfação das necessidades da colectividade, bem como a promoção do desenvolvimento segundo os parâmetros exigentes de qualidade, economia, eficiência e eficácia, contribuindo igualmente para o equilíbrio económico e financeiro do conjunto do sector público⁽²⁹¹⁾.

B.6) As Instituições públicas do ensino superior e de investigação científica.

As instituições públicas do ensino superior, são pessoas colectivas de direito público, dotadas de autonomia científica, pedagógica, administrativa e financeira. Assim, as instituições públicas do ensino superior que fazem parte da administração pública autónoma, são as Universidades, os Institutos Superiores, as Escolas Superiores, os Instituto Superiores Politécnicos, as Academias ou outras que forem assim classificadas pela lei do Ensino Superior ⁽²⁹²⁾. Nas Universidades públicas “existe superintendência do Governo e financiamento Estadual predominante, pelo que as Universidades continuam a ser, essencialmente, **institutos públicos estaduais**”⁽²⁹³⁾.

As **instituições públicas de investigação científica** são pessoas colectivas de direito público dotadas de autonomia científica, administrativa e financeira e, compreendem estações, laboratórios, centros e institutos, de acordo com a legislação da criação das instituições de investigação científica⁽²⁹⁴⁾.

Note-se que tanto as instituições públicas do ensino superior, bem como as instituições públicas de investigação científica, regem-se pela legislação específica e pelos princípios seguintes⁽²⁹⁵⁾: (a) democracia e direitos humanos; (b) igualdade e não discriminação; (c) valorização dos ideais da pátria, ciência e humanidade; (d) liberdade de criação cultural, artística, inovação, investigação científica e tecnológica; (e) autonomia e; (f) participação no desenvolvimento económico, científico, social do país, da região e do mundo.

⁽²⁹¹⁾ Cfr. artigo 103 conjugado com o artigo 104 ambos da Lei nº 7/2012 de 08 de Fevereiro.

⁽²⁹²⁾ Cfr. artigo 121 nº1 conjugado com o artigo 120 ambos da Lei nº 7/2012 de 08 de Fevereiro.

⁽²⁹³⁾ Cfr. Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª Edição (Reimpressão), Coimbra, Almedina, 1998, p. 401.

⁽²⁹⁴⁾ Cfr. Artigo 125 nº1 conjugado com o artigo 124 ambos da Lei nº7/2012 de 08 de Fevereiro.

⁽²⁹⁵⁾ Cfr. Artigo 122 alíneas a) até f) conjugado com o artigo 123 e artigo 126 todos da Lei nº 7/2012 de 08 de Fevereiro

CAPÍTULO IV: O SISTEMA DE GOVERNO DAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS.

5.1. Organização e funcionamento das entidades descentralizadas.

5.1.1. órgãos dos Municípios

A administração da autarquia é confiada a órgãos deliberativos e executivos. Com efeito, as autarquias locais têm como órgãos uma Assembleia, dotada de poderes deliberativos e um executivo que responde perante ela. O órgão executivo da autarquia local é o Conselho Autárquico, dirigido por um presidente⁽²⁹⁶⁾.

5.1.1.1. A assembleia Municipal

a) Noção e composição da Assembleia Municipal.

A Assembleia autárquica é o órgão representativo da autarquia local dotada de poderes deliberativos. “É o fórum das correntes político-ideológicas existentes ao nível do Município”⁽²⁹⁷⁾. A Assembleia autárquica nas cidades e vilas corresponde a Assembleia Municipal ⁽²⁹⁸⁾.

Quanto a sua composição, a Assembleia autárquica é constituída por membros eleitos por Sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico dos cidadãos eleitores residentes na circunscrição territorial da Autarquia⁽²⁹⁹⁾. Assim, a Assembleia Municipal é composta por “um número de membros proporcional a um determinado número de eleitores residentes no respectivo círculo eleitoral, na razão de”⁽³⁰⁰⁾: (a) 13 membros quando o número de eleitores for igual ou inferior a 20 000; (b) 17 membros quando o número de eleitores for superior a 20 000 e inferior a 30 000; (c) 21 membros quando o número de eleitores for superior a 30 000 e inferior a 40 000; (d) 31 membros quando o número de eleitores for superior a 40000 e inferior a 60 000; (e) 39

⁽²⁹⁶⁾ Cfr. artigo 289 n.ºs 1 e 3 da CRM de 2004, na redação dada pela Lei de Revisão Constitucional n.º1/2018 de 12 de Junho.

⁽²⁹⁷⁾ Cfr. CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias locais*, Maputo, Livraria Universitária, 2001, p. 105.

⁽²⁹⁸⁾ Cfr. Art. 3 da Lei n.º 6/2018 de 03 de Agosto, Lei do quadro jurídico-legal de implantação das autarquias locais.

⁽²⁹⁹⁾ Cfr. artigo 289 n.º2 da CRM de 2004, na redação dada pela Lei de Revisão Constitucional n.º1/2018 de 12 de Junho, conjugado com o artigo 33 da Lei n.º 6/2018 de 3 de agosto.

⁽³⁰⁰⁾ Cfr. artigo 35 n.º1 da Lei n.º6/2018 de 30 de Agosto. No mesmo sentido, Cfr. CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias locais*, Ob. cit, p. 106.

membros quando o número de eleitores for superior a 60 000. Nos municípios com mais de 100 000 eleitores o número de 39 membros é aumentado para mais 1 para cada 20 000 eleitores⁽³⁰¹⁾.

O mandato da Assembleia Municipal é de cinco anos⁽³⁰²⁾. Compete ao Conselho de Ministros a marcação da data de investidura da Assembleia Municipal. Procede a investidura da Assembleia Municipal o Juiz Presidente do Tribunal Judicial de Província, quando se trata de município da Cidade de Maputo, e das cidades capitais provinciais e, o Juiz Presidente do Tribunal Judicial de distrito quando se trate de outras cidades e vilas, no prazo de 15 dias, a contar da data da validação e proclamação dos resultados eleitorais, pelo Conselho Constitucional. O acto de investidura da Assembleia Municipal realiza-se estando presentes mais da metade dos membros eleitos. O membro ausente no acto de investidura e que não apresente justificação no prazo de 30 dias subsequentes a investidura perde o mandato⁽³⁰³⁾.

A alteração da composição da Assembleia Municipal pode ocorrer em caso de morte, renúncia, perda de mandato, suspensão ou qualquer outra razão que implique um dos membros da Assembleia Municipal deixe de fazer parte dela, a sua substituição é feita pelo suplente imediatamente a seguir na ordem da respectiva lista. Compete ao Presidente da Assembleia Municipal comunicar o facto ao membro substituto e convoca-lo para efeito de tomada de assento que deve ser feita antes do início da reunião seguinte deste órgão. Esgotada a possibilidade de substituição e desde que não esteja em efectividade de funções dois terços do número de membros que constituem a Assembleia, o Presidente comunica o facto ao Conselho de Ministros para efeitos de marcação de novas eleições no prazo de 30 dias. A eleição da nova Assembleia municipal implica também a eleição do novo presidente do Conselho Municipal. A nova Assembleia e o novo presidente completam o mandato anterior. Se o período em falta para o termo do mandato da Assembleia Municipal for igual ou inferior a doze meses, não se realizam eleições ⁽³⁰⁴⁾.

⁽³⁰¹⁾ Cfr. artigo 35 n.º2 da Lei n.º6/2018 de 30 de Agosto.

⁽³⁰²⁾ Artigo 37 n.ºs 1 a 5 da Lei n.º6/2018 de 03 de Agosto

⁽³⁰³⁾ Cfr. Artigo 38 da Lei n.º 6/2018 de 03 de Agosto.

⁽³⁰⁴⁾ Cfr. Artigo 40 da Lei n.º6/2018 de 03 de Agosto

b) Funcionamento da Assembleia autárquica

Depois da sua investidura, a Assembleia Municipal elege entre os seus membros, por escrutínio secreto a sua mesa, composta por um Presidente, um Vice-Presidente e um secretário. A mesa é eleita pelo período do mandato, sem embargo dos seus membros poderem ser substituídos pela Assembleia Municipal, em qualquer momento, por deliberação da maioria absoluta. Terminada a votação para a mesa e verificando-se empate na eleição do Presidente da Mesa da Assembleia Municipal, realiza-se um novo escrutínio secreto, sendo que se o empate prevalecer no segundo escrutínio, é declarado presidente da Mesa da Assembleia Municipal o candidato da lista mais votada. Se o empate verificar-se relativamente ao Vice-Presidente proceder-se-á a nova eleição, mantendo-se o empate, cabe ao Presidente da Mesa da Assembleia Municipal a respectiva designação dentre os membros que tiverem ficado empatados⁽³⁰⁵⁾.

Na mesma sessão que elege a mesa da assembleia Municipal, proceder-se-á a discussão do Regimento da Assembleia Municipal⁽³⁰⁶⁾. Os princípios fundamentais a constarem do Regimento da Assembleia autárquica são fixados por Decreto do Conselho de Ministros⁽³⁰⁷⁾.

O Presidente da mesa da Assembleia Municipal é substituído, nas suas ausências e impedimentos, pelo Vice-Presidente. O secretário é substituído, nas suas ausências e impedimentos pelo membro designado pela Assembleia. Na ausência de todos membros da mesa, a Assembleia municipal elege, por voto secreto, uma mesa *ad hoc* para presidir a essa sessão. Compete a mesa proceder à marcação de faltas e apreciar a justificação das mesmas, podendo, os membros considerados faltosos recorrer para a Assembleia municipal. As faltas têm de ser justificadas, por escrito, no prazo de 10 dias, a contar da data da reunião em que se tiverem verificado⁽³⁰⁸⁾.

A Assembleia Municipal realiza cinco sessões ordinárias por ano e o calendário das sessões ordinárias é fixado pela Assembleia Municipal na primeira sessão ordinária de cada ano⁽³⁰⁹⁾. Note-se que a determinação da

⁽³⁰⁵⁾ Cfr. artigo 39 n.ºs 1, 2, 3, 4 e 5 da Lei n.º6/2018 de 03 de Agosto.

⁽³⁰⁶⁾ Cfr. Artigo 37 n.º6 da Lei n.º6/2018 de 03 de Agosto.

⁽³⁰⁷⁾ Cfr. Artigo 111 n.º1 da Lei n.º 6/2018 de 03 de Agosto.

⁽³⁰⁸⁾ Cfr. Artigo 39 n.ºs 6, 7, 8, 9, e 10 da Lei n.º6/2018 de 03 de Agosto.

⁽³⁰⁹⁾ Cfr. Artigo 41 n.ºs 1 e 3 da Lei n.º6/2018 de 03 de Agosto.

ordem do dia de algumas sessões ordinárias não dependem do poder discricionário da Assembleia Municipal, porque a lei impõe que ao Presidente da Assembleia Municipal para convocar duas sessões cuja ordem do dia é a aprovação do relatório de contas do ano anterior e a aprovação de plano de actividades e do orçamento para o ano seguinte⁽³¹⁰⁾. “*Esta obrigação legislativa tem por fundamento o respeito de princípios de boa gestão orçamental e, nomeadamente o princípio de anualidade*”⁽³¹¹⁾.

A Assembleia Municipal pode reunir-se extraordinariamente, por iniciativa do seu presidente, por deliberação da mesa ou a requerimento: (a) do Conselho Municipal; (b) de 50% dos membros da Assembleia em efectividade de funções; (c) de pelo menos 5% dos cidadãos eleitores inscritos no recenseamento eleitoral do município; (d) do Presidente do Conselho municipal, a pedido do membro do Conselho de Ministros com poderes de tutela sobre as autarquias locais, para apreciação de questões suscitadas pelo Governo. O Presidente da Assembleia Municipal é obrigado a convocar no prazo de 10 dias a contar da data da tomada de conhecimento da iniciativa, devendo a sessão realizar-se no prazo de 30 dias a contar da data de convocação, sob pena de se considerar automaticamente convocada para o trigésimo dia após da data do pedido formalmente efectuado. Nas sessões extraordinárias a Assembleia Municipal só pode tratar dos assuntos específicos para que tenha sido expressamente convocada⁽³¹²⁾.

As sessões da Assembleia Municipal são públicas e a sua duração é determinada pelo seu regimento⁽³¹³⁾. “*os regimentos das Assembleias municipais devem integrar normas relativas à presença de público nas reuniões da Assembleia Municipal. De todas sessões deve se lavrar uma “ACTA” que é da responsabilidade do respectivo secretário da Assembleia, que obrigatoriamente assistirá às sessões, lavrará e subscreverá as respectivas actas*”⁽³¹⁴⁾.

⁽³¹⁰⁾ Cfr. Artigo 41 n.º 2 da Lei n.º 6/2018 de 03 de Agosto.

⁽³¹¹⁾ CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Maputo, 2001, p. 108. O itálico é nosso.

⁽³¹²⁾ Cfr. Artigo 42 n.ºs 1, 2 e 3 da Lei n.º 6/2018 de 03 de Agosto.

⁽³¹³⁾ Cfr. Artigos 43 e 44 da Lei n.º 6/2018 de 03 de Agosto.

⁽³¹⁴⁾ CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Maputo, 2001, p. 109. O itálico é nosso.

c) Competências da Assembleia autárquica no âmbito das relações inter-orgânicas com os órgãos executivos da autarquia.

No âmbito das relações inter-orgânicas entre a Assembleia Municipal e os órgãos executivos da autarquia, compete a assembleia Municipal: (a) comunicar a entidade tutelar qualquer facto de que tome conhecimento que entenda ser motivo de perda de Mandato (b) acompanhar e fiscalizar a actividade dos órgãos executivos municipais e serviços dependentes; (c) **demitir o presidente do Conselho Municipal nos termos da Lei**; (d) fixar o número de vereadores sob proposta do Presidente do Conselho Municipal, nos termos da lei⁽³¹⁵⁾.

Os procedimentos e fundamentos para demissão do Presidente do Conselho Municipal pela Assembleia Municipal não estão expressamente previstos na Lei que estabelece o quadro jurídico-legal das autarquias locais⁽³¹⁶⁾. Trata-se de uma lacuna, que a nosso ver, tendo em conta o espírito do sistema de funcionamento dos órgãos deliberativos das entidades descentralizadas, **de iure condendo**, deverá consagrar um regime jurídico dos fundamentos e procedimentos para a demissão do Presidente do Conselho Municipal pela Assembleia Municipal, semelhante ao regime jurídico de demissão do Governador de Província pela Assembleia Provincial. Assim, **de iure condendo**, a Assembleia Municipal poderá demitir o Presidente do Conselho Municipal nos seguintes casos: (a) responsabilidade na não prossecução das atribuições do município; (b) não submissão à aprovação pela assembleia Municipal do Programa e orçamento anual da governação do município; (c) condenação em pena de prisão maior transitada em julgado; (d) situação de incompatibilidade superveniente não declarada e não sanada no prazo de 15 dias após a tomada da posse; (e) não respeito dos limites orçamentais fixados pela respectiva Assembleia Municipal para a realização da despesa, nos termos da lei; (f) não respeito dos limites definidos pela respectiva Assembleia Municipal para a contratação de empréstimos, nos termos da lei; (g) falte a sessão da Assembleia Municipal para a qual tenha sido convocado, sem que tenha apresentado justificação; (h) inscrever-se ou assumir funções em partido político; coligações

⁽³¹⁵⁾ Cfr. artigo 45 n.º2 alíneas f), l) e n.º4 da Lei n.º6/2018 de 03 de agosto.

⁽³¹⁶⁾ Trata-se da Lei n.º 6/2018 de 03 de Agosto.

de partidos políticos ou grupo de cidadãos eleitores proponentes diferentes daquele pelo qual foi eleito.

Verifica-se também uma lacuna na actual legislação autárquica sobre os **procedimentos** para a demissão do Presidente do Conselho Municipal pela respectiva Assembleia Municipal. Assim, **de iure condendo**, a demissão do Presidente do Conselho Municipal pela Assembleia Municipal poderá ser antecedida de inquérito, sindicância ou auditoria aos órgãos ou serviços do conselho Municipal. O inquérito, a sindicância ou auditoria poderá ser ordenado pela respectiva Assembleia Municipal, que criará para o efeito uma comissão para o apuramento dos actos que possam conduzir à demissão do Presidente do Conselho Municipal. A comissão a ser criada assegurará que o Presidente do conselho Municipal seja ouvido, fixando-se o prazo de 15 dias para a apresentação da sua defesa. Findo o prazo de defesa, a Assembleia Municipal poderá reunir-se para analisar os argumentos da defesa do Presidente do Conselho Municipal visado e deliberar pela sua manutenção ou demissão. A deliberação da Assembleia Municipal que decidirá pela demissão do Presidente do Conselho Municipal poderá ser aprovada por maioria de dois terços.

Além disso o regime jurídico em falta sobre a demissão do Presidente do Conselho Municipal pela Assembleia Municipal, deverá, **de ure condendo**, prever a aprovação de uma moção de reprovação sobre a execução do programa e orçamento do Município ou outro assunto de interesse local e a votação da iniciativa de moções de reprovação por iniciativa da própria Assembleia Municipal. A moção de reprovação poderá ser aprovada por maioria de dois terços dos membros da Assembleia autárquica e implicará a cessão de funções do Presidente do Conselho Municipal. A moção de reprovação não poderá ser repetida no mesmo mandato, sem que tenha decorrido 12 meses após a sua reprovação. Assim, **de ure condendo**, o Presidente do Conselho Municipal demitido pela Assembleia Municipal, poderá retomar o seu lugar na Assembleia Municipal, não podendo voltar a assumir as funções de Presidente do Conselho Municipal no mesmo mandato. A demissão do Presidente do Conselho Municipal pela Assembleia Municipal implicará, automaticamente, a cessação de funções dos restantes membros do Conselho Municipal.

O facto da Assembleia de Municipal e do Presidente do Conselho Municipal deterem um grau igual e não diferenciado de legitimação (ambos

eleitos por voto popular directo), deveriam decorrer consequências importantes quanto ao modo como se organizam e se interrelacionam. ***Poderes dotados de iguais fontes de legitimidade, tendem a ser poderes equi-ordenados, como acontece nos sistemas de governo Presidencial: assim, em condições normais nem a Assembleia Municipal se submete ao executivo Municipal, nem este último deveria depender, para continuar a exercer as suas funções, da confiança da Assembleia Municipal***⁽³¹⁷⁾. Significa isto que, nem o Presidente do Conselho Municipal pode pôr fim ao mandato dos membros da Assembleia Municipal, dissolvendo a sua Assembleia, nem a Assembleia Municipal deveria pôr fim ao mandato do Presidente do Conselho Municipal, recusando-lhe a sua confiança política.

Portanto, em comparação com o sistema de governo presidencial que vigorava ao nível das autarquias locais na vigência da lei nº 2/97 de 18 de Fevereiro, é inovadora a atribuição de poderes à Assembleia Municipal de demitir o Presidente do Conselho Municipal, tendo em conta que os mesmos órgãos têm igual fonte de legitimidade política, uma vez que tanto o Presidente do Conselho Municipal, como a Assembleia Municipal, são eleitos por sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico.

A demissão do Presidente do Conselho Municipal pela Assembleia Municipal, é uma característica do sistema de Governo parlamentar, que contrasta com a forma de legitimação por voto popular directo do Presidente do Conselho Municipal. Com efeito, no sistema de governo parlamentar, o único órgão sobre o qual incide o consenso popular é o Parlamento, que no caso do Município, é a Assembleia Municipal, cujos membros são escolhidos directamente pelo voto dos cidadãos eleitores. No sistema de governo Parlamentar, os membros do Governo, que neste caso são os membros do Conselho Municipal, a sua escolha (fonte de legitimidade) dependeria antes da Assembleia Municipal, reflectindo a sua composição e, neste caso parecer-nos-ia legítimo dotar a Assembleia Municipal de poderes de demissão do Presidente do Conselho Municipal.

⁽³¹⁷⁾ No mesmo sentido, Cfr. AMARAL, Maria Lúcia, *A forma da República. Uma introdução do Estudo do Direito Constitucional*, 1ª Ed. Reimpressão, Coimbra: Coimbra Editora, 2012; p.393

5.1.1.2. Conselho Municipal: órgão executivo colegial

a) Noção e Composição do Conselho autárquico.

O Conselho autárquico nas Cidades e vilas, corresponde ao Conselho Municipal e na povoação ao Conselho de povoação⁽³¹⁸⁾. O Conselho Municipal é o órgão executivo da autarquia local, dirigido por um Presidente. O Conselho Municipal integra vereadores escolhidos e nomeados pelo Presidente do Conselho Municipal⁽³¹⁹⁾. “*No caso em que uma pessoa esteja informada da decisão do órgão executivo singular de designá-la como vereador, ela deverá escolher entre aceitar esta nomeação e, por conseguinte, tornar-se vereador, ou recusar a oferta referida, se exerce algumas funções incompatíveis com o estatuto de vereador*”⁽³²⁰⁾. Com efeito, é incompatível com a qualidade de membro do Conselho Municipal, o exercício das funções de (a) membro da mesa da Assembleia Municipal; (b) de pessoal ou de funcionário dirigente em organismos que integre o Departamento Ministerial de tutela das autarquias locais; (c) de funcionário ou agente do município⁽³²¹⁾.

“*A lei distingue duas categorias de vereadores: vereadores em regime de permanência e vereadores em regime parcial*”⁽³²²⁾. Com efeito, pode haver vereadores em regime de permanência ou em regime de tempo parcial, cabendo ao Presidente do Conselho Municipal definir quais os vereadores que exerçam funções em cada um dos regimes⁽³²³⁾. O vereador cessa as suas funções na data da tomada de posse de um novo Presidente do Conselho municipal ou na data em que este os exonere⁽³²⁴⁾

O número de membros do Conselho Municipal, incluindo o Presidente é proporcional a um determinado número de habitantes residente no respectivo Município, na razão de: (a) 11 membros para os Municípios de população superior a 200 000 habitantes; (b) 09 membros para os de população compreendida entre 100 000 a 200 000 habitantes; (c) 07 membros para os de população compreendida entre 50 000 e 100 000 habitantes; (d) 05 membros

⁽³¹⁸⁾ Cfr. artigo 4 da Lei nº 6/2018 de 03 de Agosto.

⁽³¹⁹⁾ Cfr. Artigo 50 n.ºs 1 e 2 da Lei nº6/2018 de 03 de Agosto

⁽³²⁰⁾ Cfr. CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob cit, p. 117. O itálico é nosso.

⁽³²¹⁾ Cfr. Artigo 53 da Lei nº6/2018 de 03 de agosto.

⁽³²²⁾ Cfr. CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob cit, p. 118. O itálico é nosso.

⁽³²³⁾ Cfr. Artigo 51 n.º 2 da Lei nº6/2018 de 03 de Agosto.

⁽³²⁴⁾ Cfr. Artigo 52 n.º4 da Lei nº6/2018 de 03 de Agosto.

para os de população inferior a 50 000 habitantes⁽³²⁵⁾. O Presidente do Conselho Municipal designa os vereadores, dentre os membros da Assembleia ou fora dela. A cada vereador responde perante o Presidente do Conselho Municipal e submete-se às deliberações tomadas por este órgão, mesmo no que toca as áreas funcionais por si superintendidas⁽³²⁶⁾.

b) Funcionamento do Conselho Municipal

A lei estabelece que a periodicidade das reuniões e o processo de deliberação do Conselho municipal são definidos pelo regulamento interno⁽³²⁷⁾. Geralmente, “ *o Conselho Municipal (...) reúne ordinariamente uma vez por semana e as suas reuniões ordinárias devem ser convocadas para dias diferentes daquele em que se realizam as reuniões ordinárias e extraordinárias da Assembleia Autárquica local*”⁽³²⁸⁾.

O Conselho Municipal só pode de liberar “ *se estiverem presentes pelo menos dois terços dos seus membros em efectividade de funções. Nos casos em que as reuniões não se efectivarem por inexistência de “quorum” haverá lugar ao registo das presenças e das ausências no livro de acta*”⁽³²⁹⁾.

c) Competências do Conselho Municipal no âmbito das relações inter-orgânicas com a Assembleia Municipal.

No âmbito das suas relações com a Assembleia Municipal, o Conselho Municipal tem competências de natureza participativa, que consistem em apresentar à Assembleia Municipal propostas e pedidos de autorização e exercer as competências autorizadas no âmbito das seguintes matérias ⁽³³⁰⁾:

(a) aprovação de regulamentos e posturas; (b) aprovação do plano de actividades e orçamento da autarquia local, bem como as suas revisões; (c) aprovação anual do relatório, balanço e a conta de gerência; (d) aprovação do plano de desenvolvimento municipal de ordenamento do território, bem como as

⁽³²⁵⁾ Cfr. Artigo 51 n° 1 da Lei n°6/2018 de 03 de Agosto.

⁽³²⁶⁾ Artigo 52 n°s 1 e 2 da Lei n°6/2018 de 03 de Agosto

⁽³²⁷⁾ Cfr. artigo 55 da Lei n° 6/2018 de 03 de Agosto.

⁽³²⁸⁾ Cfr. CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob cit, p. 120. O itálico é nosso.

⁽³²⁹⁾ Cfr. CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob cit, p. 120. O itálico é nosso.

⁽³³⁰⁾ Cfr. Artigo 56 n°1 alínea d) conjugado com o artigo 45 n°3 ambos da lei n°6/2018 de 03 de Agosto.

regras respeitantes à urbanização e construção nos termos da lei; (e) aprovação da Celebração com o Estado de contratos-programa ou de desenvolvimento ou de quaisquer outros que visem a transferência ou exercício de novas competências pelas autarquias; (f) criação ou extinção da unidade de polícia municipal e corpos de bombeiros voluntários; (g) aprovação dos quadros de pessoal dos diferentes serviços da autarquia local; (h) concessão de autonomia administrativa e financeira a serviços ou sectores funcionais autárquicos e a criação de empresas municipais ou a participar em empresas interautárquicas; (i) aprovação da participação da autarquia local no capital de empresas de direito privado que prossigam fins de reconhecido interesse público local; (j) fixação normativa das condições em que a autarquia local, através do Conselho, pode onerar ou alienar bens imóveis próprios, (k) fixação de um montante a partir do qual a aquisição de bens imóveis próprios pelo Conselho Municipal depende da autorização da Assembleia; (l) autorização do Conselho Municipal a alienar bens imóveis próprios; (m) autorização do Conselho Municipal a outorgar a exploração de obras e serviços em regime de concessão, nos termos e prazos previstos na lei; (n) estabelecimento nos termos da lei de taxas autárquicas derramas e outras receitas próprias e fixação dos respectivos quantitativos; (o) fixação de tarifas pela prestação de serviço ao público através de meios próprios, nomeadamente no âmbito da recolha, depósito e tratamento de resíduos, conservação e tratamento de esgotos, fornecimento de água, energia elétrica; utilização de matadouros municipais, manutenção de jardins e mercados, transportes colectivo de pessoas e mercadorias; manutenção de vias, funcionamento de cemitérios; (p) estabelecimento da configuração do brasão, selo e bandeira da autarquia local; (q) estabelecimento de nomes de ruas, praças, localidades e lugares no território da autarquia local; (r) apresentação da proposta ao Conselho de Ministros para atribuição ou alteração de nome de ruas, praças, localidades e lugares de Território da autarquia local; (s) criação e atribuição de distinções e medalhas autárquicas.

Portanto, trata-se de competências da Assembleia da Autarquia local exercidas por iniciativa do Conselho Municipal, mediante a apresentação de propostas e pedidos de autorização. *“É o mesmo mecanismo, encarado do*

ponto de vista de competência de dois organismos diferentes, mas participando no mesmo processo”(331).

5.1.1.3. Presidente do Conselho Municipal

a) Noção e forma de designação do Presidente do Conselho Municipal

As autarquias locais têm um órgão executivo que responde perante a Assembleia Municipal. O órgão executivo da Autarquia local é o Conselho autárquico, dirigido por um Presidente(332). O Presidente do Conselho Municipal é o órgão executivo singular do Município(333). É eleito Presidente do Conselho Municipal, o cabeça de lista do partido político, coligação de partidos políticos, ou grupo de cidadãos eleitores que obtiver maioria de votos nas eleições para a Assembleia Municipal(334). O Presidente do Conselho Municipal dirige um Conselho Municipal com o mandato de cinco anos(335), daí que pode se afirmar que o mandato do Presidente do Conselho Municipal é de cinco anos.

O Presidente do Conselho Municipal é empossado pelo Presidente da respectiva Assembleia Municipal, no mesmo dia da investidura da Assembleia Municipal(336) e, é substituído nas suas ausências e impedimentos ou impedimentos temporários, por um dos vereadores por ele designado(337). No caso de impedimento permanente, por morte, incapacidade permanente, renúncia ou perda de mandato, o Presidente do Conselho Municipal é substituído pelo Membro da Assembleia Municipal que se seguir ao cabeça de lista do partido político, coligação de partidos políticos ou grupo de cidadãos eleitores que obteve a maioria de votos(338). A substituição do Presidente do Conselho municipal por impedimento permanente deve ocorrer logo após a declaração de impedimento permanente pela Assembleia Municipal e, o novo Presidente do Conselho Municipal é empossado no prazo de 10 dias a contar da data da verificação do impedimento e limita-se a concluir o mandato anterior, não transitando automaticamente para o novo mandato(339).

(331) CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob cit, p. 123. O itálico é nosso.

(332) Cfr. Artigo 289 da CRM de 2004, na redacção dada pela Lei nº1/2018 de 12 de Junho.

(333) Cfr. Artigo 57 da Lei nº6/2018 de 03 de Agosto.

(334) Cfr. Artigo 58 nº1 da Lei nº6/2018 de 03 de Agosto.

(335) Cfr. Artigos 50 e 54 da Lei nº6/2018 de 03 de Agosto.

(336) Cfr. Artigo 61 da Lei nº6/2018 de 03 de Agosto.

(337) Cfr. Artigo 59 nº1 e 2 da Lei nº6/2018 de 03 de Agosto.

(338) Cfr. Artigo 60 nº1 conjugado com o artigo 59 nº4 da Lei nº6/2018 de 03 de Agosto.

(339) Cfr. Artigo 60 nº2 e 3 da Lei nº6/2018 de 03 de Agosto.

b) Competências do Presidente do Conselho Municipal no âmbito das relações inter-orgânicas com a Assembleia Municipal.

No âmbito das suas relações com a Assembleia Municipal, o Presidente do Conselho Municipal tem a competência de representar os órgãos executivos do município perante a Assembleia Municipal e responder pela política e linha programática seguida por esses órgãos⁽³⁴⁰⁾. O Presidente do Conselho municipal é coadjuvado pelo Conselho municipal na execução e cumprimento das deliberações da Assembleia Municipal⁽³⁴¹⁾. Ou seja, ele é coadjuvado por um conjunto de vereadores do Conselho Municipal, escolhidos livremente por ele que o auxiliam na administração corrente.

Note-se que o que caracteriza as relações inter-orgânicas entre os órgãos executivos e deliberativos do Conselho autárquico, é a responsabilidade do Presidente do Conselho Municipal perante a Assembleia Municipal. Existe uma verdadeira presença de responsabilidade política do Presidente. Com efeito, o Presidente do Conselho Municipal pode ser demitido pela Assembleia Municipal⁽³⁴²⁾, mas ele não pode dissolver a Assembleia Municipal.

5.1.2. órgãos da povoação

5.1.2.1. A assembleia de povoação

a) Noção e composição da Assembleia de povoação.

A Assembleia de povoação é o órgão representativo de povoação dotado de poderes deliberativos⁽³⁴³⁾. *É o fórum das correntes político-ideológicas existentes ao nível da povoação.* Quanto a sua composição, a assembleia de povoação é constituída por membros eleitos por Sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico dos cidadãos eleitores do respetivo círculo eleitoral⁽³⁴⁴⁾. Assim, a assembleia de povoação é composta por *um número de membros proporcional a um determinado número de eleitores residentes no respectivo círculo eleitoral, na razão de:* (a) 11 membros quando o número de

⁽³⁴⁰⁾ Cfr. Artigo 62 n.º 2 alínea g) da Lei n.º 6/2018 de 03 de Agosto, conjugado com o artigo 2 n.º 1 e artigo 3 n.º 1 da Lei n.º 6/2019 de 31 de Maio.

⁽³⁴¹⁾ Cfr. Cfr. Artigo 56 n.º 1 alínea b) da Lei n.º 6/2018 de 03 de Agosto.

⁽³⁴²⁾ Cfr. Cfr. Artigo 45 n.º 2 alínea l) da Lei n.º 6/2018 de 03 de Agosto.

⁽³⁴³⁾ Cfr. Artigo 66 da Lei n.º 6/2018 de 3 de Agosto.

⁽³⁴⁴⁾ Cfr. artigo 67 da Lei n.º 6/2018 de 3 de agosto.

eleitores for igual ou inferior a 3 000; (b) 15 membros quando o número de eleitores for superior a 3 000 e inferior a 6 000; (c) 19 membros quando o número de eleitores for superior a 6 000 e inferior a 12 000. Nas povoações com mais de 12 000 eleitores o número de 19 membros é aumentado para mais 1 para cada 2 000 eleitores⁽³⁴⁵⁾.

O mandato da Assembleia de povoação é de cinco anos⁽³⁴⁶⁾. Compete ao Conselho de Ministros a marcação da data de investidura da Assembleia de povoação. Procede a investidura da assembleia de povoação o Juiz Presidente do Tribunal Judicial de distrito, no prazo de 15 dias, a contar da data da validação e proclamação dos resultados eleitorais, pelo Conselho Constitucional. O acto de investidura da Assembleia de povoação realiza-se estando presentes mais da metade dos membros eleitos. O membro ausente no acto de investidura e que não apresente justificação no prazo de 30 dias subsequentes a investidura perde o mandato⁽³⁴⁷⁾.

A alteração da composição da Assembleia de povoação pode ocorrer em caso de morte, renúncia, perda de mandato, suspensão ou qualquer outra razão que implique que um dos membros da Assembleia de povoação deixe de fazer parte dela, a sua substituição é feita pelo suplente imediatamente a seguir na ordem da respectiva lista. Compete ao Presidente da Assembleia de povoação comunicar o facto ao membro substituto e convocá-lo para efeito de tomada de assento que deve ser feita antes do início da reunião seguinte deste órgão. Esgotada a possibilidade de substituição e desde que não esteja em efectividade de funções dois terços do número de membros que constituem a Assembleia de povoação, o Presidente comunica o facto ao Conselho de Ministros para efeitos de marcação de novas eleições no prazo de 30 dias. A eleição da nova Assembleia de povoação implica também a eleição do novo presidente do Conselho de povoação. A nova assembleia de povoação e o novo presidente completam o mandato anterior. Se o período em falta para o termo do mandato da Assembleia de povoação for igual ou inferior a doze meses, não se realizam eleições ⁽³⁴⁸⁾.

⁽³⁴⁵⁾ Cfr. artigo 69 n.º 1 e 2 da Lei n.º 6/2018 de 3 de Agosto.

⁽³⁴⁶⁾ Artigo 70 da Lei n.º 6/2018 de 03 de Agosto

⁽³⁴⁷⁾ Cfr. Artigo 71 n.ºs 1, 2, 3, 5 da Lei n.º 6/2018 de 3 de Agosto.

⁽³⁴⁸⁾ Cfr. Artigo 73 da Lei n.º 6/2018 de 3 de Agosto

b) Funcionamento da Assembleia da povoação

Depois da sua investidura, a assembleia de povoação elege entre os seus membros, por escrutínio secreto a sua mesa, composta por um Presidente, um Vice-Presidente e um secretário. A mesa é eleita pelo período do mandato, sem embargo dos seus membros poderem ser substituídos pela Assembleia de povoação, em qualquer altura, por deliberação da maioria absoluta dos membros em efectividade de funções. Terminada a votação para a mesa e verificando-se empate na eleição do Presidente da Mesa da Assembleia Municipal, realiza-se um novo escrutínio secreto, sendo que se o empate prevalecer no segundo escrutínio, é declarado presidente da Mesa da assembleia de povoação o cidadão que, de entre os membros que tiverem ficado empatados, se encontra melhor posicionado na lista mais votada na eleição para a assembleia de povoação. Se o empate verificar-se relativamente ao Vice-Presidente proceder-se-á a nova eleição, mantendo-se o empate, cabe ao Presidente da Mesa da Assembleia de povoação a respectiva designação dentre os membros que tiverem ficado empatados⁽³⁴⁹⁾.

Na mesma sessão que elege a mesa da assembleia de povoação, proceder-se-á a discussão do Regimento da Assembleia de povoação⁽³⁵⁰⁾. Os princípios fundamentais a constarem do Regimento da Assembleia autárquica são fixados por Decreto do Conselho de Ministros⁽³⁵¹⁾.

O Presidente da mesa da assembleia de povoação é substituído, nas suas ausências e impedimentos, pelo Vice-Presidente. O secretário é substituído, nas suas faltas e impedimentos pelo membro designado pela Assembleia. Na ausência de todos membros da mesa, a assembleia de povoação elege, por voto secreto, uma mesa *ad hoc* para presidir a essa sessão. Compete à Mesa proceder à marcação de faltas e apreciar a justificação das mesmas, podendo os membros considerados faltosos recorrer para a assembleia de povoação. As faltas têm de ser justificadas, por escrito, no prazo de 5 dias, a contar da data da reunião em que se tiverem verificado⁽³⁵²⁾.

⁽³⁴⁹⁾ Cfr. artigo 72 n.ºs 1, 2, 3, 4 e 5 da Lei n.º6/2018 de 03 de Agosto.

⁽³⁵⁰⁾ Cfr. Artigo 71 n.º6 da Lei n.º6/2018 de 03 de Agosto.

⁽³⁵¹⁾ Cfr. Artigo 111 n.º1 da Lei n.º 6/2018 de 03 de Agosto.

⁽³⁵²⁾ Cfr. Artigo 72 n.ºs 6, 7, 8, 9, e 10 da Lei n.º6/2018 de 03 de Agosto.

A assembleia de povoação realiza cinco sessões ordinárias por ano e o calendário das sessões ordinárias é fixado pela assembleia de povoação na primeira sessão ordinária de cada ano⁽³⁵³⁾. Note-se que a determinação da ordem do dia de algumas sessões ordinárias não dependem do poder discricionário da Assembleia de povoação, porque a lei impõe que ao Presidente da assembleia de povoação para convocar duas sessões cuja ordem do dia é a aprovação do relatório de contas do ano anterior e a aprovação de plano de actividades e do orçamento para o ano seguinte⁽³⁵⁴⁾. “*Esta obrigação legislativa tem por fundamento o respeito de princípios de boa gestão orçamental e, nomeadamente o princípio de anualidade*”⁽³⁵⁵⁾.

A assembleia de povoação pode reunir-se extraordinariamente, por iniciativa do seu Presidente, por deliberação da Mesa ou a requerimento: (a) do Conselho da povoação; (b) de 50% dos membros da assembleia de povoação em efectividade de funções; (c) de pelo menos 5% dos cidadãos eleitores inscritos no recenseamento eleitoral da povoação; (d) do Presidente do Conselho de povoação, a pedido do membro do Conselho de Ministros com poderes de tutela sobre as autarquias locais, para apreciação de questões suscitadas pelo Governo. O Presidente da Assembleia de povoação é obrigado a convocar a reunião extraordinária requerida no prazo de 10 dias a contar da data da tomada de conhecimento da iniciativa, devendo a sessão realizar-se no prazo de 30 dias a contar da data de convocação, sob pena de se considerar automaticamente convocada para o trigésimo dia após da data do pedido formalmente efectuado. Nas sessões extraordinárias a assembleia de povoação só pode tratar dos assuntos específicos para que tenha sido expressamente convocada⁽³⁵⁶⁾.

As sessões da assembleia de povoação são públicas e a sua duração é determinada pelo seu regimento⁽³⁵⁷⁾. Parece-nos que os regimentos das assembleias de povoação devem também integrar normas relativas à presença de público nas reuniões da Assembleia de povoação. De todas

⁽³⁵³⁾ Cfr. Artigo 74 n.ºs 1 e 3 da Lei n.º6/2018 de 03 de Agosto.

⁽³⁵⁴⁾ Cfr. Artigo 74 n.º2 da Lei n.º6/2018 de 03 de Agosto.

⁽³⁵⁵⁾ CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Maputo, 2001, p. 108. O itálico é nosso.

⁽³⁵⁶⁾ Cfr. Artigo 75 n.ºs 1, 2 e 3 da Lei n.º6/2018 de 03 de Agosto.

⁽³⁵⁷⁾ Cfr. Artigos 76 e 77 da Lei n.º 6/2018 de 03 de Agosto.

sessões deve se lavrar uma ACTA que é da responsabilidade do respectivo secretário da Assembleia de povoação, que obrigatoriamente assistirá às sessões, lavrará e subscreverá as respectivas actas⁽³⁵⁸⁾.

c) Competências da assembleia de povoação no âmbito das relações inter-orgânicas com os órgãos executivos da povoação.

No âmbito das relações inter-orgânicas entre a assembleia de povoação e os órgãos executivos da povoação, compete a assembleia de povoação: (a) comunicar a entidade tutelar qualquer facto de que tome conhecimento que entenda ser motivo de perda de Mandato (b) acompanhar e fiscalizar a actividade dos órgãos executivos de povoação e serviços dependentes; (c) **demitir o presidente do Conselho de povoação nos termos da Lei**; (d) fixar o número de vereadores sob proposta do Presidente do Conselho Municipal, nos termos da lei⁽³⁵⁹⁾.

Os procedimentos e fundamentos para demissão do Presidente do Conselho de povoação pela Assembleia de Povoação não estão expressamente previstos na Lei que estabelece o quadro jurídico-legal das autarquias locais⁽³⁶⁰⁾. Trata-se de uma lacuna, que a nosso ver, tendo em conta o espírito do sistema de funcionamento dos órgãos deliberativos das entidades descentralizadas, **de ure condendo**, deverá consagrar um regime jurídico dos fundamentos e procedimentos para a demissão do Presidente do Conselho de povoação pela Assembleia de Povoação, semelhante ao regime jurídico de demissão do Governador de Província pela Assembleia Provincial. Assim, **de ure condendo**, a assembleia de povoação poderá demitir o Presidente do Conselho de povoação nos seguintes casos: (a) responsabilidade na não prossecução das atribuições da povoação; (b) não submissão à aprovação pela assembleia da povoação do Programa e orçamento anual da governação da povoação; (c) condenação em pena de prisão maior transitada em julgado; (d) situação de incompatibilidade superveniente não declarada e não sanada no prazo de 15 dias após a tomada da posse; (e) não respeito dos limites orçamentais fixados pela respectiva Assembleia de povoação para a realização da despesa, nos

⁽³⁵⁸⁾ Cfr. artigo 81 da Lei n°6/2018 de 03 de Agosto

⁽³⁵⁹⁾ Cfr. 78 n°2 alíneas f), m) e n°3 alínea f) da Lei n°6/2018 de 03 de agosto.

⁽³⁶⁰⁾ Trata-se da Lei n° 6/2018 de 03 de Agosto.

termos da lei; (f) não respeito dos limites definidos pela respectiva Assembleia de Povoação para a contratação de empréstimos, nos termos da lei; (g) falte a sessão da Assembleia da povoação para a qual tenha sido convocado, sem que tenha apresentado justificação; (h) inscrever-se ou assumir funções em partido político; coligações de partidos políticos ou grupo de cidadãos eleitores proponentes diferentes daquele pelo qual foi eleito.

Verifica-se também uma lacuna na actual legislação autárquica sobre os procedimentos para a demissão do Presidente do Conselho de Povoação pela respectiva Assembleia de Povoação. Assim, **de iure condendo** a demissão do Presidente do Conselho de Povoação pela Assembleia de Povoação poderá ser antecedida de inquérito, sindicância ou auditoria aos órgãos ou serviços do conselho de povoação. O inquérito, a sindicância ou auditoria poderá ser ordenado pela respectiva Assembleia da Povoação, que criará para o efeito uma comissão para o apuramento dos actos que possam conduzir à demissão do Presidente do Conselho de Povoação. A comissão que poderá ser criada assegurará que o Presidente do conselho de povoação seja ouvido, fixando-se o prazo de 15 dias para a apresentação da sua defesa. Findo o prazo de defesa, a Assembleia de povoação poderá reunir-se para analisar os argumentos da defesa do Presidente do Conselho de Povoação visado e deliberar pela sua manutenção ou demissão. A deliberação da Assembleia de Povoação que decidirá pela demissão do Presidente do Conselho de Povoação poderá ser aprovada por maioria de dois terços.

Além disso o regime jurídico em falta sobre a demissão do Presidente do Conselho de Povoação pela Assembleia de Povoação, deverá, **de iure condendo**, prever a aprovação de uma moção de reprovação sobre a execução do programa e orçamento da povoação ou outro assunto de interesse local e a votação da iniciativa de moções de reprovação por iniciativa da própria Assembleia de Povoação. A moção de reprovação poderá ser aprovada por maioria de dois terços dos membros da Assembleia autárquica e implicará a cessação de funções do Presidente do Conselho de Povoação. A moção de reprovação não poderá ser repetida no mesmo mandato, sem que tenha decorrido 12 meses após a sua reprovação. Assim, **de iure condendo**, o Presidente do Conselho de Povoação demitido pela Assembleia de Povoação, poderá retomar o seu lugar na Assembleia de Povoação, não podendo voltar a

assumir as funções de Presidente do Conselho de Povoação no mesmo mandato. A demissão do Presidente do Conselho de Povoação pela Assembleia de Povoação implicará, automaticamente, a cessação de funções dos restantes membros do Conselho de Povoação.

O facto da Assembleia de Povoação e do Presidente do Conselho de Povoação deterem um grau igual e não diferenciado, de legitimação (ambos eleitos por voto popular directo), deveriam decorrer consequências importantes quanto ao modo como se organizam e se interrelacionam. *Poderes dotados de iguais fontes de legitimidade, tendem a ser poderes equi-ordenados, como acontece nos sistemas de governo Presidencial: assim, em condições normais nem a Assembleia de Povoação se submete ao executivo da Povoação, nem este último deveria depender, para continuar a exercer as suas funções, da confiança da Assembleia de Povoação*⁽³⁶¹⁾. Significa isto que, nem o Presidente do Conselho de Povoação pode pôr fim ao mandato dos membros da Assembleia da Povoação, dissolvendo a sua Assembleia, nem a Assembleia da Povoação deveria pôr fim ao mandato do Presidente do Conselho da Povoação, recusando-lhe a sua confiança política.

Portanto, em comparação com o sistema de governo presidencial que vigorava ao nível das autarquias locais na vigência da lei nº 2/97 de 18 de Fevereiro, é inovadora a atribuição de poderes à Assembleia de Povoação de demitir o Presidente do Conselho de povoação, tendo em conta que os mesmos órgãos têm igual fonte de legitimidade política, uma vez que tanto o Presidente do Conselho de Povoação, como a Assembleia de Povoação, são eleitos por sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico.

A demissão do Presidente do Conselho de Povoação pela Assembleia da povoação, é uma característica do sistema de Governo parlamentar, que contrasta com a forma de legitimação por voto popular directo do Presidente do Conselho de Povoação. Com efeito, no sistema de governo parlamentar, o único órgão sobre o qual incide o consenso popular é o Parlamento, que no caso da Povoação, é a Assembleia da Povoação, cujos membros são escolhidos directamente pelo voto dos cidadãos eleitores. No sistema de governo Parlamentar, os membros do Governo, que neste caso são

⁽³⁶¹⁾ No mesmo sentido, Cfr. AMARAL, Maria Lúcia, *A forma da República. Uma introdução do Estudo do Direito Constitucional*, 1ª Ed. Reimpressão, Coimbra: Coimbra Editora, 2012; p. 293

os membros do Conselho de Povoação, a sua escolha (fonte de legitimidade) dependeria antes da Assembleia de Povoação, reflectindo a sua composição e, neste caso parecer-nos-ia legítimo a Assembleia de Povoação estar dotado de poderes de demissão do Presidente do Conselho de Povoação.

5.1.2.2. Conselho de povoação: órgão executivo colegial

a) Noção e Composição do Conselho de povoação.

O Conselho autárquico na povoação corresponde ao Conselho de povoação⁽³⁶²⁾. O Conselho de Povoação é o órgão executivo colegial de povoação, constituído pelo Presidente do Conselho de Povoação e por vereadores por ele escolhidos e nomeados⁽³⁶³⁾. *“No caso em que uma pessoa esteja informada da decisão do órgão executivo singular de designá-la como vereador, ela deverá escolher entre aceitar esta nomeação e, por conseguinte, tornar-se vereador, ou recusar a oferta referida, se exerce algumas funções incompatíveis com o estatuto de vereador”*⁽³⁶⁴⁾. Com efeito, é incompatível com a qualidade de membro do Conselho de povoação, o exercício das funções de (a) membro da Mesa da Assembleia de povoação; (b) de funcionário ou agente dirigente em organismos que integre a unidade orgânica que trata de matérias relacionadas com as autarquias locais; (c) de funcionário ou agente de serviços de povoação⁽³⁶⁵⁾.

“A lei distingue duas categorias de vereadores: vereadores em regime de permanência e vereadores em regime parcial”⁽³⁶⁶⁾, com efeito, pode haver vereadores em regime de permanência ou em regime de tempo parcial, cabendo ao Presidente do Conselho de Povoação definir quais os vereadores que exerçam funções em cada um dos regimes⁽³⁶⁷⁾. O vereador cessa as suas funções na data da tomada de posse de um novo Presidente do Conselho de Povoação ou na data em que este o demita⁽³⁶⁸⁾.

⁽³⁶²⁾ Cfr. artigo 4 da Lei n° 6/2018 de 03 de Agosto.

⁽³⁶³⁾ Cfr. Artigo 82 da Lei n°6/2018 de 03 de Agosto

⁽³⁶⁴⁾ Cfr. CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob cit, p. 117. O itálico é nosso.

⁽³⁶⁵⁾ Cfr. Artigo 85 da Lei n°6/2018 de 03 de Agosto.

⁽³⁶⁶⁾ Cfr. CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob cit, p. 118. O itálico é nosso.

⁽³⁶⁷⁾ Cfr. Artigo 83 n° 2 da Lei n°6/2018 de 03 de Agosto.

⁽³⁶⁸⁾ Cfr. Artigo 84 n°4 da Lei n°6/2018 de 03 de Agosto.

O número de membros do Conselho de Povoação, incluindo o Presidente é proporcional a um determinado número de habitantes residente na respectiva povoação, na razão de: (a) 5 membros para as povoações de população superior a 5 000 habitantes e de; (b) 03 membros para as povoações de população inferior a 5 000 habitantes⁽³⁶⁹⁾. O Presidente do Conselho de Povoação designa os vereadores, dentre os membros da Assembleia de Povoação ou fora dela. A cada vereador responde perante o Presidente do Conselho de Povoação e submete-se às deliberações tomadas por este órgão, mesmo no que toca as áreas funcionais por si superintendidas⁽³⁷⁰⁾.

b) Funcionamento do Conselho de povoação

A lei estabelece que a periodicidade das reuniões e o processo de deliberação do Conselho de povoação são definidos pelo regulamento interno⁽³⁷¹⁾.

c) Competências do Conselho de povoação no âmbito das relações inter-orgânicas com a Assembleia de Povoação.

No âmbito das suas relações com a Assembleia de povoação, o Conselho de Povoação tem competências de natureza participativa, que consistem em apresentar à Assembleia de Povoação propostas e pedidos de autorização e exercer as competências autorizadas no âmbito das seguintes matérias ⁽³⁷²⁾:

(a) aprovação de regulamentos e posturas; (b) aprovação do plano de actividades e orçamento da autarquia local, bem como as suas revisões; (c) aprovação anual do relatório, balanço e a conta de gerência; (d) aprovação do plano de desenvolvimento da povoação, o plano de estrutura, e de um modo geral, os planos de ordenamento do território, bem como as regras respeitantes à urbanização e construção; (e) aprovação da celebração com o Estado de contratos-programa ou de desenvolvimento ou de quaisquer outros que visem a transferência ou exercício de novas competências para povoação; (f) criação ou

⁽³⁶⁹⁾ Cfr. Artigo 83 n° 1 da Lei n°6/2018 de 03 de Agosto.

⁽³⁷⁰⁾ Artigo 84 n°s 1 e 2 da Lei n°6/2018 de 03 de Agosto

⁽³⁷¹⁾ Cfr. artigo 88 da Lei n° 6/2018 de 03 de Agosto.

⁽³⁷²⁾ Cfr. Artigo 89 n°1 alínea d) conjugado com o artigo 78 n°3 ambos da lei n°6/2018 de 03 de Agosto.

extinção da unidade de polícia da povoação e corpos de bombeiros voluntários; (g) aprovação dos quadros de pessoal dos diferentes serviços da povoação; (h) concessão de autonomia administrativa e financeira a serviços ou sectores funcionais da povoação e a criação de empresas ou a participar em empresas interautárquicas; (i) outorgação da exploração de obras e serviços em regime de concessão ; (j) estabelecimento de taxas autárquicas, derramas e outras receitas próprias e fixação dos respetivos quantitativos, (k) fixação de tarifas para prestação de serviços ao público, nomeadamente no âmbito da recolha, depósito e tratamento de resíduos, conservação e tratamento de esgotos, fornecimento de água, utilização de matadouros da povoação, manutenção de jardins e mercados, transportes colectivos de pessoas e mercadorias, manutenção de vias, funcionamento de cemitérios; (l) estabelecimento da configuração do brasão, selo e bandeira da povoação; (m) criação e atribuição de distinções e medalhas da povoação; (n) fixação do número de vereadores. As propostas de regulamento, posturas, relatório, balanço e conta de gerência, apresentadas pelo conselho executivo da povoação, não podem ser alteradas pela Assembleia da Povoação e carecem da devida fundamentação quando rejeitadas, podendo o órgão executivo proponente reformular a proposta de acordo com as sugestões e recomendações feitas pela assembleia de Povoação.

Portanto, trata-se de competências da Assembleia de Povoação exercidas por iniciativa do Conselho de povoação, mediante a apresentação de propostas e pedidos de autorização. *“É o mesmo mecanismo, encarado do ponto de vista de competência de dois organismos diferentes, mas participando no mesmo processo”*⁽³⁷³⁾.

5.1.2.3. Presidente do Conselho de povoação.

a) Noção e forma de designação do Presidente do Conselho de povoação

A povoação tem um órgão executivo singular que responde perante a Assembleia de Povoação. O órgão executivo singular da povoação é o Presidente que dirige o conselho de Povoação. Com efeito, o Presidente do Conselho de povoação é o órgão executivo singular da povoação⁽³⁷⁴⁾. É eleito Presidente do Conselho de Povoação, o cabeça de lista do partido político,

⁽³⁷³⁾ CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob cit, p. 123. O itálico é nosso.

⁽³⁷⁴⁾ Cfr. Artigo 90 da Lei nº6/2018 de 03 de Agosto.

coligação de partidos políticos, ou grupo de cidadãos eleitores que obtiver maioria de votos na eleição para Assembleia de povoação⁽³⁷⁵⁾. O Presidente do Conselho de Povoação dirige o Conselho de Povoação por um mandato de cinco anos⁽³⁷⁶⁾.

O Presidente do Conselho de Povoação é empossado pelo Presidente da respectiva Assembleia de povoação, no mesmo dia da tomada de posse da Assembleia de povoação⁽³⁷⁷⁾ e, é substituído nas suas ausências e impedimentos temporários, por um dos vereadores por ele designado durante um período máximo de 30 dias. Excepcionalmente, a substituição pode ocorrer até 60 dias, findo o qual o Presidente do Conselho de Povoação é substituído definitivamente, salvo nos casos de doença justificada por junta médica, em que o período se estende até ao máximo de 180 dias⁽³⁷⁸⁾.

No caso de impedimento permanente, por morte, incapacidade permanente, renúncia ou perda de mandato, o Presidente do Conselho de Povoação é substituído pelo Membro da Assembleia de Povoação que se seguir ao cabeça de lista do partido político, coligação de partidos políticos ou grupo de cidadãos eleitores que obteve a maioria de votos⁽³⁷⁹⁾. A substituição do Presidente do Conselho de Povoação por impedimento permanente deve ocorrer logo após a declaração de impedimento permanente pela Assembleia de Povoação e, o novo Presidente do Conselho de Povoação é empossado no prazo de 10 dias a contar da data da verificação do impedimento e limita-se a concluir o mandato anterior, não transitando automaticamente para o novo mandato⁽³⁸⁰⁾.

b) Competências do Presidente do Conselho povoação no âmbito das relações inter-orgânicas com a Assembleia de povoação.

No âmbito das suas relações inter-orgânicas com a Assembleia de Povoação, o Presidente do Conselho de Povoação tem a competência de representar os órgãos executivos da povoação perante a Assembleia de

⁽³⁷⁵⁾ Cfr. Artigo 91 n.º 1 da Lei n.º 6/2018 de 03 de Agosto.

⁽³⁷⁶⁾ Cfr. Artigos 86 n.º 1 da Lei n.º 6/2018 de 03 de Agosto.

⁽³⁷⁷⁾ Cfr. Artigo 94 da Lei n.º 6/2018 de 03 de Agosto.

⁽³⁷⁸⁾ Cfr. Artigo 92 n.º 1, 2, 3 da Lei n.º 6/2018 de 03 de Agosto.

⁽³⁷⁹⁾ Cfr. Artigo 93 n.º 1 conjugado com o artigo 92 n.º 4 da Lei n.º 6/2018 de 03 de Agosto.

⁽³⁸⁰⁾ Cfr. Artigo 93 n.º 2 e 3 da Lei n.º 6/2018 de 03 de Agosto.

Povoação e responder pela política e linha programática seguida por esses órgãos⁽³⁸¹⁾. O Presidente do Conselho de povoação é coadjuvado pelo Conselho de povoação na execução e cumprimento das deliberações da Assembleia de Povoação. Ou seja, ele é coadjuvado por um conjunto de vereadores do Conselho de Povoação, escolhidos livremente por ele que o auxiliam na administração corrente.

Note-se que o que caracteriza as relações inter-orgânicas entre os órgãos executivos e deliberativos da povoação, é a responsabilidade do Presidente do Conselho de Povoação perante a Assembleia de Povoação. Existe uma verdadeira presença de responsabilidade política do Presidente de Povoação. Com efeito, o Presidente do Conselho de povoação pode ser demitido pela Assembleia de Povoação⁽³⁸²⁾, mas ele não pode dissolver a Assembleia de povoação.

5.1.3. órgãos de governação descentralizada Provincial

São órgãos de Governação descentralizada provincial: a Assembleia Provincial; o Governador de Província; o Conselho executivo Provincial⁽³⁸³⁾.

5.1.3.1. A assembleia Provincial

a) Noção e composição da Assembleia Provincial

A Assembleia Provincial é o órgão de representação democrática, deliberativo de governação descentralizada provincial, eleita por sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal, periódico e de harmonia com o princípio da representação proporcional, cujo mandato tem a duração de cinco anos⁽³⁸⁴⁾.

Quanto a sua composição, a Assembleia Provincial é constituída por membros eleitos por Sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico dos cidadãos eleitores residentes na circunscrição territorial da Província⁽³⁸⁵⁾. Assim, a Assembleia Provincial é composta por um número de

⁽³⁸¹⁾ Cfr. Artigo 95 n.º2 alínea g) da Lei n.º6/2018 de 03 de Agosto.

⁽³⁸²⁾ Cfr. Cfr. Artigo 78 n.º2 alínea m) da Lei n.º6/2018 de 03 de Agosto.

⁽³⁸³⁾ Cfr. Artigo 277 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n.º1/2018 de 12 de Junho.

⁽³⁸⁴⁾ Cfr. 278 n.º1 da CRM de 2004 actualizada pela Lei n.º1/2018 de 12 de Junho conjugado com o artigo 2 n.º1 da Lei n.º6/2019 de 31 de Maio.

⁽³⁸⁵⁾ Cfr. artigo 278 n.º1 da CRM de 2004, actualizada pela Lei de Revisão Constitucional n.º1/2018 de 12 de Junho, conjugado com o artigo 3 n.º1 e artigo 5 ambos da Lei n.º 6/2019 de 31 de Maio.

membros proporcional a um determinado número de eleitores residentes no respectivo círculo eleitoral, na razão de: (a) 50 membros quando o número de eleitores for inferior ou igual a 600.000; (b) 60 membros quando o número de eleitores for superior a 600.000 e inferior ou igual a 700.000; (c) 70 membros quando o número de eleitores for superior a 700.000 e inferior ou igual a 800.000; (d) 80 membros quando o número de eleitores for superior a 800.000 e inferior ou igual a 900.000. Na Província com mais de 900.000 eleitores, o número de membros é de 80 acrescidos de um membro por cada 100.000 eleitores adicionais⁽³⁸⁶⁾.

O mandato da Assembleia Provincial é de cinco anos⁽³⁸⁷⁾. Compete ao Conselho de Ministros a marcação da data de investidura dos membros da Assembleia Provincial⁽³⁸⁸⁾. Procede a investidura da Assembleia Provincial o Juiz Presidente do Tribunal Judicial de Província, no prazo de 15 dias, após a proclamação e validação dos resultados pelo Conselho Constitucional e investidura do Presidente da República⁽³⁸⁹⁾. O acto de investidura da Assembleia Provincial realiza-se estando presentes mais da metade dos membros eleitos. O membro ausente no acto da investidura tem o prazo de 30 dias, contados da data do acto, para justificar a falta e apresentar-se ao Presidente da Assembleia Provincial para a tomada de posse, sob pena de perda do mandato⁽³⁹⁰⁾.

A alteração da composição da Assembleia Provincial pode ocorrer em caso de morte, renúncia, perda de mandato, suspensão ou qualquer outra razão que implique um dos membros da Assembleia Provincial deixe de fazer parte dela, a sua substituição é feita pelo suplente imediatamente a seguir na ordem da respectiva lista. Compete ao Presidente da Assembleia Provincial comunicar o facto ao membro substituto e convoca-lo para efeito de tomada de assento que deve ser feita antes do início da reunião seguinte deste órgão. Esgotada a possibilidade de substituição e desde que não esteja em efectividade de funções dois terços do número de membros que constituem a Assembleia Provincial, o Presidente comunica o facto ao órgão de tutela e este ao Conselho

⁽³⁸⁶⁾ Cfr. artigo 17 n.ºs 1 alíneas a) até d) e n.º2 da Lei n.º6/2019 de 31 de Maio.

⁽³⁸⁷⁾ Artigo 3 n.º3 da Lei n.º6/2019 de 31 de Maio

⁽³⁸⁸⁾ Cfr. Artigo 7 n.º3 da Lei n.º6/2019 de 31 de Maio

⁽³⁸⁹⁾ Cfr. artigo 6 n.º1 alínea a) conjugado com o artigo 7 n.ºs 3 e 4 ambos da Lei n.º6/2019 de 31 de Maio.

⁽³⁹⁰⁾ Cfr. Artigo 6 n.ºs 2 e 3 da Lei n.º 6/2019 de 31 de Maio.

de Ministros para a convocação de eleição intercalar, no prazo de 45 dias, ouvida a comissão nacional de eleições. Se o período em falta para o termo do mandato da Assembleia Provincial for igual ou inferior a doze meses, não se realiza a eleição intercalar ⁽³⁹¹⁾.

b) Funcionamento da Assembleia Provincial

São órgãos da Assembleia Provincial: (a) O Plenário, (b) A mesa da Assembleia; (c) as comissões de trabalho, constituídas obedecendo o princípio da representação proporcional das bancadas⁽³⁹²⁾.

Depois da investidura dos membros da Assembleia Provincial, o Juiz Presidente do Tribunal Judicial de Província, dirige a primeira sessão extraordinária da Assembleia Provincial para a eleição do Presidente e dos Vice-Presidentes⁽³⁹³⁾ da Assembleia Provincial. Compete ao Presidente da Assembleia Provincial eleito, convocar e dirigir a mesa da Assembleia Provincial. A mesa da Assembleia Provincial é composta por um Presidente, dois Vice-Presidentes, chefe das bancadas e três membros eleitos de acordo com o princípio de representatividade proporcional. A mesa elege entre os seus membros, o Porta-voz da Assembleia Provincial⁽³⁹⁴⁾.

O Presidente da mesa da Assembleia Provincial é substituído, nas suas ausências e impedimentos, pelo primeiro Vice-Presidente. Nas ausências e impedimentos do Presidente da Assembleia Provincial e do Primeiro Vice-Presidente, a substituição é feita pelo segundo Vice-Presidente. Quando substituem o Presidente da Assembleia Provincial, os Vice-Presidentes da Assembleia Provincial exercem as competências do Presidente da Assembleia Provincial⁽³⁹⁵⁾.

Compete a mesa da Assembleia Provincial de entre outras competências (a) assegurar o funcionamento da Assembleia Provincial no intervalo entre as sessões, (b) deliberar sobre a proposta da agenda das sessões plenárias; (c) coordenar as actividades da plenária e das comissões de trabalho;

⁽³⁹¹⁾ Cfr. Artigo 60 da Lei nº6/2019 de 31 de Maio

⁽³⁹²⁾ Cfr. Artigo 18 da Lei nº6/2019 de 31 de Maio.

⁽³⁹³⁾ Cfr. artigo 6 nº1 alínea d) da Lei nº6/2019 de 31 de Maio

⁽³⁹⁴⁾ Cfr. Artigo 62 nºs 1 e 2 conjugado com o artigo 36 nº1 e 4 ambos da Lei nº6/2019 de 31 de Maio

⁽³⁹⁵⁾ Cfr. 65 nºs 1, 2 e 3 da Lei nº6/2019 de 31 de Maio

(d) preparar as sessões da Assembleia Provincial; e no geral assegurar a direcção das sessões da Assembleia Provincial em plenário e coordenar as actividades das comissões de trabalho⁽³⁹⁶⁾, incluindo a conferência de presenças e verificação do *quorum*⁽³⁹⁷⁾ nas sessões da Assembleia Provincial. As faltas nas sessões da Assembleia Provincial têm de ser justificadas, por escrito, no prazo de 10 dias, a contar da data da apresentação do membro. A justificação das faltas nas sessões da Assembleia Provincial é apresentada ao Presidente da Assembleia Provincial ou ao Presidente da comissão, conforme o caso⁽³⁹⁸⁾.

A mesa da Assembleia Provincial reúne-se, ordinariamente, duas vezes por mês, e extraordinariamente, sempre que for necessário e é convocada e presidida pelo respectivo Presidente⁽³⁹⁹⁾. Os actos da mesa da Assembleia Provincial tomam a forma de deliberação com carácter interno. As deliberações da mesa da Assembleia Provincial são traduzidas em actas, cujo registo é acessível aos membros da Assembleia Provincial⁽⁴⁰⁰⁾.

O plenário da Assembleia provincial é composto por membros efectivos e realiza quatro sessões ordinárias por ano. Note-se que a determinação da ordem do dia de algumas sessões ordinárias não depende do poder discricionário da Assembleia Provincial, porque a lei impõe que ao Presidente da Assembleia Provincial para convocar duas sessões cuja ordem do dia é a aprovação do relatório de contas do ano anterior e a aprovação de plano de actividades e do orçamento para o ano seguinte. Com efeito, o plenário realiza duas sessões ordinárias que se destinam uma para à aprovação de relatório de execução do plano e orçamento do ano anterior e outra para a aprovação do plano económico e social e orçamento para o ano seguinte⁽⁴⁰¹⁾. “*Esta obrigação legislativa tem por fundamento o respeito de princípios de boa gestão orçamental e, nomeadamente o princípio de anualidade*”⁽⁴⁰²⁾.

Compete ao Presidente da Assembleia Provincial convocar as sessões ordinárias do plenário de acordo com o calendário das sessões

⁽³⁹⁶⁾ Cfr. Artigo 37 da Lei n° 6/2019 de 31 de Maio.

⁽³⁹⁷⁾ Cfr. artigo 37 n°3 alínea d) da Lei n°6/2019 de 31 de Maio

⁽³⁹⁸⁾ Cfr. Artigo 76 n°1, 2 e 4 da Lei n°6/2019 de 31 de Maio.

⁽³⁹⁹⁾ Cfr. Artigo 38 da Lei n°6/2019 de 31 de Maio

⁽⁴⁰⁰⁾ Cfr. Artigo 40 conjugado com o artigo 39 ambos da Lei n° 6/2019 de 31 de Maio.

⁽⁴⁰¹⁾ Cfr. Artigo 20 n°2 da Lei n° 6/2019 de 31 de Maio.

⁽⁴⁰²⁾ CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Maputo, 2001, p. 108. O itálico é nosso.

ordinárias fixadas pela Assembleia Provincial, na primeira sessão ordinária de cada ano⁽⁴⁰³⁾. O plenário da Assembleia Provincial inicia os trabalhos na hora fixada, desde que estejam presentes mais da metade dos seus membros. Os demais aspectos relativos ao quorum são regulados no respectivo regimento⁽⁴⁰⁴⁾.

A Assembleia Provincial pode reunir-se extraordinariamente, por iniciativa da mesa ou a requerimento: (a) do Governador da Província; (b) de um terço dos membros da Assembleia Provincial; do Secretário do Estado da Província. O Presidente da Assembleia Provincial é obrigado a convocar no prazo de 10 dias a contar da data da recepção do pedido, devendo a sessão realizar-se no prazo de 30 dias a contar da data de convocação. Nas sessões extraordinárias a Assembleia Provincial só pode tratar dos assuntos específicos para que tenha sido expressamente convocada⁽⁴⁰⁵⁾. As sessões da Assembleia Provincial são públicas e a sua duração é determinada pelo seu regimento, não devendo exceder a 10 dias efectivos⁽⁴⁰⁶⁾.

O terceiro órgão da Assembleia Provincial são as comissões de trabalho, que são criadas pela Assembleia Provincial, sob proposta da mesa, sendo que no mesmo acto da deliberação da criação das comissões de trabalho elege-se o respectivo presidente e o Relator. As comissões de trabalho são constituídas por um número não inferior a cinco e nem superior a quinze membros, indicados pelas bancadas, obedecendo o princípio de representatividade proporcional. Mas os membros sem bancada parlamentar são indicados pela a Assembleia Provincial, para integrar as comissões de trabalho⁽⁴⁰⁷⁾.

Compete as comissões de trabalho da Assembleia Provincial, (a) elaborar pareceres e estudos sobre matérias da sua competência; (b) preparar projectos de decisão e acompanhar o trabalho dos órgãos e instituições de sua área de actividade; (c) garantir a função política de fiscalização da Assembleia provincial às actividades dos órgãos de governação descentralizada, verificando o respeito pela lei e pelo interesse público; (d) apresentar propostas de posturas

⁽⁴⁰³⁾ Cfr. artigo 20 n.ºs 1, 2, 3 e 4 da Lei n.º6/2019 de 31 de Maio

⁽⁴⁰⁴⁾ Cfr. artigo 21 da Lei n.º 6/2019 de 31 de Maio

⁽⁴⁰⁵⁾ Cfr. Artigo 42 n.ºs 1, 2 e 3 da Lei n.º6/2018 de 03 de Agosto.

⁽⁴⁰⁶⁾ Cfr. Artigos 22 conjugadi com o artigo 23 n.º1 da Lei n.º 6/2019 de31 de Maio.

⁽⁴⁰⁷⁾ Cfr. artigo 41 n.ºs 1, 2, 3 e 4 da Lei n.º6/2019 de 31 de Maio.

provinciais, resoluções e moções; (e) solicitar a colaboração de entidades, instituições, unidades económicas e sociais, aos cidadãos, bem como documentos, informações e relatórios⁽⁴⁰⁸⁾.

c) Competências da Assembleia Provincial no âmbito das relações inter-orgânicas com os órgãos executivos.

No âmbito das relações inter-orgânicas entre a Assembleia Provincial e o Conselho executivo Provincial, compete à Assembleia Provincial: demitir o Governador de Província nos termos da lei⁽⁴⁰⁹⁾, ser informada de nomeações dos membros do Conselho executivo provincial; verificar as situações que consubstanciam impedimento temporário ou definitivo do governador de Província; declarar a incapacidade permanente do Governador de Província; apreciar em cada sessão, a informação escrita sobre o desempenho do Conselho executivo provincial; solicitar e receber, através da mesa da Assembleia, informações sobre os assuntos de interesse da Província e sobre a execução de deliberações anteriores; votar as moções por iniciativa própria da Assembleia Provincial; fixar os limites orçamentais referentes às despesas do Gabinete do Governador de Província; fixar o valor máximo dos contratos a celebrar pelo Governador de Província⁽⁴¹⁰⁾.

d) A demissão do Governador de Província pela da Assembleia Provincial

A competência da Assembleia Provincial de demitir o Governador Provincial marca o tipo de relações interorgânicas entre a Assembleia Provincial e o chefe do executivo Provincial. Com feito, a Assembleia Provincial pode demitir o Governador de Província nos seguintes casos: (a) responsabilidade na não prossecução das atribuições da governação descentralizada Provincial; (b) não submissão à aprovação pela Assembleia provincial do Programa e orçamento anual da governação descentralizada; (c) condenação em pena de prisão maior transitada em julgado; (d) situação de incompatibilidade

⁽⁴⁰⁸⁾ Cfr. artigo 42 alíneas a), b), c), d), e) da Lei n°6/2019 de 31 de Maio.

⁽⁴⁰⁹⁾ Cfr. Artigo 278 n°1 alínea e) da CRM de 2004 actualizada pela Lei n°1/2018 de 12 de Junho conjugado com o artigo 11 alínea d) da Lei n°6/2019 de 31 de Maio.

⁽⁴¹⁰⁾ Cfr. Artigo 16 alíneas a) até h) da Lei n°6/2019 de 31 de Maio.

superveniente não declarada e não sanada no prazo de 15 dias após a tomada da posse; (e) não respeitar os limites orçamentais fixados pela respectiva Assembleia para a realização da despesa, nos termos da lei; (f) não respeitar os limites definidos pela respectiva Assembleia para a contratação de empréstimos, nos termos da lei; (g) falte a sessão da Assembleia Provincial para a qual tenha sido convocado, sem que tenha apresentado justificação; (h) inscrever-se ou assumir funções em partido político; coligações de partidos políticos ou grupo de cidadãos eleitores proponentes diferentes daquele pelo qual foi eleito⁽⁴¹¹⁾.

A lei estabelece os procedimentos relativos à demissão do Governador Provincial pela respectiva Assembleia Provincial. Com efeito, a demissão do Governador de Província, é antecedida de inquérito, sindicância ou auditoria aos órgãos ou serviços do conselho executivo Provincial. O inquérito, a sindicância ou auditoria é ordenado pela respectiva Assembleia Provincial, que cria para o efeito uma comissão para o apuramento dos actos que possam conduzir à demissão do Governador de província. A comissão criada assegura que o visado seja ouvido, fixando-se o prazo de 15 dias para a apresentação da sua defesa⁽⁴¹²⁾. Findo o prazo de defesa, a Assembleia Provincial reúne-se para analisar os argumentos da defesa do Governador Provincial visado e deliberar pela sua manutenção ou demissão. A deliberação da Assembleia Provincial que decide pela demissão do Governador Provincial é aprovada por maioria de dois terços⁽⁴¹³⁾.

Existem outros motivos e procedimentos que podem levar a cessação de funções do Governador Provincial por deliberação da Assembleia Provincial, designadamente, a aprovação de uma moção de reprovação sobre a execução do programa e orçamento da Província ou outro assunto de interesse local e a votação da iniciativa de moções de reprovação por iniciativa da própria Assembleia Provincial. A moção de reprovação é aprovada por maioria de dois terços dos membros da Assembleia Provincial e implica a cessão de funções do

⁽⁴¹¹⁾ Cfr. Artigo 41 n.º1 alíneas a) até h) da **Lei n.º 4/2019 de 31 de Maio: que estabelece os princípios, as normas de organização, as competências e o funcionamento dos órgãos executivos de governação descentralizada provincial**. BR n.º105 de 31 de Maio de 2019

⁽⁴¹²⁾ Artigo 41 n.ºs 2, 2ª parte, 3, 4 da Lei n.º4/2019 de 31 de Maio.

⁽⁴¹³⁾ Cfr. artigo 41 n.º2, 1ª parte da Lei n.º 4/2019 de 31 de Maio

Governador Provincial. A moção de reprovação não pode ser repetida no mesmo mandato, sem que tenha decorrido 12 meses após a sua reprovação⁽⁴¹⁴⁾.

O Governador de Província demitido pela Assembleia Provincial, retoma o seu lugar na Assembleia Provincial, não podendo voltar a assumir as funções de Governador de Província no mesmo mandato. A demissão do Governador de Província pela Assembleia Provincial implica, automaticamente, a cessação de funções dos restantes membros do Conselho executivo provincial⁽⁴¹⁵⁾.

O facto do Governador de Província e da Assembleia Provincial deterem um grau igual e não diferenciado, de legitimação (ambos eleitos por voto popular directo), deveriam decorrer consequências importantes quanto ao modo como se organizam e se interrelacionam. *Poderes dotados de iguais fontes de legitimidade, tendem a ser poderes equi-ordenados, como acontece nos sistemas de governo Presidencial: assim, em condições normais nem a Assembleia Provincial se submete ao executivo Provincial, nem este último deveria depender, para continuar a exercer as suas funções, da confiança da Assembleia Provincial*⁽⁴¹⁶⁾. Significa isto que, nem o Governador de província pode pôr fim ao mandato dos membros da Assembleia Provincial, dissolvendo a sua Assembleia, nem a Assembleia Provincial deveria pôr fim ao mandato do Governador de Província, recusando-lhe a sua confiança política.

Portanto, em comparação com o sistema de governo presidencial que vigorava ao nível das autarquias locais na vigência da lei n° 2/97 de 18 de Fevereiro, é inovadora a previsão da Assembleia Provincial estar dotado de poderes para demitir o Governador de Província, tendo em conta que os mesmos órgãos têm igual fonte de legitimidade política, uma vez que tanto o Governador de Província, como a Assembleia Provincial, são eleitos por sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico.

A demissão do Governador de Província pela Assembleia Provincial, é uma característica do sistema de Governo parlamentar, que contrasta com a forma de legitimação do Governador Provincial por voto popular

⁽⁴¹⁴⁾ Cfr. Artigo 41 n°s 5, 6 e 9 da Lei n°4/2019 de 31 de Maio.

⁽⁴¹⁵⁾ Cfr. Artigo 41 n°s 7 e 8 da Lei n°4/2019 de 31 de Maio

⁽⁴¹⁶⁾ No mesmo sentido, Cfr. AMARAL, Maria Lúcia, *A forma da República. Uma introdução do Estudo do Direito Constitucional*, 1ª Ed. Reimpressão, Coimbra: Coimbra Editora, 2012, p. 293

directo. Com efeito, no sistema de governo parlamentar, o único órgão sobre o qual incide o consenso popular é o Parlamento, que no caso dos órgãos de Governação Provincial descentralizada seria a Assembleia Provincial, cujos membros são escolhidos directamente pelo voto dos cidadãos eleitores. Os membros do Governo, que neste caso seriam os membros do Conselho executivo provincial, a sua escolha (fonte de legitimidade) dependeria antes da Assembleia Provincial, reflectindo a sua composição e, neste caso parecer-nos-ia legítimo dotar a Assembleia Provincial de poderes de demissão do Governador de Província.

5.1.3.2. O Conselho executivo Provincial

a) Noção e composição do Conselho executivo Provincial

O Conselho executivo Provincial é o órgão executivo da governação descentralizada provincial dirigido pelo Governador de Província, responsável pela execução do plano e orçamento de governação, aprovados pela Assembleia Provincial⁽⁴¹⁷⁾. O Conselho executivo provincial é composto por: (a) Governador de Província que o dirige, (b) Director do Gabinete do Governador; (c) directores provinciais nomeados e conferidos posse pelo Governador Provincial⁽⁴¹⁸⁾. Podem ser membros do Conselho executivo Provincial cidadãos moçambicanos de reconhecido mérito profissional, competência e idoneidade⁽⁴¹⁹⁾. No caso em que uma pessoa esteja informada da decisão do órgão executivo singular de designá-la como Director Provincial, ela deverá escolher entre aceitar esta nomeação e, por conseguinte, tornar-se Director Provincial, ou recusar a oferta referida, se exerce algumas funções incompatíveis com o estatuto de Director Provincial. Com efeito, é incompatível com a qualidade de membro do Conselho executivo Provincial, o exercício das funções de (a) membro da Assembleia Provincial; (b) dirigente que integra os serviços de representação do Estado, órgão central, órgão distrital e as autarquias locais⁽⁴²⁰⁾.

⁽⁴¹⁷⁾ Cfr. Artigo 280 n.º1 da CRM actualizada pela Lei n.º1/2018 de 12 de Outubro, conjugado com o Artigo 48 n.º1 da Lei n.º 4/2019 de 31 de Maio.

⁽⁴¹⁸⁾ Cfr. artigo 48 n.º2 alíneas a), b), c) conjugado com o artigo 45 alínea b) e artigo 54 n.º1 todos da Lei n.º 4/2019 de 31 de Maio.

⁽⁴¹⁹⁾ Cfr. Artigo 48 n.º3 da Lei n.º4/2019 de 31 de Maio.

⁽⁴²⁰⁾ Cfr. Artigo 50 alíneas a), b) da Lei n.º4/2019 de 31 de Maio.

Os Directores provinciais cessam as suas funções na data da constituição de um novo Conselho executivo provincial ou na data em que o Governador de Província os exonere⁽⁴²¹⁾. A estrutura do conselho executivo Provincial compreende nove a onze direções provinciais, dirigidos por directores provinciais⁽⁴²²⁾. Assim, o número de membros do Conselho executivo Provincial, incluindo o Governador Provincial varia entre 11 a 13 membros; desde logo um Governador de Província, um Director do gabinete do Governador e 9 a onze directores provinciais. O Governador de Província designa os directores provinciais dentre os membros da Assembleia Provincial ou fora dela. Os directores Provinciais que sejam membros da Assembleia Provincial suspendem o respectivo mandato, sem sujeição ao limite de tempo de suspensão⁽⁴²³⁾. A cada Director Provincial presta contas das suas actividades ao Governador de Província e articula com os órgãos centrais do Estado que superintendem nos respectivos sectores ou ramos de actividade sobre aspectos técnico-metodológicos da sua actividade⁽⁴²⁴⁾.

b) Funcionamento do Conselho executivo Provincial

O mandato do Conselho executivo Provincial é de cinco anos e coincide com o da Assembleia Provincial⁽⁴²⁵⁾. O Conselho de Ministros define a estrutura integrada, a forma de organização e de funcionamento do Conselho executivo Provincial⁽⁴²⁶⁾. Geralmente, o Conselho executivo Provincial realiza sessões ordinárias de 15 em 15 dias e, extraordinárias, sempre que necessário⁽⁴²⁷⁾.

c) Competências do Conselho executivo Provincial no âmbito das relações inter-orgânicas com o órgão deliberativo.

No âmbito das suas relações com a Assembleia Provincial, o Conselho executivo Provincial tem as seguintes competências⁽⁴²⁸⁾: (i) *executar*

⁽⁴²¹⁾ Cfr. artigo 51 n°2 conjugado com o artigo 54 n°1 da Lei n°4/2019 de 31 de Maio.

⁽⁴²²⁾ Cfr. Artigo 48 n°5 da Lei n°4/2019 de 31 de Maio

⁽⁴²³⁾ Cfr. Artigo 48 n°4 da Lei n°4/2019 de 31 de Maio

⁽⁴²⁴⁾ Artigo 54 n°s 2 e 3 da Lei n°4/2019 de 31 de Maio

⁽⁴²⁵⁾ Cfr. artigo 51 n°1 da Lei n° 4/2019 de 31 de Maio.

⁽⁴²⁶⁾ Cfr. Artigo 48 n°6 da Lei n°4/2019 de 31 de Maio.

⁽⁴²⁷⁾ Cfr. Artigo 52 da Lei n°4/2019 de 31 de Maio.

⁽⁴²⁸⁾ Cfr. Artigo 49 alíneas b), d), e), g), h), i), l) da Lei n° 4/2019 de 31 de Maio.

as actividades e programas económicos, culturais e sociais de interesse provincial aprovados pela Assembleia Provincial e enquadrados na lei; (ii) apresentar o relatório de balanço, observando as deliberações e decisões emanadas pela a Assembleia Provincial; (iii) operacionalizar as decisões e recomendações emanadas pela a Assembleia Provincial a declaração de utilidade pública para afeitos de expropriação; (iv) cumprir com as deliberações da Assembleia Provincial; (v) propor à Assembleia Provincial; (vi) apresentar à Assembleia Provincial propostas de regulamentos sobre matéria da sua competência; (vi) exercer as demais competências determinadas na lei.

5.1.3.3. O Governador de Província

a) Noção e forma de designação do Governador Provincial

O Governador de Província é o órgão executivo de governação descentralizada que dirige o Conselho executivo Provincial⁽⁴²⁹⁾. É eleito Governador de Província, o cabeça de lista do partido político, coligação de partidos políticos, ou grupo de cidadãos eleitores proponentes que obtiver maioria de votos nas eleições para a Assembleia Provincial⁽⁴³⁰⁾. O Governador de Província dirige o Conselho executivo Provincial com um mandato de cinco anos, que coincide com o mandato da Assembleia Provincial⁽⁴³¹⁾.

O Governador de Província é empossado pelo Presidente da República após a investidura da Assembleia Provincial⁽⁴³²⁾ e, é substituído nas suas ausências e impedimentos ou impedimentos temporários, por um membro do Conselho executivo provincial por ele designado⁽⁴³³⁾. Excepcionalmente, a substituição pode ocorrer até ao prazo de 60 dias, findo o qual o Governador de Província é substituído definitivamente pelo membro da Assembleia Provincial a seguir à lista do partido político, coligação de partidos políticos ou grupo de eleitores proponentes que obteve a maioria de votos, salvo nos casos de doença devidamente justificada, por junta médica, cujo período se estende até ao máximo de 180 dias⁽⁴³⁴⁾.

⁽⁴²⁹⁾ Cfr. Artigo 279 n.º1 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n.º1/2018, de 12 de Junho conjugado com o artigo 33 n.º1 e 45 alínea a) ambos da Lei n.º 4/2019 de 31 de Maio.

⁽⁴³⁰⁾ Cfr. Artigo 33 n.º2 da Lei n.º 4/2019 de 31 de Maio.

⁽⁴³¹⁾ Cfr. Cfr. Artigo 33 n.º3 da Lei n.º 4/2019 de 31 de Maio.

⁽⁴³²⁾ Cfr. Artigo 35 n.º1 da Lei n.º 4/2019 de 31 de Maio.

⁽⁴³³⁾ Cfr. Artigo 37 n.º1 da Lei n.º 4/2019 de 31 de Maio.

⁽⁴³⁴⁾ Cfr. Artigo 37 n.º2 e 3 da Lei n.º 4/2019 de 31 de Maio.

No caso de impedimento permanente, por morte, incapacidade permanente, renúncia, perda de mandato ou demissão, o Governador de Província é substituído definitivamente pelo membro da Assembleia Provincial a seguir à lista do partido político, coligação de partidos políticos ou grupo de eleitores proponentes que obteve a maioria de votos ⁽⁴³⁵⁾. A substituição do Governador de Província por impedimento permanente deve ocorrer no prazo de sete dias a contar da data da declaração do impedimento permanente pela Assembleia Provincial e, o novo Governador de Província limita-se a concluir o mandato anterior exercendo a plenitude dos poderes, não transitando automaticamente para o novo mandato⁽⁴³⁶⁾. Note-se que no intervalo entre a data da declaração do impedimento permanente e a data da tomada de posse, o Governador de Província é substituído pelo Presidente da Assembleia Provincial, que se limita apenas a praticar actos de gestão corrente, estritamente necessários⁽⁴³⁷⁾.

b) Competências do Governador de Província no âmbito das relações inter-orgânicas com o órgão deliberativo.

No âmbito das suas relações com a Assembleia Provincial, o Governador de Província tem as seguintes competências: (i) executar e zelar pelo cumprimento das deliberações da Assembleia Provincial; (ii) submeter os relatórios, balanço da execução do plano e orçamento para à aprovação da Assembleia Provincial; (iii) apresentar e defender o programa e o orçamento da Província perante a Assembleia Provincial; (iv) assinar contratos em que a Província tenha interesses, mediante a autorização da Assembleia Provincial, dentro dos limites definidos por lei ⁽⁴³⁸⁾. O Governador de Província é coadjuvado pelo Conselho executivo Provincial na execução e cumprimento das deliberações da Assembleia Provincial. Ou seja, ele é coadjuvado por um conjunto de directores provinciais, escolhidos livremente por ele que o auxiliam na administração corrente.

⁽⁴³⁵⁾ Cfr. Artigo 38 n.º 1 da Lei n.º 4/2019 de 31 de Maio.

⁽⁴³⁶⁾ Cfr. o artigo 38 n.º 2 e 3 da Lei n.º 4/2019 de 31 de Maio conjugado com o artigo 16 alínea c) da Lei n.º 6/2019 de 31 de Maio.

⁽⁴³⁷⁾ Cfr. Artigo 38 n.º 4 da Lei n.º 4/2019 de 31 de Maio.

⁽⁴³⁸⁾ Cfr. Artigo 45 alíneas e), f), l), n) da Lei n.º 4/2019 de 31 de Maio.

Note-se que o que caracteriza as relações inter-orgânicas entre os órgãos executivo e deliberativo de governação descentralizada provincial, é a responsabilidade do Governador de Província perante a Assembleia Provincial. Existe uma verdadeira presença de responsabilidade política do Governador de Província. Com efeito, *o Governador de Província pode ser demitido pela Assembleia Provincial⁽⁴³⁹⁾, mas ele não pode dissolver a Assembleia Provincial.*

5.1.4. órgãos de Governação descentralizada Distrital

5.1.4.1. A assembleia Distrital

a) Noção e composição da Assembleia Distrital

A Assembleia distrital é o órgão de representação democrática, deliberativo de governação descentralizada distrital, eleita por sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal, periódico e de harmonia com o princípio da representação proporcional, cujo mandato tem a duração de cinco anos⁽⁴⁴⁰⁾.

A composição da Assembleia Distrital é fixada por lei⁽⁴⁴¹⁾, que em princípio será aprovada pela Assembleia da República, devendo entrar em vigor antes das eleições de gerais de 2024.

b) Funcionamento e competências da Assembleia Distrital no âmbito das relações inter-orgânicas com os órgãos executivos Distritais.

A organização, funcionamento e demais competências da Assembleia Distrital são fixadas por lei⁽⁴⁴²⁾, a ser aprovada pela Assembleia da República, antes das Eleições gerais de 2024. Importa frisar que a Constituição da República de Moçambique já fixou uma das competências da Assembleia distrital que marca as relações inter-orgânicas entre a Assembleia Distrital e os órgãos executivos, mormente o Administrador Distrital. Com efeito, **a Assembleia Distrital pode demitir o administrador do Distrito⁽⁴⁴³⁾**, nos termos a serem fixado por lei.

Tal como acontece no âmbito provincial, o facto do Administrador de Distrito e da Assembleia Distrital deterem um grau igual e não diferenciado,

⁽⁴³⁹⁾ Cfr. Artigo 11 alínea d) da Lei n°6/2019 de 31 de Maio

⁽⁴⁴⁰⁾ Cfr. 282 n°1 da CRM de 2004 actualizada pela Lei n°1/2018 de 12 de Junho.

⁽⁴⁴¹⁾ Cfr. 283 n°4 da CRM de 2004 actualizada pela Lei n°1/2018 de 12 de Junho.

⁽⁴⁴²⁾ Cfr. 283 n°4 da CRM de 2004 actualizada pela Lei n°1/2018 de 12 de Junho.

⁽⁴⁴³⁾ Cfr. 283 n°3 da CRM de 2004 actualizada pela Lei n°1/2018 de 12 de Junho.

de legitimação (ambos eleitos por voto popular directo), deveriam decorrer consequências importantes quanto ao modo como se organizam e se interrelacionam. *Poderes dotados de iguais fontes de legitimidade, tendem a ser poderes equi-ordenados, como acontece nos sistemas de governo Presidencial: assim, em condições normais nem a Assembleia Distrital se submete ao executivo Distrital, nem este último deveria depender, para continuar a exercer as suas funções, da confiança da Assembleia Distrital*⁽⁴⁴⁴⁾. Significa isto que, nem o Administrador de Distrito pode pôr fim ao mandato dos membros da Assembleia Distrital, dissolvendo a sua Assembleia, nem a Assembleia Distrital deveria pôr fim ao mandato do Administrador de Distrito, recusando-lhe a sua confiança política.

Portanto, em comparação com o sistema de governo presidencial que vigorava ao nível das autarquias locais na vigência da lei nº 2/97 de 18 de Fevereiro, é inovadora a previsão da Assembleia Distrital estar dotado de poderes para demitir o Administrador de Distrito, tendo em conta que os mesmos órgãos têm igual fonte de legitimidade política, uma vez que tanto o Administrador de Distrito, como a Assembleia Distrital, são eleitos por sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico.

A demissão do Administrador de Distrito pela Assembleia Distrital, é uma característica do sistema de Governo parlamentar, que contrasta com a forma de legitimação do Administrador de Distrito, eleito por voto popular directo. Com efeito, no sistema de governo parlamentar, o único órgão sobre o qual incide o consenso popular é o Parlamento, que no caso dos órgãos de Governação Distrital descentralizada seria a Assembleia Distrital, cujos membros são escolhidos directamente pelo voto dos cidadãos eleitores. Os membros do Conselho executivo distrital, a sua escolha (fonte de legitimidade) dependeria antes da Assembleia Distrital, reflectindo a sua composição e, neste caso parecer-nos-ia legítimo dotar a Assembleia Distrital de poderes de demissão do Administrador de Distrito.

⁽⁴⁴⁴⁾ No mesmo sentido, Cfr. AMARAL, Maria Lúcia, *A forma da República. Uma introdução do Estudo do Direito Constitucional*; Ob cit, p. 293

5.1.4.2. O Conselho executivo Distrital

a) Noção e composição do Conselho executivo Distrital

O Conselho executivo Distrital é o órgão executivo da governação descentralizada Distrital dirigido pelo Administrador de Distrito, responsável pela execução do programa de Governação, aprovado pela respectiva Assembleia⁽⁴⁴⁵⁾.

A composição do Conselho executivo Distrital é fixada por lei⁽⁴⁴⁶⁾, que em princípio será aprovada pela Assembleia da República, devendo entrar em vigor antes das eleições gerais de 2024. Transitoriamente, até a realização das eleições gerais a terem lugar em 2024, compete ao Ministro que superintende a área da administração local do Estado, ouvido o Governador de Província, praticar os seguintes actos: (a) designar o secretário Permanente distrital, o Director de Serviços Distritais, o Chefe do Posto Administrativo, o Chefe de Localidade e o Chefe de Povoação; (b) designar o Substituto do Administrador Distrital, do Director de Serviços Distritais; do Chefe do Posto Administrativo; do Chefe de Localidade e do Chefe de Povoação, nos impedimentos destes, por um período igual ou superior a 30 dias⁽⁴⁴⁷⁾.

b) Organização, funcionamento e competências do Conselho executivo Distrital

A composição, a organização, o funcionamento e as demais competências do Conselho executivo distrital são fixadas por lei⁽⁴⁴⁸⁾, a ser aprovada pela Assembleia da República antes das eleições gerais em 2024.

Até a realização das eleições gerais em 2024, compete ao Governo definir a estrutura orgânica do Governo Distrital e criar serviços distritais, dependendo das necessidades, potencialidades e capacidades de desenvolvimento económico, social e cultural de cada distrito⁽⁴⁴⁹⁾

⁽⁴⁴⁵⁾ Cfr. Artigo 284 n.º1 da CRM de 2004 actualizada pela Lei n.º1/2018 de 12 de Junho.

⁽⁴⁴⁶⁾ Cfr. 284 n.º2 da CRM de 2004 actualizada pela Lei n.º1/2018 de 12 de Junho.

⁽⁴⁴⁷⁾ Cfr. Artigo 40 n.º2 alíneas a), b) da Lei n.º 7/2019 de 31 de Maio.

⁽⁴⁴⁸⁾ Cfr. 284 n.º2 da CRM de 2004 actualizada pela Lei n.º1/2018 de 12 de Junho

⁽⁴⁴⁹⁾ Cfr. Artigo 40 n.º1 da Lei n.º 7/2019 de 31 de Maio.

5.1.4.3. O Administrador Distrital

a) Noção e forma de designação Administrador Distrital

O Administrador do Distrito é o órgão executivo de governação descentralizada que dirige o Conselho executivo Distrital. *De iure* condendo poderá determinar que é eleito Administrador do Distrito, o cabeça de lista do partido político, coligação de partidos políticos, ou grupo de cidadãos eleitores proponentes que obtiver maioria de votos nas eleições para a Assembleia Distrital.

Com efeito, até a realização das eleições gerais no ano de 2024, o Administrador do Distrito é nomeado pelo Ministro que superintende a área da administração local do Estado, consultado o Governador da Província⁽⁴⁵⁰⁾.

b) Composição, funcionamento e competências do Administrador Distrital no âmbito das relações inter-orgânicas com o órgão deliberativo.

A composição, organização, o funcionamento e as demais competências do Administrador de Distrito são fixado por Lei⁽⁴⁵¹⁾, que em princípio será aprovada pela Assembleia da República, devendo entrar em vigor antes das eleições de gerais de 2024.

Importa referir que o que caracteriza as relações inter-orgânicas entre os órgãos executivo e deliberativo de governação descentralizada distrital, é a responsabilidade do Administrador de Distrito perante a Assembleia distrital, o que se traduz numa verdadeira presença de responsabilidade política do Administrador de Distrito. Com efeito, *o administrador de Distrito pode ser demitido pela Assembleia Distrital⁽⁴⁵²⁾, mas ele não pode dissolver a Assembleia Distrital.*

⁽⁴⁵⁰⁾ Cfr. Artigo 4 n.º3 e 4 da Lei n.º1/2018 de 12 de Junho (Lei da Revisão pontual da Constituição da República de Moçambique).

⁽⁴⁵¹⁾ Cfr. 283 n.º4 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n.º1/2018 de 12 de Junho.

⁽⁴⁵²⁾ Cfr. Artigo 283 n.º3 da CRM de 2004 actualizada pela Lei n.º1/2018 de 12 de Junho.

5.2. Os paradigmas de sistema de Governo e a qualificação do sistema de governo das entidades descentralizadas em Moçambique.

No contexto geral de exercício do poder político do Estado, o **sistema de governo** é identificado com a estrutura político-constitucional, tal como esta resulta do texto constitucional, “*recobrando a organização e funcionamento e a inter-relação dos órgãos superiores do Estado, podendo ser estudada quer numa perspectiva jurídica, quer numa perspectiva fáctica “rectius” política*”(453). O sistema de governo “diz respeito ao modo como interna e reciprocamente se articulam os diferentes órgãos aos quais é confiado o exercício do poder político, de acordo com as regras e princípios pré-definidos, e pelo qual se deve pautar a actuação dos governantes e governados”(454).

No contexto específico do exercício do poder político das entidades descentralizadas, **o sistema de governo, diz respeito a configuração e à relação dos diversos órgãos das entidades descentralizadas(455) entre si e relativamente a comunidade política local(456)**. Ou seja, trata-se das relações inter-orgânicas existentes entre os diversos órgãos das entidades descentralizadas. O sistema de governo local é um dos elementos fundamentais de análise da organização do poder político das entidades descentralizadas. Resulta tanto da estruturação constitucional dos órgãos das entidades descentralizadas, da sua composição, competências, e modo de funcionamento, de regulamentação do processo de eleição e do estatuto jurídico dos titulares dos órgãos do poder político local(457).

Moçambique é um Estado de Direito, baseado na organização política democrática(458) com sistema de governo de democracia representativa com divisão ou separação de poderes do Estado e das entidades descentralizadas. Com efeito, “*segundo o modo de estruturação da separação*

(453) QUEIROZ, Cristina, *Direito Constitucional, as instituições do Estado Democrático e Constitucional*, Coimbra Editora, Coimbra, 2009, p. 170

(454) QUEIROZ, Cristina, *Direito Constitucional, as instituições do Estado Democrático e Constitucional*, Coimbra Editora, Coimbra, 2009, p. 171

(455) As entidades descentralizadas na ordem jurídica moçambicana, compreendem os órgãos de Governação descentralizada Provincial, órgãos de Governação descentralizada distrital e as autarquias locais.

(456) No mesmo sentido, SIMANGO, Américo, *Introdução a Constituição moçambicana*, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa 1999, p. 103

(457) No mesmo sentido, SIMANGO, Américo, *Introdução a Constituição moçambicana*, ob. Cit, p. 104

(458) Cfr. artigo 3º da CRM de 2004, actualizada pela Lei nº1/2018 de 12 de Junho.

de poderes, entre os diversos órgãos, **distinguem-se sistemas de governo parlamentar, presidencial e semi-presidencial**”(459).

5.2.1. Sistema de Governo parlamentar.

O sistema de Governo Parlamentar é um sistema de governo democrático em que o poder executivo baseia a sua legitimidade democrática a partir do poder legislativo. “Historicamente o primeiro sistema a ser implantado foi o parlamentar, assente no princípio de equilíbrio estável entre os poderes executivo e legislativo”(460).

Os países com sistemas de governo parlamentar podem ser **Monarquias Parlamentaristas**(461) onde o Monarca é o chefe do Estado, geralmente um cargo hereditário, enquanto que o chefe do Governo é quase sempre eleito pelo Parlamento, ou **Repúblicas Parlamentaristas**(462) em que o chefe do Estado é uma figura cerimonial, geralmente eleito indirectamente “por intermédio de um colégio de notáveis de base parlamentar”(463) enquanto que o chefe do Governo(464) a sua legitimidade democrática se baseia regularmente a partir do poder Legislativo.

As raízes do sistema de governo parlamentar encontram-se no sistema de governo britânico”(465), com as seguintes características: (i) *imparcialidade do chefe de Estado (Monarca ou Presidente da República)*; (ii) *possibilidade do Chefe de Estado (e/ou Governo) poder dissolver a câmara representativa*(466); (iii) *o facto do governo responder politicamente perante o parlamento*”(467).

(459) Cfr. SIMANGO, Américo, *Introdução a Constituição moçambicana*, ob. Cit, p. 104

(460) QUEIROZ, Cristina, *Direito Constitucional, as instituições do Estado Democrático e Constitucional*, Coimbra Editora, Coimbra, 2009, p. 174

(461) São exemplos de monarquias constitucionais/ Parlamentares, o Reino Unido, suécia e Japão.

(462) São exemplos de Repúblicas parlamentaristas a Alemanha, Itália.

(463) QUEIROZ, Cristina, *Direito Constitucional, as instituições do Estado Democrático e Constitucional*, Coimbra Editora, Coimbra, 2009, p. 177

(464) Geralmente denominado como Primeiro-Ministro ou em alguns casos como Chanceler.

(465) QUEIROZ, Cristina, *Direito Constitucional, as instituições do Estado Democrático e Constitucional*, Coimbra Editora, Coimbra, 2009, p. 174

(466) Alguns países com o Sistema de Governo Parlamentar, o Chefe do Estado gozam de um poder moderador, que consiste na atribuição ao chefe de Estado de certos poderes, como a chefia nominal das forças armadas ou a prerrogativa de dissolver o parlamento, caso este não logre formar um governo dentro de um prazo determinado, convocando então novas eleições.

(467) QUEIROZ, Cristina, *Direito Constitucional, as instituições do Estado Democrático e Constitucional*, Coimbra Editora, Coimbra, 2009, p. 176

O sistema de governo parlamentar separa as funções de Chefe do Estado e as funções do Chefe de Governo, sendo que o chefe do Estado desempenha funções mais simbólicas enquanto que o chefe do executivo trabalha efectivamente junto com o poder legislativo. Em algumas Repúblicas parlamentares⁽⁴⁶⁸⁾, o chefe do Governo também é chefe do Estado, mas é eleito pelo Parlamento, e é responsável perante o poder legislativo.

No sistema de Governo parlamentar “*as opções vão desde a afirmação do parlamentarismo absoluto – ou **governo de Assembleia**⁽⁴⁶⁹⁾ – no qual em caso de crise entre os poderes legislativo e executivo, ao parlamento lhe assiste a última palavra, mercê da inexistência e/ou impossibilidade de recurso ao poder de dissolução das câmaras, a delineamento de um sistema de equilíbrio, mais rigoroso, o chamado “**sistema de gabinete**⁽⁴⁷⁰⁾” no qual o executivo emanado do parlamento, e por este investido no exercício das suas funções, deterá a última palavra, graças ao poder que lhe é atribuído de dissolução do legislativo, dando palavra ao povo mediante a convocação e realização de eleições gerais*”⁽⁴⁷¹⁾.

As vantagens do sistema de governo parlamentar advêm-lhe: (i) da impossibilidade de paralisação (*deadlock*) da relação executivo-legislativo em caso de conflito, o que conferiria ao parlamentarismo uma nota de estabilidade ao emanar o executivo do parlamento; (ii) da flexibilidade de funcionamento do sistema, resultante da separação flexível ou atenuada dos poderes legislativo e executivo; (iii) da construção de um sistema no qual o vencedor para dominar a totalidade da acção governativa depende ou partilha os poderes, traduzindo-se esta numa presença de divisão de responsabilidades. Quanto as desvantagens podemos referenciar as seguintes: (i) uma maior instabilidade do executivo; (ii) uma menor democratização do sistema pelo facto do chefe do Estado ser um

⁽⁴⁶⁸⁾ como por exemplo a África Do Sul.

⁽⁴⁶⁹⁾ O Governo de Assembleia acontece também quando não é possível arranjar uma maioria no parlamento e assim o governo que sair da assembleia encontra pouco apoio no parlamento, e neste caso o governo necessita constantemente de negociar com a oposição, vive com a ameaça da moção de censura sobre a cabeça, vê desta maneira o seu poder diminuído face ao parlamento, quando o programa de governo não satisfaz os anseios do povo.

⁽⁴⁷⁰⁾ Normalmente quando um partido consegue a maioria dos votos nas eleições ele pode atuar no gabinete, é o governo que exerce efectivamente o poder político, o parlamento secunda constantemente a acção do governo e este já não é ameaçado pelo perigo da moção de censura.

⁽⁴⁷¹⁾ QUEIROZ, Cristina, *Direito Constitucional, as instituições do Estado Democrático e Constitucional*, Coimbra Editora, Coimbra, 2009, p. 177

monarca hereditário ou ser eleito indirectamente por intermédio de um colégio de notáveis de base parlamentar e não por um voto popular directo.

5.2.2. Sistema de Governo Presidencial.

O sistema de Governo Presidencial é originariamente decorrente do sistema de governo instituído pela Constituição norte-americana de 1787, com as seguintes características: “(i) *eleição do chefe do Estado (: Presidente) por sufrágio universal, directo ou indirecto (: colégio de notáveis); (ii) o presidente é simultaneamente chefe do Estado e chefe de governo como órgão de “pleno iure”;* (iii) *o executivo não responde politicamente perante o parlamento;* (iv) *o presidente e/ou o governo não pode dissolver o parlamento*”(472). No mesmo sentido, “há quem afirme que o sistema de governo presidencial, se define basicamente por contraposição ao sistema parlamentar: eleição do chefe do Estado não por intermédio de um colégio de notáveis de base parlamentar, mas mediante sufrágio universal; a impossibilidade do presidente eleito dissolver o parlamento; a não autonomização do governo como órgão de pleno *iure*, que surge basicamente como um “*pouvoir commis*” do presidente; a inexistência de responsabilidade política do executivo perante o legislativo”(473).

O sistema de governo presidencial é fundado numa separação rígida ou absoluta dos poderes do Estado, sendo que o poder legislativo se encontra separado e é independente do poder executivo. Com efeito, “*nos Estados Unidos, o paradigma do Governo Presidencial, o presidente não detém poderes legislativos, nem tão pouco lhe assiste o direito de dissolver o Congresso. De igual modo, o Congresso não pode destituir o presidente a não ser em casos muito graves pelo recurso ao chamado processo de impeachment*”(474). Ou seja, no sistema Presidencial a Assembleia/ congresso permanece Assembleia e não parlamento. O executivo é chefiado por um presidente eleito, directa ou indirectamente por um voto popular. “A razão da não evolução do sistema de governo norte Americano para o parlamentarismo radica

(472) QUEIROZ, Cristina, *Direito Constitucional, as instituições do Estado Democrático e Constitucional*, Coimbra Editora, Coimbra, 2009, p. 176

(473) QUEIROZ, Cristina, *Direito Constitucional, as instituições do Estado Democrático e Constitucional*, Coimbra Editora, Coimbra, 2009, p. 177

(474) QUEIROZ, Cristina, *Direito Constitucional, as instituições do Estado Democrático e Constitucional*, ob. Cit, p. 176

não apenas na eleição do chefe do Estado, em substituição do monarca hereditário, mas inda na existência de uma constituição rígida”(475).

Com efeito, no sistema de governo parlamentar o “presidente assume simultaneamente a chefia do Estado e a chefia do governo. A ele compete nomear os chefes dos departamentos – Secretários de Estado ou ministros – que são os seus colaboradores ou auxiliares. O presidente sozinho assume a chefia e responsabilidade do executivo. O presidente e os seus colaboradores não fazem parte da Assembleia, o que se traduz numa separação rígida do poder legislativo e do poder executivo. O chefe do Estado e todo o seu executivos são responsáveis perante a Constituição”(476).

As desvantagens do sistema de governo presidencial advêm-lhe: (i) da possibilidade de paralisação (*deadlock*) da relação executivo-legislativo em caso de conflito, o que conferiria ao presidencialismo uma nota de instabilidade ao dotar dois poderes – presidente e Assembleia- de uma mesma legitimidade eleitoral; (ii) de uma temporária rigidez no funcionamento do sistema e que se traduziria na sua falta de elasticidade, estando dele ausente a reserva revolucionária de que todo o governo necessita; (iii) da construção de um sistema no qual o vencedor domina a totalidade da acção governativa sem dependência ou partilha de poderes, traduzindo-se esta numa ausência de divisão de responsabilidades. Quanto as vantagens podemos referenciar as seguintes: (i) uma maior estabilidade do executivo; (ii) uma maior democratização do sistema pela eleição do chefe do Estado por voto popular e, (iii) uma mais forte limitação dos poderes do governo”(477).

5.2.3. Sistema de Governo Semi-presidencial.

O sistema de governo semi-presidencial caracteriza-se pela combinação de um elemento próprio do sistema presidencial – **a eleição do chefe do Estado por sufrágio directo e universal** - com um elemento próprio do sistema parlamentar – **a responsabilidade política do governo e/ou**

(475) QUEIROZ, Cristina, *Direito Constitucional, as instituições do Estado Democrático e Constitucional*, ob. Cit, p. 187

(476) Cfr. QUEIROZ, Cristina, *Direito Constitucional, as instituições do Estado Democrático e Constitucional*, ob. Cit, p. 187-188

(477) QUEIROZ, Cristina, *Direito Constitucional, as instituições do Estado Democrático e Constitucional*, ob. Cit, p. 181.

primeiro Ministro perante o parlamento. Ou seja, o sistema de governo semi-presidencial caracteriza-se: (i) *pela existência de um presidente eleito por sufrágio directo e universal, dotado de poderes reais de intervenção política e;* (ii) *pela autonomização de um primeiro-Ministro ou de um Governo responsáveis perante o parlamento*⁽⁴⁷⁸⁾.

O sistema de Governo semi-presidencial foi teorizado pelo cientista político MAURICE DUVERGER no seu livro *Échec au Roi*, publicado em França em 1978, em que caracterizava o sistema de governo semi-presidencial pela ocorrência de dois elementos de natureza jurídico-constitucional (i) *a eleição directa do chefe do Estado e (ii) a subsistência do vínculo de responsabilidade política do Governo perante o parlamento*⁽⁴⁷⁹⁾. Com efeito, originariamente, no sistema de governo semi-presidencial o chefe do Estado é eleito pelo povo, reconhecendo assim a sua legitimidade democrática para exercer os poderes relevantes que a Constituição lhe atribui e, o governo é politicamente responsável perante o parlamento, na medida que o parlamento pode através de uma moção de censura forçar a demissão do governo.

O sistema de Governo semi-presidencial difere do sistema de Governo parlamentar *pela existência de um presidente eleito por sufrágio directo e universal, dotado de poderes reais de intervenção política e*, difere também do sistema de governo presidencial *pela autonomização de um primeiro-Ministro ou de um Governo responsáveis perante o parlamento*. Existem dois subtipos do sistema de governo semi-presidencial, designadamente (i) o sistema presidencial com o primeiro Ministro (*premier –Presidencialism*), e o (ii) sistema parlamentar com presidente (*President-Parliamentary*).

No **sistema presidencial com o primeiro Ministro (*premier – Presidencialism*)**, *“o presidente e o parlamento exercem, ambos, influência na composição do executivo, mas a sobrevivência deste último depende exclusivamente da maioria parlamentar. No executivo assiste-se, por sua vez, a prevalência do primeiro ministro sobre o Presidente da República*⁽⁴⁸⁰⁾. **No**

⁽⁴⁷⁸⁾ Cfr. QUEIROZ, Cristina, *Direito Constitucional, as instituições do Estado Democrático e Constitucional*, ob. Cit, p. 190

⁽⁴⁷⁹⁾ Cfr. QUEIROZ, Cristina, *Direito Constitucional, as instituições do Estado Democrático e Constitucional*, ob. Cit, p. 192

⁽⁴⁸⁰⁾ Cfr. QUEIROZ, Cristina, *Direito Constitucional, as instituições do Estado Democrático e Constitucional*, ob. Cit, p. 194

sistema parlamentar com presidente (*President-Parliamentary*), o Chefe do Estado prevalece sobre o Primeiro-Ministro, mercê do poder que lhe é atribuído de destituição e exoneração do governo, de dissolução do parlamento e ainda de exercício de prerrogativas de tipo legislativo⁽⁴⁸¹⁾.

5.2.4. considerações doutrinárias sobre o sistema de Governo das entidades descentralizadas em Moçambique.

A emenda da Constituição de 1990 aprovada através da Lei nº6/96 introduziu na lei fundamental a existência de autarquias locais, permitindo a “elaboração e aprovação pela Assembleia da República de leis denominadas “pacote autárquico”⁽⁴⁸²⁾ com destaque para a Lei nº2/97 de 18 de Fevereiro (lei das autarquias locais). A lei nº 2/97 de 18 de Fevereiro, prevê órgãos autárquicos eleitos, desde logo: os membros da assembleia Municipal e o Presidente do Conselho Municipal ou de povoação. A articulação entre estes dois órgãos deliberativos e executivos, é que determinava o sistema de Governo das autarquias locais.

Com efeito, “o modelo de governação municipal ou sistema de Governo Municipal, definido como o sistema de órgãos implantados, com as competências conferidas, a cada um desses órgãos, com as relações entre os órgãos aproximava-se **do sistema presidencial dos Estados Unidos da América**”⁽⁴⁸³⁾. O que caracteriza o modelo presidencial Norte-Americano, do ponto de vista da instituição presidencial, é a independência do Presidente, que não é politicamente responsável perante o Congresso e ele não pode dissolver o Congresso⁽⁴⁸⁴⁾. Esta característica do sistema presidencial, encontrava-se no anterior modelo de sistema de governo municipal moçambicano implantado pela Lei nº2/97 de 18 de Fevereiro, pois **nem o presidente do Conselho Municipal podia dissolver a Assembleia Municipal, nem a Assembleia Municipal podia aprovar uma moção de censura contra o presidente do executivo colegial**

⁽⁴⁸¹⁾Cfr. QUEIROZ, Cristina, *Direito Constitucional, as instituições do Estado Democrático e Constitucional*, ob. Cit, p. 194

⁽⁴⁸²⁾ GUAMBE, José Manuel, *a evolução do processo de descentralização em Moçambique*, in CISTAC, Gilles e CHIZIANE, Eduardo (Coord.), *10 anos de descentralização em Moçambique, os caminhos sinuosos de um processo emergente*, Maputo, Nead – 2007, p. 60

⁽⁴⁸³⁾ CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Maputo, 2001, p. 129-130

⁽⁴⁸⁴⁾ CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob. Cit, p. 130

autárquico, estando condenados a uma coabitação por todo tempo da duração dos respectivos mandatos⁽⁴⁸⁵⁾.

Nestes sentido, importa referir que com a revisão pontual da constituição da República de Moçambique em 2018, foram instituídos três níveis de entidades descentralizadas, a saber: “(1) órgãos de governação descentralizada provincial, que compreende a Assembleia Provincial, o Governador de Província, e o Conselho Provincial; (2) órgãos de Governação descentralizada distrital, que compreendem a Assembleia Distrital, o Administrador do Distrito e o Conselho Distrital; (3) Autarquias Locais que compreendem a Assembleia Autárquica, o Presidente da Autarquia e o conselho Autárquico”⁽⁴⁸⁶⁾.

A introdução dos três níveis de entidades descentralizadas na Constituição da República de Moçambique em 2018, foi acompanhada com a mudança do sistema de governo das entidades descentralizadas, que *passou de sistema presidencial para o sistema de governo com “algum pendor para o semiparlamentar, pois os governadores, administradores e Presidente das autarquias (...) prestam contas e respondem perante a Assembleia, a qual passou a ter competências para demitir o Governador de Província, o Administrador de Distrito e do Presidente do Conselho Autárquico”*⁽⁴⁸⁷⁾.

⁽⁴⁸⁵⁾ CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob. Cit, p. 130

⁽⁴⁸⁶⁾ MACUÁCUA, Edson Da Graça, *Moçambique- Revisão Constitucional de 2018 e Descentralização. Contexto, processo, inovações, desafios e perspectivas*. Escolar Editora, Maputo, 2019, p. 182

⁽⁴⁸⁷⁾ MACUÁCUA, Edson Da Graça, *Moçambique- Revisão Constitucional de 2018 e Descentralização*, Ob. Cit, p. 183

Capítulo V: O CONTROLO DO PODER DAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

6.1. Os órgãos de tutela administrativa às entidades descentralizadas.

Extrai-se da Constituição da República de Moçambique que os órgãos de governação descentralizada, provincial, distrital e das autarquias locais estão sujeitos à tutela administrativa do Estado⁽⁴⁸⁸⁾. “A *tutela administrativa consiste no conjunto de poderes de intervenção de uma pessoa colectiva pública na gestão de outra pessoa colectiva, a fim de assegurar a legalidade ou o mérito da sua actuação. O fim da tutela administrativa, é assegurar, em nome da entidade tutelar, que a entidade tutelada cumpra as leis em vigor e (nos países ou nos casos em que a lei o permita), garantir que sejam adoptadas soluções convenientes e oportunas para a prossecução do interesse público*”⁽⁴⁸⁹⁾.

Os órgãos de governação descentralizada, provincial, distrital e das autarquias locais são autónomas quanto à hierarquia do Estado, contudo, a não subordinação hierárquica não leva os órgãos de governação descentralizada Provincial, distrital e das autarquias locais a tornarem-se independentes do poder central. Moçambique é um Estado Unitário, que respeita na sua organização e funcionamento a autonomia dos órgãos de governação provincial, distrital e das autarquias locais e orienta-se pelos princípios da descentralização e da subsidiariedade⁽⁴⁹⁰⁾, pelo que os órgãos de governação descentralizada Provincial, distrital e das autarquias locais desenvolvem as suas actividades no quadro da unidade do Estado e organizam-se em pleno respeito da unidade do poder político e do ordenamento jurídico nacional⁽⁴⁹¹⁾. Com efeito, a descentralização tem como objectivo organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade, promover o

⁽⁴⁸⁸⁾ Cfr. Artigo 272 n°1 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n° 1/2018, de 12 de Junho.

⁽⁴⁸⁹⁾ FREITAS DO AMARAL, Diogo, *in* Curso de Direito Administrativo, 3ª Edição, Vol. 1º, Almedina, Lisboa, 2006, p. 880, *Apud*, XAVIER, Joana Lobo, *in* Direito Administrativo das Autarquias locais, Estudos, 1ª Edição, Wolters Kluwer Portugal, sob a marca Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 192

⁽⁴⁹⁰⁾ Cfr. artigo 8 n°1 e 2 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n°1/2018 de 12 de Junho conjugado com o artigo 4 da Lei n°5/2019 de 31 de Maio.

⁽⁴⁹¹⁾ Cfr. CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob. Cit, p. 371

desenvolvimento local, o aprofundamento e a consolidação da democracia, **no quadro da unidade do Estado moçambicano**⁽⁴⁹²⁾.

Os órgãos de governação descentralizada Provincial, distrital e das autarquias locais constituem estruturas administrativas infra-estaduais. Nestas condições, a existência de um controlo do Estado sobre as entidades descentralizadas é consubstancial ao processo de descentralização; é ainda necessário que ele seja organizado de forma a respeitar o princípio da autonomia⁽⁴⁹³⁾, consagrado na lei de tutela administrativa do Estado a que estão sujeitos os órgãos de governação descentralizada Provincial, distrital e das autarquias locais⁽⁴⁹⁴⁾. O princípio de autonomia dos órgãos de governação descentralizada Provincial, distrital e das autarquias locais, num Estado unitário como Moçambique, deve conciliar-se com as exigências inversas que resultam de um outro princípio constitucional: *o da indivisibilidade do território da República de Moçambique*⁽⁴⁹⁵⁾.

A) Órgãos centrais de tutela administrativa

A tutela administrativa é exercida pelo Presidente da República e pelo Conselho de Ministros, podendo delegar esta competência ao Ministro que superintende a área da administração local e ao Secretário do Estado na Província, nos termos a regulamentar ⁽⁴⁹⁶⁾. A superintendência da área da administração local é feita pelo Ministro que dirige o Ministério da Administração Estatal e Função pública. O Ministério da Administração Estatal e Função pública é o órgão central do aparelho do Estado que de acordo com os princípios, objectivos e tarefas definidos pelo Governo, é responsável pela organização, funcionamento e Inspeção da administração pública (...) e foi criado por decreto Presidencial n°1/2015 de 16 de Janeiro⁽⁴⁹⁷⁾. Trata-se da estrutura governamental mais indicada para exercer a tutela administrativa sobre as entidades descentralizadas.

⁽⁴⁹²⁾ Cfr. Artigo 287 n°1 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n°1/2018 de 12 de Junho.

⁽⁴⁹³⁾ Cfr. artigo 2 da Lei n°5/2019 de 31 de Maio.

⁽⁴⁹⁴⁾ no mesmo se sentido, CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob. Cit, p. 371.

⁽⁴⁹⁵⁾ Cfr. Artigo 6 n°1 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n°1/2018 de 12 de Junho. No mesmo sentido, CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob. Cit, p. 372.

⁽⁴⁹⁶⁾ Cfr. Artigo 5 n°1 da Lei n° 5/2019 de 31 de Maio.

⁽⁴⁹⁷⁾ Cfr. Artigo 2 do Decreto Presidencial n°1/2015 de 16 de Janeiro.

Dentro do conjunto das estruturas internas do Ministério da Administração Estatal e função pública, interessadas na actividade do controlo, a Inspeção Geral da Administração pública desempenha um papel especialmente importante. A Inspeção Geral da Administração Pública faz parte integrante da estrutura do Ministério da Administração Estatal e Função Pública e é dirigida por um inspector Geral coadjuvado por um Inspector Geral adjunto⁽⁴⁹⁸⁾, ambos nomeados por Ministro da Administração Estatal e função pública.

São funções da Inspeção Geral da Administração Pública: (a) *verificar, fiscalizar a legalidade da organização e funcionamento das instituições da Administração Pública;* (b) *emitir recomendações que visem prevenir irregularidades e ou ilegalidades na Administração Pública;* (c) *realizar inspeções ordinárias e extraordinárias, inquéritos e sindicâncias nas instituições da Administração Pública;* (d) *acompanhar a materialização das recomendações resultantes das acções de Inspeção e auditorias administrativas nas instituições da Administração Pública;* (e) *planificar, organizar e realizar inspeções, auditorias e sindicâncias das actividades de organização e funcionamento dos processos de gestão das finanças, do património do Estado e de execução orçamental dos órgãos da administração local do Estado e das entidades descentralizadas;* (f) *avaliar a eficiência, eficácia e efectividade dos processos de descentralização e desconcentração de competências e verificar o funcionamento dos órgãos de participação e consulta comunitárias nos termos da lei;* (g) *tratar de denúncias, queixas e reclamações dos cidadãos e de outras entidades, sobre o funcionamento dos órgãos e instituições e sobre a actuação dos funcionários e agentes da Administração Pública;* (h) *fiscalizar a aplicação dos estatutos orgânicos dos órgãos centrais e locais do Estado e dos institutos públicos, do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado e demais legislação de pessoal, da legislação relativa ao procedimento administrativo e ao funcionamento dos serviços do Estado e outra legislação de carácter geral*

⁽⁴⁹⁸⁾ Cfr. Artigo 7 n.º2 da Resolução n.º2/2015 de 24 de Junho, que cria o Estatuto orgânico do Ministério da Administração Estatal e função pública.

aplicável à Administração Pública; (i) realizar outras actividades que lhe seja superiormente determinadas nos termos da lei⁽⁴⁹⁹⁾.

Assim, a actividade da Inspeção Geral da Administração Pública “tem principalmente por objecto os aspectos jurídicos, administrativos e disciplinares da acção da administração”⁽⁵⁰⁰⁾ das entidades descentralizadas.

A tutela financeira é exercida pelo Conselho de Ministros, podendo delegar esta competência ao Ministro que superintende a área das finanças⁽⁵⁰¹⁾. A superintendência da área das finanças é feita pelo Ministro que dirige o Ministério da Economia e Finanças, criado por decreto Presidencial n°1/2015 de 16 de Janeiro⁽⁵⁰²⁾. Assim o controlo dos actos relativos a gestão financeira das entidades descentralizadas, é atribuído ao Ministro da economia e Finanças. Ele exerce este controlo financeiro externo através da **Inspeção-Geral de Finanças**, que é uma instituição pública dotada de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, tutelada pelo Ministro que superintende a área das Finanças⁽⁵⁰³⁾.

Inspeção-Geral de Finanças exerce a sua actividade em todos os órgãos e instituições do Estado, nas missões diplomáticas e consulares, ou delegações do Estado no exterior, **nas autarquias locais**, empresas públicas e participadas maioritariamente pelo Estado, nos institutos e fundos públicos, incluindo **todos organismos públicos com autonomia administrativa, financeira e patrimonial⁽⁵⁰⁴⁾**. **Os órgãos de governação descentralizada provincial, distrital e das autarquias locais, gozam de autonomia administrativa, financeira e patrimonial⁽⁵⁰⁵⁾, pelo que estão incluídos no âmbito da Inspeção-Geral de Finanças**. Com efeito, a Inspeção-Geral de Finanças, é estruturada a nível central, em Serviços e departamentos, com

⁽⁴⁹⁹⁾ Cfr. Artigo 7 n°1 alíneas a) até i) da Resolução n°2/2015 de 24 de Junho, que cria o Estatuto orgânico do Ministério da Administração Estatal e função pública.

⁽⁵⁰⁰⁾ Cfr. CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob. Cit, p. 379

⁽⁵⁰¹⁾ Cfr. Artigo 5 n°2 conjugado com o artigo 8 n°3 ambos da Lei n° 5/2019 de 31 de Maio.

⁽⁵⁰²⁾ Cfr. Artigo 2 do Decreto Presidencial n°1/2015 de 16 de Janeiro.

⁽⁵⁰³⁾ Cfr. Artigo 1 n°1 da Resolução n°3/2015 de 26 de Junho, que aprova o estatuto orgânico da Inspeção-geral de Finanças, criada pelo Decreto n°60/2013 de 29 de Novembro.

⁽⁵⁰⁴⁾ Cfr. Artigo 5 n°1 conjugado com o artigo 15 n°1 alínea c) da Resolução n°3/2015 de 26 de Junho, que aprova o estatuto orgânico da Inspeção-geral de Finanças, criada pelo Decreto n°60/2013 de 29 de Novembro.

⁽⁵⁰⁵⁾ Cfr. artigo 269 da CRM de 2004, actualizada pela lei n°1/2018 de 12 de junho, conjugado com o artigo 2 n°1 da Lei n°5/2019 de 31 de Maio.

destaque para os *Serviços da auditoria e fiscalização à administração indirecta*⁽⁵⁰⁶⁾.

Mais particularmente no que concerne ao controlo financeiro externo da administração indirecta do Estado, a Inspeção-Geral de Finanças poderá: (a) executar as auditorias e fiscalizações previstas na programação do controlo interno; (b) exercer o controlo e avaliação dos programas contemplados com recursos oriundos do orçamento do Estado ou de outras fontes; (c) efectuar auditorias e fiscalizações aos organismos públicos, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial; (d) efectuar análise da gestão patrimonial sobre os resultados da gestão orçamental referente a cada exercício económico; (e) exercer a fiscalização sobre as operações de crédito, avais, garantias, direitos e haveres do Estado; (f) apurar os actos ilegais ou irregulares, praticados por gestores públicos ou privados, na utilização dos recursos públicos e, se for o caso, comunicar à unidade de supervisão do subsistema de contabilidade pública e os demais órgãos relevantes para tomar as providências necessárias; (g) coordenar as auditorias aos sistemas informáticos; (h) emitir pareceres sobre contas das autarquias e outras instituições da administração indirecta do Estado⁽⁵⁰⁷⁾.

B) órgãos desconcentrados de tutela administrativa.

É através de delegação de competências que o legislador entendeu implementar esta desconcentração dos meios de tutela administrativa do Estado sobre as entidades descentralizadas. Com efeito, a tutela administrativa pode ser delegada ao Secretário de Estado na Província nos termos a regulamentar. As competências a delegar ao Secretário do Estado na Província não incluem a tutela sobre órgãos de governação descentralizada provincial e das autarquias de **idades de classe A, B, C**⁽⁵⁰⁸⁾.

No exercício de competências delegadas, o Secretário de Estado na Província pode dispor de um certo número de competências constantes no

⁽⁵⁰⁶⁾ Cfr. artigo 15 da Resolução nº3/2015 de 26 de Junho, que aprova o estatuto orgânico da Inspeção-geral de Finanças, criada pelo Decreto nº60/2013 de 29 de Novembro.

⁽⁵⁰⁷⁾ Cfr. artigo 15 alíneas a) até h) da Resolução nº3/2015 de 26 de Junho, que aprova o estatuto orgânico da Inspeção-geral de Finanças, criada pelo Decreto nº60/2013 de 29 de Novembro.

⁽⁵⁰⁸⁾ Cfr. Artigo 5 nº1 e 3 da Lei nº 5/2019 de 31 de Maio.

acto formal de delegação de competências. “Mais particularmente, poderá determinar a realização de inspecções, inquéritos e sindicâncias aos órgãos e organismos sob sua jurisdição”⁽⁵⁰⁹⁾, que não sejam da classe A, B,C.

6.2. Finalidade e formas de tutela administrativa às entidades descentralizadas.

A tutela administrativa exercida pelo Estado sobre os órgãos de governação descentralizada provincial, distrital e das autarquias locais, “assenta numa relação jurídica entre duas pessoas colectivas diferentes, distinguindo-se de **hierarquia** na medida em que esta se situa dentro da organização de uma mesma pessoa colectiva pública”⁽⁵¹⁰⁾ e é na sua essência o que um chefe exerce sobre os seus subordinados. Com efeito, o poder de tutela não estabelece “um relacionamento entre um superior e outros inferiores, mas entre o fiscal (autoridade de controlo) e os fiscalizados (os órgãos da pessoa pública sob o controlo). Disto resulta que seja *um poder condicionado*: o controlo não se presume; ele só se exerce nos casos e nas formas previstas pela lei. Este poder só existe nas condições previstas pela lei e não como uma competência geral, tal como a que se relaciona com o poder hierárquico”⁽⁵¹¹⁾.

Igualmente “*tão-pouco se pode confundir **tutela administrativa** com os poderes dos órgãos de **controlo jurisdicional** da administração pública tais como os tribunais administrativos (...), porque a tutela administrativa é exercida por órgãos da administração e não por Tribunais; e o seu desempenho traduz uma forma de exercício da função administrativa e não da função jurisdicional*”⁽⁵¹²⁾. Do mesmo modo, a tutela administrativa não se confunde com certos controlos internos da administração, tais como a sujeição, autorização ou aprovação por órgãos da mesma pessoa colectiva pública⁽⁵¹³⁾.

Quanto à sua finalidade a tutela administrativa do Estado sobre as Assembleias Provinciais, distritais e autárquicas, bem como sobre os respectivos

⁽⁵⁰⁹⁾ Cfr. CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob. Cit, p. 373

⁽⁵¹⁰⁾ XAVIER, Joana Lobo, *in* *Direito Administrativo das Autarquias Locais*, Estudos, 1ª Edição, Wolters Kluwer Portugal, sob a marca Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 194

⁽⁵¹¹⁾ Cfr. CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob. Cit, p. 386.

⁽⁵¹²⁾ AMARAL, Diogo Freitas Do, *in* *Curso de Direito Administrativo*, 3ª Edição, Vol. 1º, Almedina, Lisboa, 2006, p. 882, *Apud*, XAVIER, Joana Lobo, *in* *Direito Administrativo das Autarquias locais*, Ob. Cit, p. 194

⁽⁵¹³⁾ Cfr. CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob. Cit, p. 373.

órgãos executivos, consiste na verificação da **legalidade dos actos administrativos e de natureza financeira** através da inspeção, auditoria, inquérito e sindicância. Excepcionalmente, e nos casos expressamente previstos na lei, a tutela administrativa pode ainda incidir sobre **o mérito das decisões** emanadas pelos órgãos tutelados, nomeadamente sobre informações e esclarecimento das decisões administrativas tomadas pelos órgãos⁽⁵¹⁴⁾.

A **tutela** diz-se de **legalidade** quando se ocupa da verificação da conformidade legal, isto é, averigua se os actos e decisões, estão ou não, de acordo com a lei⁽⁵¹⁵⁾. A regra é o exercício da tutela do Estado sobre os órgãos das entidades descentralizadas através do controlo da legalidade dos actos administrativos e de natureza financeira e a tutela de mérito das decisões emanadas pelos órgãos tutelados é uma excepção.

A regra da tutela exercida sobre os actos administrativo e de natureza financeira dos órgãos de governação descentralizada provincial, distrital e autárquicos a um controlo de legalidade, apresenta-se como uma garantia essencial da autonomia local⁽⁵¹⁶⁾, mas esta garantia da autonomia local é colocada em causa quando excepcionalmente os órgãos investidos de incumbências tutelares se pronunciam a acerca do mérito, conveniência ou da oportunidade dentro dos vastos espaços de discricionariedade confiados pelo legislador aos órgãos de governação descentralizada provincial, distrital e das autarquias locais.

Com efeito, a **tutela de mérito** ocupa-se do controlo, oportunidade e conveniência da actuação administrativa, visando aferir se determinada opção ou decisão é ou não oportuna, é ou não conveniente, em razão de apreciações que vão para além da verificação do cumprimento da legalidade⁽⁵¹⁷⁾. Parece-nos que a consagração excepcional da tutela de mérito sobre as decisões emanadas pelos órgãos tutelados, desprotege o núcleo essencial da autonomia local: “uma margem própria da definição dos critérios e das prioridades com que legitimamente são identificados e administrados os particularismos do território

⁽⁵¹⁴⁾ Cfr. artigo 7 n.º 2 e 3 da Lei n.º 5/2019 de 31 de Maio conjugado com o artigo 272 n.º 2 e 3 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n.º 1/2018 de 12 de Junho.

⁽⁵¹⁵⁾ Cfr. XAVIER, Joana Lobo, *in* Direito Administrativo das Autarquias locais; *Ob. cit.*, p. 195

⁽⁵¹⁶⁾ Cfr. MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa anotada*. Tomo III, organização do poder político e revisão da constituição disposições finais e transitórias (art. 202 a 296) Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 501.

⁽⁵¹⁷⁾ Cfr. XAVIER, Joana Lobo, *in* Direito Administrativo das Autarquias locais; *Ob. cit.*, p. 195

e da população”⁽⁵¹⁸⁾ das províncias, distritos e das autarquias. Parece-nos também que o mérito técnico, económico, ambiental e social das opções adoptadas pelos órgãos de governação descentralizada provincial, distrital e autárquico, a salvo do controlo tutelar, como do controlo jurisdicional, apenas poderia “ser julgado pelo eleitorado ou interinamente (v.g oficiosamente ou sob petição, reclamação ou recurso hierárquico impróprio deduzido pelos interessados)”⁽⁵¹⁹⁾.

Note-se que não havendo hierarquia entre a Administração do Estado e a Administração local, é essencial garantir o controlo da legalidade, contudo, sem imiscuir com a liberdade e discricionariedade democrática dos órgãos de governação descentralizada, sob pena de lesar a sua autonomia⁽⁵²⁰⁾. Assim, a autonomia local, seria gravemente lesada se os órgãos de governação descentralizada Provincial, distrital e das autarquias locais estivessem por via de regra sujeitas a uma tutela de mérito sobre as suas deliberações, necessitando aquelas para actuarem legalmente de autorização ou aprovação dos seus actos pelo Governo, pois, neste caso as deliberações não seriam tomadas autonomamente pelas entidades descentralizadas mas resultariam de uma concertação entre estas e administração estadual⁽⁵²¹⁾.

A tutela administrativa do Estado sobre os órgãos de governação descentralizada Provincial, distrital e das autarquias locais implica prerrogativas reduzidas da parte da administração central. Com efeito, “a autonomia dos órgãos descentralizados é a regra, a tutela é a excepção. As disposições que estabelecem o regime jurídico dos poderes de tutela são de interpretação estrita”⁽⁵²²⁾. Quanto à forma de exercício ou quanto ao conteúdo a tutela administrativa do Estado pode revestir as seguintes figuras⁽⁵²³⁾:

- a) Tutela integrativa:** consiste no poder de autorizar ou aprovar actos da entidade tutelada. Na primeira situação referente à

⁽⁵¹⁸⁾ Cfr. MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa anotada*. Tomo III. *Ob cit*, p.501.

⁽⁵¹⁹⁾ Cfr. MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa anotada*. Tomo III. *Ob cit*, p.501.

⁽⁵²⁰⁾ Cfr. XAVIER, Joana Lobo, *in* *Direito Administrativo das Autarquias locais*; *Ob. cit*, p. 195

⁽⁵²¹⁾ No mesmo sentido Cfr. OLIVEIRA, António Cândido De, *in* “Direito das autarquias locais”, Coimbra Editora, Braga, 1993, p. 299, *Apud*, XAVIER, Joana Lobo, *in* *Direito Administrativo das Autarquias locais*. *Ob. Cit.*, p. 195.

⁽⁵²²⁾ CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, *Ob. Cit*, p. 373.

⁽⁵²³⁾ Cfr. XAVIER, Joana Lobo, *in* *Direito Administrativo das Autarquias locais*; *Ob. cit*, p. 195-196

autorização do acto, a entidade tutelada só pode praticar o acto depois da autorização, sendo que a autorização é a condição da validade do acto. Na segunda situação referente à aprovação do acto, a entidade tutelada só pode praticar o acto, mas só lhe pode dar execução depois de aprovado;

- b) Tutela inspectiva:** consiste no poder de fiscalização da organização e funcionamento da entidade tutelada, o que pode abranger a fiscalização dos órgãos, serviços documentos e contas da entidade tutelada;
- c) Tutela sancionatória:** corresponde ao poder de aplicar sanções à entidade tutelada em virtude de irregularidades nesta detectadas. A tutela sancionatória é precedida de uma tutela inspectiva, no decorrer da qual se apuram as mencionadas irregularidades.
- d) Tutela revogatória:** consiste no poder da entidade tutelar de revogar os actos administrativos, praticados pela entidade tutelada, nos casos expressamente previstos na lei.
- e) Tutela substitutiva:** consiste no poder da entidade tutelar suprir as omissões da entidade tutelada, praticando em vez dela e por conta dela, os actos que forem legalmente devidos.

Do nosso ponto de vista para os órgãos de governação descentralizada Provincial, distrital e das autarquias locais em Moçambique, se aplica a tutela inspectiva, a tutela sancionatória, e a tutela integrativa que desde já passamos a analisar a seguir.

6.2.1. Tutela integrativa: a ratificação

Como já se referiu, a tutela integrativa consiste no poder de autorizar ou aprovar actos da entidade tutelada⁽⁵²⁴⁾. Parece-nos que os órgãos de tutela administrativa do Estado aplicam os mecanismos de tutela integrativa na situação referente à aprovação de certos actos, em que os órgãos de governação descentralizada Provincial, distrital e das autarquias locais só podem

⁽⁵²⁴⁾ Cfr. XAVIER, Joana Lobo, *in* Direito Administrativo das Autarquias locais; *Ob. cit.*, p. 195-196

praticar os actos, mas só lhe pode dar execução depois de aprovado; ou seja, a sua eficácia depende da aprovação dos órgãos de tutela.

Trata-se da **ratificação** que consiste na aprovação dos órgãos de tutela, a que ficam sujeitos certos actos administrativos dos órgãos de governação descentralizada provincial, distrital, e das autarquias locais, para se tornarem exequíveis⁽⁵²⁵⁾. Com efeito, a eficácia de certos actos administrativos e financeiros praticados pelos órgãos de governação descentralizada provincial, distrital e das autarquias locais fica dependente da ratificação pelo órgão com poderes tutelares. Assim, carece de ratificação conjunta, após a aprovação pelas Assembleias provincial, distrital e autárquica, pelo órgão com poderes tutelares, os seguintes instrumentos programáticos e actos administrativos financeiros: (a) *o plano de desenvolvimento local*; (b) *o orçamento*; (c) *os planos de ordenamento do território*; (d) *o quadro de pessoal*; (e) *a contratação de empréstimos e de amortização plurianual, nos termos da lei*; (f) *a introdução ou modificação de taxas, subsídios e remunerações*⁽⁵²⁶⁾.

O órgão com poderes tutelares dispõe apenas da faculdade de ratificar ou não o acto administrativo, não podendo introduzir ou propor alterações ou substituir por outro. O acto administrativo não ratificado é ineficaz. A não ratificação do acto administrativo carece sempre de fundamentação do órgão com poderes tutelares⁽⁵²⁷⁾.

A ratificação obedece certos procedimentos que devem ser seguidos pelos órgãos com poder tutelar e pelos órgãos tutelados. Com efeito, para efeitos da ratificação pelo órgão tutelar, o governador de Província e o Presidente do conselho autárquico remetem à tutela os documentos e a respectiva deliberação. Recebidos os documentos e a respectiva deliberação emanada pelo órgão tutelado, o órgão com poder tutelar limita-se a ratificar ou não o acto administrativo⁽⁵²⁸⁾.

A ratificação pode ser parcial, quando se refira a uma parte autónoma de um acto administrativo susceptível de decisão sem alteração do seu conteúdo. Considera-se ratificação tácita, se no prazo de 45 dias a contar

⁽⁵²⁵⁾ Cfr. CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob. Cit, p. 391

⁽⁵²⁶⁾ Cfr. artigo 10 n.º1, 2 alíneas a), b), c), d), e), f) e 4 da Lei n.º5/2019 de 31 de Maio, conjugado com o artigo 272 n.º2 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n.º1/2018 de 12 de Junho

⁽⁵²⁷⁾ Cfr. artigo 10 n.º5 e 6 da Lei n.º5/2019 de 31 de Maio.

⁽⁵²⁸⁾ Cfr. artigo 11 n.º1 conjugado com o artigo 10 n.º3 ambos da Lei n.º5/2019 de 31 de Maio.

da data da recepção da certidão ou cópia dos documentos e respectiva deliberação, não for comunicada por escrito a sua denegação expressa, total ou parcial, ao órgão tutelado⁽⁵²⁹⁾.

A ratificação só pode ser recusada com fundamento em ilegalidade do acto administrativo ou na sua desconformidade com os instrumentos programáticos. A ratificação ou sua recusa cabe reclamação ao órgão com poder tutelar ou recurso contencioso ao plenário do tribunal administrativo. Têm legitimidade para apresentar a reclamação ou recurso contencioso ao plenário do tribunal administrativo, órgão tutelado e os entes que neles tenham interesse legítimo, directo, imediato e actual⁽⁵³⁰⁾.

6.2.2. Tutela inspectiva

A tutela inspectiva destina-se à fiscalizar a organização e funcionamento dos órgãos da governação descentralizada provincial, distrital e das autarquias locais e pode ser de natureza administrativa ou financeira⁽⁵³¹⁾. A tutela inspectiva de natureza administrativa consiste na verificação da legalidade dos actos administrativos através da inspeção, auditoria, inquérito e sindicância⁽⁵³²⁾ e a tutela inspectiva de natureza financeira consiste na fiscalização da legalidade de actos de gestão financeira e patrimonial praticados pelos órgãos de governação descentralizada provincial, distrital e das autarquias locais através da inspeção, auditoria, inquérito e sindicância⁽⁵³³⁾.

Os órgãos com poderes tutelares podem realizar inspecções, auditorias, inquéritos ou sindicâncias, aos órgãos de governação descentralizada Provincial, distrital e das autarquias locais sobre os actos administrativos, actos de natureza financeira e patrimonial por estas praticadas⁽⁵³⁴⁾. Portanto, são mecanismos de tutela inspectiva: a inspeção, a auditoria, o inquérito, a sindicância e a ratificação.

⁽⁵²⁹⁾ Cfr. artigo 11 n.º3 e 4 da Lei n.º5/2019 de 31 de Maio

⁽⁵³⁰⁾ Cfr. artigo 11 n.º5 e 6 da Lei n.º5/2019 de 31 de Maio

⁽⁵³¹⁾ Cfr. Artigo 7 e artigo 8 ambos da lei n.º5/2019 de 31 de Maio.

⁽⁵³²⁾ Cfr. Artigo 7 n.º2 da lei n.º5/2019 de 31 de Maio.

⁽⁵³³⁾ Cfr. Artigo 272 n.º2 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n.º1/2018 de 12 de Junho conjugado com o artigo 8 n.º1 da Lei n.º5/2019 de 31 de Maio

⁽⁵³⁴⁾ Cfr. Artigo 272 n.º2 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n.º1/2018 de 12 de Junho conjugado com o artigo 9 n.º1 da Lei n.º5/2019 de 31 de Maio

a) Inspeção

A **Inspeção** é o conjunto de operações que consiste na verificação em conformidade com a lei dos actos administrativos, de natureza financeira e patrimonial e dos contratos celebrados pelos órgãos de governação descentralizada provincial, distrital e das autarquias locais⁽⁵³⁵⁾. Trata-se de um processo de examinar as contas e documentos das entidades descentralizadas, a fim de verificar se tudo se encontra de acordo com as leis aplicáveis.

Portanto, “no processo de trabalho de Inspeção, os inspetores devem verificar, analisar e tecer observações no que diz respeito ao cumprimento e aplicação das normas e procedimentos administrativos, à gestão financeira, patrimonial e recursos humanos e à observância de normas de prestação de serviços públicos.”⁽⁵³⁶⁾.

b) Auditoria

A **auditoria** é o conjunto de operações que consiste na análise da legalidade das operações administrativas e financeiras de organização e funcionamento dos órgãos de governação descentralizada provincial, distrital e das autarquias locais⁽⁵³⁷⁾.

c) Inquérito

o **inquérito** consiste na averiguação da legalidade dos actos administrativos de natureza financeira e patrimonial e dos contratos celebrados pelos órgãos de governação descentralizada provincial, distrital e das autarquias locais, em virtude de denúncia fundada ou ainda, quando resulte de informações e recomendações de uma Inspeção anterior⁽⁵³⁸⁾. Ou seja, no inquérito, os órgãos responsáveis pela tutela administrativa das entidades descentralizadas pretendem fazer apenas uma Inspeção de rotina ou verificar a legalidade de certo acto ou de comportamento de um indivíduo em virtude de denúncia fundada ou ainda, ou com base em informações e recomendações de uma Inspeção anterior.

⁽⁵³⁵⁾ Cfr. artigo 9 n.º 2 alínea a) da Lei n.º 5/2019 de 31 de Maio, conjugado com o artigo 272 n.º 2 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n.º 1/2018 de 12 de Junho

⁽⁵³⁶⁾ Cfr. CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob. Cit, p. 389

⁽⁵³⁷⁾ Cfr. artigo 9 n.º 2 alínea b) da Lei n.º 5/2019 de 31 de Maio, conjugado com o artigo 272 n.º 2 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n.º 1/2018 de 12 de Junho

⁽⁵³⁸⁾ Cfr. artigo 9 n.º 2 alínea c) da Lei n.º 5/2019 de 31 de Maio, conjugado com o artigo 272 n.º 2 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n.º 1/2018 de 12 de Junho

Note-se que tanto Inspeção como o inquérito tem um objecto idêntico, que consiste em verificar a conformidade de actos e contratos administrativos, em relação à lei. “O que distingue o inquérito da Inspeção é o sujeito da iniciativa do processo do controlo. A Inspeção pressupõe já a planificação prévia das acções inspectivas, o que quer dizer que a iniciativa pertence exclusivamente à administração pública. No caso do inquérito a iniciativa é mista”⁽⁵³⁹⁾, uma vez que por um lado pode ser a iniciativa da administração pública, com base em informações e recomendações de uma Inspeção anterior e por outro lado, o inquérito pode ser desencadeado em virtude de denúncia fundada ou ainda de particulares ou outros órgãos da administração.

d) Sindicância

A **sindicância** consiste na indagação profunda e global da actividade dos órgãos de governação descentralizada provincial e das autarquias locais, quando existam indícios de ilegalidade que, pelo seu volume ou gravidade, não possam ser averiguados no âmbito do mero inquérito⁽⁵⁴⁰⁾. Ou seja, se os órgãos responsáveis pela tutela suspeitam a existência de uma situação geral de ilegalidades numerosas e imputáveis a várias pessoas, procede-se a uma sindicância.

Portanto, a diferença entre a Inspeção, inquérito, e sindicância “resume-se a uma questão de grau ou intensidade do exercício do controlo, por um lado, e na pessoa titular da iniciativa do desencadeamento do processo de controlo, por outro”⁽⁵⁴¹⁾.

Note-se que independentemente da Inspeção, auditoria, inquérito e sindicância, os órgãos de tutela financeira podem solicitar informações das decisões dos órgãos de governação descentralizada provincial e das autarquias locais⁽⁵⁴²⁾.

⁽⁵³⁹⁾ Cfr. CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob. Cit, p. 390

⁽⁵⁴⁰⁾ Cfr. artigo 9 n.º2 alínea d) da Lei n.º5/2019 de 31 de Maio, conjugado com o artigo 272 n.º2 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n.º1/2018 de 12 de Junho

⁽⁵⁴¹⁾ Cfr. CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob. Cit, pp. 390-391

⁽⁵⁴²⁾ Cfr. artigo 8 n.º4 da Lei n.º5/2019 de 31 de Maio

6.2.3. Tutela sancionatória

O controlo sobre os órgãos, titulares e membros de órgãos provinciais, distritais e autárquicos incide sobre a designação e a manutenção em função dos órgãos deliberante e executivo de que são dotados os órgãos de governação descentralizada provincial, distrital e as autarquias locais, por um lado, e desempenho de funções exercidas pelos membros destes, por outro. Com efeito, os eleitos provinciais, distritais e autárquicos são sujeitos a uma “vigilância” exercida pelo Estado-Administração⁽⁵⁴³⁾. Trata-se da tutela sancionatória que se apresenta essencialmente sob duas formas: *a perda de mandato dos órgãos singulares e a dissolução dos órgãos colegiais das entidades descentralizadas*.

Importa referir que os casos de demissão do Governador de Província ou do Administrador de distrito pelo Presidente da República, bem como os casos de demissão do Presidente do Conselho autárquico e de dissolução das assembleias provincial e autárquica pelo Governo, são tratados no âmbito da tutela administrativa do Estado-administração sobre os órgãos de governação descentralizada provincial e autárquica, enquanto que os casos de demissão do Governador de Província e do Presidente do Conselho autárquico pelas respectivas assembleias provincial e autárquica são tratados no âmbito do sistema de governo das entidades descentralizadas.

6.2.3.1. O regime jurídico da tutela sancionatória das autarquias locais no período de 1997-2018.

«Moçambique herdou do passado colonial uma estrutura administrativa essencialmente baseada no princípio da centralização, isto é o princípio da reserva do poder de decisão administrativa aos órgãos superiores da Administração central»⁽⁵⁴⁴⁾. Depois da sua independência, a partir da Constituição de 1990, «o modelo de democracia popular baseado no Estado de partido único, adoptado pela Constituição de 1975 (art. 2º), foi substituído por um novo conceito de democracia representativa de tipo ocidental»⁽⁵⁴⁵⁾, que ao nível

⁽⁵⁴³⁾ Cfr. CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob. Cit, p. 393

⁽⁵⁴⁴⁾ AAVV, *Autarquias locais em Moçambique. Antecedentes e regime jurídico*. Oficinas gráficas da imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa – Maputo, 1998, p. 15.

⁽⁵⁴⁵⁾ SIMANGO, Américo, *Introdução à constituição Moçambicana*, Associação académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa 1999, p. 67

da organização Administrativa abriu portas «a descentralização, como parte integrante da democratização multipartidária...»⁽⁵⁴⁶⁾.

O modelo de descentralização territorial instituída pela Lei de revisão constitucional em Matéria de poder local⁽⁵⁴⁷⁾ que posteriormente foi inserida na CRM de 2004 e, pela Lei de implantação das autarquias locais⁽⁵⁴⁸⁾, implicava apenas a eleição dos Presidentes dos Conselho Municipais e das Assembleia Municipais e, estabelece a possibilidade de tutela administrativa sancionatória que se traduz na perda do mandato do Presidente do Conselho Municipal e na dissolução da Assembleia Municipal pelo Governo⁽⁵⁴⁹⁾. Com em feito a prática de ilegalidades graves no âmbito da gestão autárquica, a responsabilidade culposa pelas suas atribuições, a manifesta negligência no exercícios das suas competências e dos respectivos deveres funcionais, constituía fundamento da perda de mandato do titular do órgão ou dissolução do órgão a quem forem imputadas⁽⁵⁵⁰⁾.

6.2.3.2. O regime jurídico da perda de mandato dos órgãos singulares das autarquias locais no período de 1997-2018.

A perda de mandato dos titulares de cargo de órgãos das autarquias locais *corresponde ao acto jurídico-público, do Governo pelo qual se determina a cessação singular e antecipada do mandato dos titulares de cargo em órgãos de autarquias locais por prática de ilegalidades graves no âmbito da gestão autárquica, responsabilidade culposa pelas suas atribuições, manifesta negligência no exercício das suas competências e dos respectivos deveres funcionais.*

Da formulação conceitual apresentada individualizam-se quatro elementos que em conjunto integram a realidade da perda do mandato a luz da Lei de tutela administrativa n°7/97 de 31 de Maio, desde logo:

(a) O elemento formal: uma declaração de vontade que se consubstancia num acto público-unilateral. O elemento formal frisa a

⁽⁵⁴⁶⁾ MAZULA, Aguiar *et al*, *Autarquias locais em Moçambique*. Ob cit, p. 57

⁽⁵⁴⁷⁾ Cfr. Lei n° 9/96 de 22 de Novembro.

⁽⁵⁴⁸⁾ Cfr. Lei n°2/97 de 18 de Fevereiro.

⁽⁵⁴⁹⁾ Cfr. Artigos. 9 a 15 da Lei n° 7/97 de 31 de Maio, Lei da tutela Administrativa do Estado sobre as autarquias locais.

⁽⁵⁵⁰⁾ Cfr. Artigo 9 da Lei n°7/97 de 31 de Maio

circunstância de a perda de mandato ser um "acto voluntário, corporizando-se na emissão de uma declaração, em que se apresenta relevante a expressão de uma vontade jurídico-funcional, de um órgão público não sendo uma declaração de ciência"⁽⁵⁵¹⁾.

(b) O elemento subjectivo: a produção da demissão pelo Governo, "órgão jurídico-público político localizado no Direito Constitucional"⁽⁵⁵²⁾.

(c) O Elemento material: a cessação singular e antecipada do mandato dos titulares de cargo de órgãos das autarquias locais e,

(d) O elemento finalístico: o objectivo é pôr termo a prática de ilegalidades graves no âmbito da gestão autárquica ou outros actos que legalmente previstos que servem de fundamento de perda do mandato.

A) Fundamentos de perda do mandato dos órgãos singulares das autarquias Locais no período de 1997-2018.

Era fundamento para a perda do mandato dos titulares de cargo em órgãos das autarquias locais, a prática de actos contrários à Constituição, a persistente violação da lei, a quebra grave da ordem pública e a condenação por crime punível com prisão maior. Perdiam ainda o mandato os titulares dos órgãos das autarquias locais que: (a) após a eleição, seja colocado em situação que o torne inelegíveis ou se torne conhecida qualquer situação de inelegibilidade anterior à eleição; (b) sem motivos, deixem de comparecer a seis reuniões seguidas ou a 12 reuniões interpoladas; (c) pratiquem individualmente ilegalidades graves no âmbito da gestão autárquica, responsabilidade culposa pelas suas atribuições, manifesta negligência no exercício das suas competências e dos respectivos deveres funcionais; (d) após a eleição se inscrevam em partido político diverso ou adiram a lista diferente daquela em que se apresentaram ao sufrágio⁽⁵⁵³⁾.

⁽⁵⁵¹⁾) GOUVEIA, Jorge Bacelar, *A dissolução da Assembleia da República. Uma nova perspectiva dogmática do Direito Constitucional*. Coimbra, Almedina; 2007, p. 43

⁽⁵⁵²⁾) GOUVEIA, Jorge Bacelar, *A dissolução da Assembleia da República. Uma nova perspectiva dogmática do Direito Constitucional*. Ob cit, p. 42

⁽⁵⁵³⁾ Cfr. Artigo 10 n.º 1 e 2 alíneas a), b), c), d) da Lei n.º 7/97 de 31 de Maio.

No mesmo sentido, perdiam o mandato os titulares dos órgãos das autarquias locais que, no exercício das suas funções ou por causa delas, se coloquem em situação de incompatibilidade, por intervirem em processo administrativo, acto ou contrato de direito público ou privado, quando: (a) nele tenham interesse, por si, como representares ou como gestores de outra pessoa; (b) por si ou como representantes de outra pessoa, nele tenham interesse o respectivo cônjuge, parente ou afim em linha recta e na linha colateral até ao segundo grau ou em qualquer pessoa com quem viva em economia comum; (c) por si ou como representantes de outra pessoa, tenham interesse em questão semelhante a que deve ser decidida ou quando tal situação se verifique em relação a cônjuge, parente ou afim em linha recta e na linha colateral até ao segundo grau ou em qualquer pessoa com quem viva em economia comum; (d) tenham intervindo como peritos ou mandatários, ou hajam dado parecer sobre a questão a resolver; (e) tenham intervindo no processo como mandatário o cônjuge, parente ou afim em linha recta e na linha colateral até ao segundo grau ou em qualquer pessoa com quem viva em economia comum; (f) contra eles ou qualquer dos seus parentes ou afins tenha sido proferida sentença condenatória transitada em julgado numa acção judicial proposta por um dos interessados no processo administrativo, acto ou contrato, ou pelo respectivo cônjuge; (g) se trate de recurso da decisão proferida por si ou com sua intervenção, proferida por ou com a intervenção do cônjuge, parente ou afim em linha recta e na linha colateral até ao segundo grau ou em qualquer pessoa com quem viva em economia comum. Constitui ainda causa de perda de mandato a verificação, em momento posterior ao da eleição, por inspecção inquérito, sindicância ou qualquer meio judicial, da prática de acção ou omissão de ilegalidades graves em mandato imediatamente anterior exercido por órgão de qualquer autarquia local⁽⁵⁵⁴⁾.

Essa tipologia de fundamentos de perda de mandato é de ordem variada, sendo que o grau de desvalor pode ser maior ou menor. A seguir serão aprofundados alguns fundamentos de perda de mandato a luz da anterior lei de tutela administrativa n° 7/97 de 31 de Maio.

⁽⁵⁵⁴⁾ Cfr. Artigo 10 n°3 alíneas a), b), c), d), e), f) e n°5 da Lei n° 7/97 de 31 de Maio.

A1 – Colocação do eleito local, após a eleição, em situação que o torne inelegível ou se torne conhecida qualquer situação de inelegibilidade anterior à eleição,

O fundamento de perda de mandato que consta no artigo 10 n.º 2 alínea a) da anterior lei de tutela administrativa, (Lei n.º 7/97 de 31 de Maio), identifica duas possibilidades, mas que se referem ao mesmo quadro de ilicitude e que está associado ao caso de inelegibilidade ou incapacidade eleitoral passiva do eleito local que vem a ocorrer após o acto eleitoral, ou que já antes dele se verificavam mas que só depois da eleição vem a ser descobertas.

Algumas causas de inelegibilidade estão previstas no artigo 4 da anterior lei eleitoral dos órgãos das autarquias locais (Lei n.º 6/97 de 28 de Maio), ao estabelecer que não podem ser eleitos: (a) os magistrados judiciais e do Ministério público, os funcionários de justiça e os de finanças com funções de chefia, (b) os membros das forças militares ou militarizadas e forças de segurança no activo; (c) os falidos ou insolventes, salvo se reabilitados por lei; (d) os devedores em mora com a autarquia local e respectivos fiadores; (e) os membros dos corpos sociais e os gerentes das sociedades, bem como os proprietários de empresas que tenham contrato com a autarquia local não integralmente cumprido ou de execução continuada. Contudo, os magistrados judiciais e os membros do Ministério público, os funcionários de justiça e os de finanças com funções de chefia, os membros das forças militares e militarizadas e das forças de segurança que pretendessem concorrer às eleições dos órgãos autárquicos, deviam solicitar a suspensão do exercício das respectivas funções até à apresentação da respectiva candidatura⁽⁵⁵⁵⁾.

A2- Falta de comparência sem motivos, a seis reuniões seguidas ou a 12 reuniões interpoladas.

A falta dos eleitos locais a sessões e reuniões dos órgãos autárquicos, e desde que não justificadas constitui um dos fundamentos que determina a perda do mandato autárquico.

A razão que está atrás deste fundamento decorre do desinteresse pelo exercício do cargo e com conseqüente violação do dever de participar nas

⁽⁵⁵⁵⁾ Cfr. artigo 4 n.º 1 e 2 da Lei n.º 6/97 de 28 de Maio.

reuniões ordinárias e extraordinárias a que se encontram abrangidos os eleitos⁽⁵⁵⁶⁾, constituindo a falta o tipo ilícito, o qual só não se verifica se a mesma for considerada justificada. Relevavam para efeitos de perda de mandato as faltas que sejam consideradas injustificadas.

A3- A inscrição pelo eleito local, após a eleição em partido político diverso ou aderência à lista diferente daquela em que se apresentou ao sufrágio.

Com o fundamento de perda de mandato do eleito local por ter se inscrito ou aderido, após a eleição em partido diverso ou à lista diferente daquela em que se apresentou ao sufrágio⁽⁵⁵⁷⁾, pretende-se tutelar a relação de confiança, ou de fidelidade que deverá existir entre os cidadãos eleitores e os eleitos, de modo a que o rompimento dessa relação ou desse vínculo, que comprometia o eleito perante o eleitorado com o programa eleitoral que fora apresentado pelo partido pelo qual concorrera, e pelo qual foi eleito e o qual se reduziu na inscrição do mesmo num partido diferente daquele pelo qual se apresentara ao sufrágio e fora eleito.

Existem alguns casos apreciados pela jurisprudência administrativa moçambicana, em matéria de perda de mandato por inscrição ou aderência pelo eleito local, após a eleição em partido político diverso ou à lista diferente daquela em que se apresentaram ao sufrágio. Pode se citar o acórdão n°86/2018 referente ao recurso contencioso n°85/2018-P, em que são partes o então Presidente do Conselho autárquico de Quelimane e o Governo reunido em Conselho de Ministros. Neste particular caso, o Governo, reunido em Conselho de Ministros, deliberou por Decreto n°50/2018 de 29 de Agosto, o seguinte:

*“Tendo-se constatado de forma pública e comprovada pela deliberação n°64/CNE/2018, de 23 de Agosto, que procedeu a verificação das propostas das listas definitivas plurinominais aceites e rejeitadas de candidaturas para participar às quintas eleições autárquicas, de 10 de Outubro de 2018, nas quais Manuel António Alculete Lopes de Araújo, Presidente do Conselho Municipal da Cidade de Quelimane, **aderiu a lista do Partido Renamo, como cabeça de lista, lista diferente do partido MDM, na qual se apresentou no sufrágio de 2013, ao abrigo do disposto na alínea d) do n°2 do artigo 10 da Lei n°7/97, de 31 de Maio, Lei que estabelece o regime jurídico da tutela administrativa do Estado a que estão sujeitas as autarquias locais, conjugado com o n°3 do artigo 100 da Lei n°6/2018 de 3 de Agosto, que estabelece o quadro***

⁽⁵⁵⁶⁾ Cfr. artigo 13 alínea a) da Lei n°9/97 de 31 de Maio (Lei do estatuto dos titulares dos órgãos autárquicos).

⁽⁵⁵⁷⁾ Cfr. artigo n°2 alínea d) da Lei n°7/97 de 31 de Maio.

jurídico legal para a implantação das autarquias locais, o Conselho de Ministro decreta:

Artigo 1. A perda de mandato de Manuel António Alculete Lopes de Araújo, Presidente do Conselho Municipal da Cidade de Quelimane.

Artigo 3. O titular visado tem o prazo de vinte dias, a contar da data da publicação do presente decreto, para querendo interpor recurso contencioso junto do Tribunal Administrativo.

Artigo 4. O presente Decreto entra imediatamente em vigor”.

Depois de devidamente notificado, o eleito local interpôs um recurso ao Tribunal administrativo com fundamento na: (a) inobservância de formalidades legais, (b) falta de fundamento legal, (c) sucessão das leis no tempo; (d) relações de especialidade entre a lei n°7/97 de 31 de Maio e a Lei n°6/2018 de 3 de agosto, e, (e) nulidade do Decreto do Conselho de Ministros por preterição do formalismo que a lei impõe para inquérito, ou sindicância, (f) violação do artigo 53 da Constituição da República de Moçambique que consagra o direito fundamental dos cidadãos aderirem ou associarem-se aos partidos políticos.

O Tribunal Administrativo reunido em plenário, julgou improcedente o recurso contencioso n°85/2018-P por acórdão n°86/2018 de 21 de Dezembro, apresentando entre outros os seguintes fundamentos:

“Deve se entender que o disposto na alínea d) do n°2 do artigo 10 da lei n°7/97 de 31 de Maio, visa garantir que o vínculo entre o eleitor, o eleito e a ideologia política defendida, se mantenham inalterados durante o mandato para o qual o candidato se comprometeu e foi eleito por sufrágio universal e não limitar as liberdades dos cidadãos. A garantia do vínculo do eleitor e o eleito pressupõe que exista fidelidade partidária, segundo a qual, o povo detentor do verdadeiro poder do Estado, escolhe um candidato que vai representar os seus ideais políticos, com base na ideologia e plataforma defendidas por um determinado partido político. A partir da eleição deste candidato estabelece-se um vínculo de confiança entre o eleitor e o candidato (eleito) e entre este e o partido político, detentor da plataforma e base ideológica defendida pelo candidato eleito. Destarte, a quebra desta confiança, especialmente nos casos em que o candidato pretenda tirar vantagens para si, configura deslealdade, não só do candidato em relação ao partido político pelo qual fora eleito, mas, especialmente, deslealdade para com o eleitor/povo. Neste sentido, ao cidadão eleito, é permitida a filiação em formação política diversa daquela em que se apresentou a sufrágio, após o término do mandato a que foi eleito, pois de contrário, estaríamos diante de uma situação de dupla filiação partidária, facto que viola a lei dos partidos políticos, conforme dispõe o n°2 do artigo 2 da Lei n°7/91 de 23 de Janeiro, ao referir que cada cidadão pode filiar-se apenas num partido”⁽⁵⁵⁸⁾.

⁽⁵⁵⁸⁾ Cfr. Acórdão do Tribunal Administrativo de Moçambique n°86/2018 de 21 de Dezembro, referente ao recurso contencioso n° 85/2018-P, pp. 46-47

B) Competência para decretar a perda de mandato dos órgãos singulares das autarquias locais no período de 1997-2018

Em relação a iniciativa e competência, a declaração de perda de mandato dos órgãos das autarquias locais pertence ao Ministro competente⁽⁵⁵⁹⁾, desde logo, o Ministro que superintende na função pública e administração local do Estado. A perda de mandato era precedida de:

- (a) inquérito ou sindicância aos órgãos ou serviços e, neste caso se as conclusões do inquérito ou sindicância revelarem a existência de qualquer das situações que constituem fundamento da perda de mandato, isto era comunicado ao Ministro que superintende na função pública e administração local do Estado, pela entidade que houver promovido o inquérito ou sindicância⁽⁵⁶⁰⁾;

(b) Sentença judicial transitada em julgado, no caso de prática de factos passíveis de procedimento criminal, no quadro da prática de actos contrários à constituição, violação da lei, quebra grave da ordem pública. No caso da sentença transitada em julgado revelar a existência de qualquer das situações que constituem fundamento da perda de mandato, isto era comunicado ao Ministro que superintende na função pública e administração local do Estado, pela entidade que houver promovido o inquérito ou sindicância⁽⁵⁶¹⁾;

(c) verificação dos factos que consubstanciem a inscrição pelo eleito local, após a eleição em partido político diverso ou aderência à lista diferente daquela em que se apresentaram ao sufrágio e falta de comparência sem motivos, a seis reuniões seguidas ou a 12 reuniões interpoladas. A verificação destes factos, cabe a assembleia da autarquia local, que comunicará ao Ministro que superintende na função pública e administração local do Estado⁽⁵⁶²⁾. Neste caso não há lugar a inquérito ou sindicância, pois **“a perda de mandato é um efeito automático determinado pela lei, quando se verifiquem os factos nela previstos”**⁽⁵⁶³⁾. Portanto, neste caso, o Decreto de

⁽⁵⁵⁹⁾ Cfr. Artigo 8 da Lei n° 7/97 de 31 de Maio

⁽⁵⁶⁰⁾ Cfr. Artigo 11 n°1 alínea a) e n°2 da Lei n° 7/97 de 31 de Maio

⁽⁵⁶¹⁾ Cfr. Artigo 11 n°1 alínea b) e n°2 da Lei n° 7/97 de 31 de Maio

⁽⁵⁶²⁾ Cfr. Artigo 11 n°1 alínea c) e n°3 da Lei n°7/97 de 31 de Maio.

⁽⁵⁶³⁾ Cfr. Acórdão do Tribunal Administrativo de Moçambique n°86/2018 de 21 de Dezembro, referente ao recurso contencioso n° 85/2018-P, pp. 45. O negrito é nosso

perda de mandato “**é um acto administrativo declarativo de um efeito directo da lei (*ope legis*)**”⁽⁵⁶⁴⁾.

c) O processo de Perda de Mandato dos órgãos singulares das autarquias locais no período de 1997-2018.

Tomando conhecimento de factos susceptíveis de conduzir à perda do mandato o Ministro que superintende na função pública e administração local do Estado, assegurava que o visado seja ouvido, fixando-se o prazo de 30 dias para a apresentação da sua defesa, fornecendo-lhe todos os elementos por ele solicitados que possam ser essenciais para a defesa e de que ainda não tenha conhecimento, nomeadamente os relatórios dos inquéritos e sindicâncias e respectivos elementos de prova ⁽⁵⁶⁵⁾.

A autoridade que tem o poder de decidir sobre a perda do mandato, não podia tomar uma decisão que tem o carácter de uma sanção sem que o interessado seja dada uma oportunidade de apresentar a sua defesa⁽⁵⁶⁶⁾. Produzida a defesa do visado, o Ministro que superintende a área da função pública e administração local do Estado, apreciava todos os elementos do processo e remetia-o ao Conselho de Ministros para a decisão⁽⁵⁶⁷⁾.

O decreto de perda de mandato dos órgãos singulares das autarquias locais era assinado pelo Primeiro Ministro e publicado *no boletim da República*⁽⁵⁶⁸⁾ não estando sujeito à apreciação e validação por qualquer órgão jurisdicional para produzir os seus efeitos jurídicos. “A perda do mandato, declarada pelo Conselho de Ministros era comunicada à Assembleia Municipal respectiva para efeito de substituição das pessoas por elas atingidas⁽⁵⁶⁹⁾.”

⁽⁵⁶⁴⁾ Cfr. Acórdão do Tribunal Administrativo de Moçambique n°86/2018 de 21 de Dezembro, referente ao recurso contencioso n° 85/2018-P, pp. 45.

⁽⁵⁶⁵⁾ Cfr. Artigo 11 n°4 da Lei n°7/97 de 31 de Maio.

⁽⁵⁶⁶⁾ Cfr. Cfr. CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob. Cit, p. 409

⁽⁵⁶⁷⁾ Cfr. Artigo 11 n°5 da Lei n°7/97 de 31 de Maio.

⁽⁵⁶⁸⁾ Cfr. Artigo 209 n°3 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n°1/2018 de 12 de Junho.

⁽⁵⁶⁹⁾ Cfr. Cfr. CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob. Cit, p. 410.

d) Efeitos de Perda do mandato dos órgãos singulares das autarquias locais no período de 1997-2018.

No caso de perda de mandato, o Presidente do Conselho Municipal era substituído interinamente pelo Presidente da Assembleia Municipal até nova eleição. O Presidente interino do conselho Municipal exercia a plenitude dos poderes, podendo inclusive substituir os vereadores. No prazo de 15 dias a contar da declaração da perda de mandato, a entidade competente para marcar eleições para o Presidente do Conselho Municipal devia marcar a eleição intercalar para esse órgão⁽⁵⁷⁰⁾.

A eleição realizava-se dentro de 45 dias a contar da data marcação. Realizada a eleição intercalar e eleito o novo Presidente do Conselho Municipal, este limitava-se a concluir o mandato do anterior Presidente do Conselho municipal, não transitando automaticamente para o novo mandato. Note-se que não era realizada a eleição intercalar se o tempo que faltar para a conclusão do mandato fosse igual ou inferior a 12 meses⁽⁵⁷¹⁾.

E1 – A impugnação graciosa do decreto de perda de mandato dos órgãos singulares das autarquias locais no período de 1997-2018.

A data da perda de mandato era a do decreto do Conselho de Ministros, podendo contra esta serem movidos todos os meios de impugnação **graciosa** e **contenciosa** previstas na lei contra actos administrativos de órgãos do Estado⁽⁵⁷²⁾. *“As garantias graciosas são aquelas que se efectivam através da actuação dos próprios órgãos da administração activa. Dentro do conjunto das garantias graciosas – garantias petitorias e garantias impugnatórias – é a segunda categoria de garantias que oferece um meio processual imperfeitamente adequado para pedir a revogação do decreto de declaração da perda de mandato: a reclamação”*⁽⁵⁷³⁾ com efeito, “todo o acto administrativo pode ser objecto de reclamação para o órgão que o praticou. Na reclamação o

⁽⁵⁷⁰⁾ Cfr. Artigo 60 n° 1, 2, 4 e 6 da Lei n° 2/97 de 18 de Fevereiro.

⁽⁵⁷¹⁾ Cfr. Artigo 60 n° 3, 5 da Lei n° 2/97 de 18 de Fevereiro.

⁽⁵⁷²⁾ Cfr. Artigo 99 n° 5 da Lei n° 2/97 de 18 de Fevereiro.

⁽⁵⁷³⁾ Cfr. Cfr. CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob. Cit, p. 411.

interessado solicita a anulação, revogação, modificação ou substituição do acto, por razões de legalidade ou de mérito”⁽⁵⁷⁴⁾.

Assim, o Conselho de Ministros podia receber uma reclamação apresentada pelo membro visado pela declaração da perda de mandato e revogar o seu decreto, por considerar que nos fundamentos da reclamação verifica-se de facto alguma ilegalidade, inconveniência ou injustiça. Ou seja, o Governo poderia revogar a sua própria decisão de declaração da perda de mandato antes da deliberação do Tribunal Administrativo⁽⁵⁷⁵⁾ sobre a anulabilidade ou nulidade do Decreto Governamental que declara a perda de mandato. O facto de reclamar não interrompia e nem suspendia os prazos legais de impugnação contenciosa do decreto de perda de mandato⁽⁵⁷⁶⁾.

E2 – A impugnação Contenciosa do decreto de perda de mandato dos órgãos singulares das autarquias locais no período de 1997-2018.

A impugnação contenciosa do decreto de perda de mandato, tinha carácter urgente, podia ser feita junto do tribunal Administrativo por qualquer titular dos órgãos ou membro visado, o prazo de interposição do referido recurso era de 20 dias a contar da data da publicação do decreto de perda do respectivo mandato e tinha efeitos suspensivos. O Conselho de Ministros podia contestar, querendo, a impugnação do decreto, no prazo de 20 dias a contar da data da notificação⁽⁵⁷⁷⁾.

Interessa para efeitos de exemplificação desta matéria trazer o caso de impugnação contenciosa do Decreto do Governo que declarou a perda de mandato do Presidente do Conselho Autárquico de Quelimane, que “inconformado com a deliberação do Conselho de Ministros publicada no Boletim da República nº170, 1ª Série, de 29 de Agosto, através do Decreto nº50/2018 de 29 de Agosto”⁽⁵⁷⁸⁾ foi ao Tribunal Administrativo submeter a impugnação contenciosa do referido decreto. “concluso os autos, a relatora ordenou o cumprimento do disposto no artigo 50 conjugado com o artigo 53 nº1, alínea b)

⁽⁵⁷⁴⁾ Cfr. ALMEIDA, Mário Aroso de. *Teoria geral do Direito administrativo. O novo regime do Código de Procedimento administrativo*, 2ª Edição, Coimbra, Almedina, 2015, p. 365

⁽⁵⁷⁵⁾ Cfr. Artigo 12 nº3 da Lei nº7/97 de 31 de Maio

⁽⁵⁷⁶⁾ Cfr. CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob. Cit, p. 411

⁽⁵⁷⁷⁾ Cfr. Artigo 12 da Lei nº7/97 de 31 de Maio.

⁽⁵⁷⁸⁾ Cfr. Acórdão nº86/2018 referente ao processo de contencioso administrativo nº85/2018-P do Tribunal Administrativo de Moçambique, p. 1.

ambos da Lei n°7/2014 de 28 de Fevereiro, por falta de indicação de contra-interessados. Devidamente notificada a entidade apelada (**Conselho de Ministros**), para se pronunciar sobre a matéria do recurso, fê-lo ao abrigo do n°1 do artigo 64 da Lei n°7/2014, de 28 de Fevereiro, que regula os procedimentos atinentes ao processo administrativo contencioso”(579).

6.2.3.3. O regime jurídico da dissolução dos órgãos colegiais das autarquias locais no período de 1997-2018

Os órgãos das autarquias locais – a assembleia Municipal, o Conselho Municipal- podiam ser dissolvidos pelo Conselho de Ministros, quando ocorressem os fundamentos legalmente previstos para o efeito.

A) Fundamentos da dissolução dos órgãos colegiais das autarquias Locais no período de 1997-2018.

Em termos gerais, os órgãos colegiais das autarquias locais podiam ser dissolvidos por prática de ilegalidades graves, no âmbito da gestão autárquica, responsabilidade culposa pela inobservância das suas atribuições, por manifesta negligência no exercício das suas competências, e dos respectivos deveres funcionais(580).

Em termos específicos, qualquer órgão da autarquia local podia ser dissolvido pelo Conselho de Ministros quando(581): (1) *obste à realização de Inspeção, auditoria, inquérito ou sindicância, quando se recuse prestar aos agentes da Inspeção informações e esclarecimentos ou facultar-lhes o exame aos serviços;* (2) *tenha responsabilidade na não prossecução, pela autarquia, das atribuições a que se refere o artigo 6 da Lei n° 2/97 de 18 de Fevereiro;* (3) *não dê cumprimento as decisões definitivas dos tribunais;* (4) *tenha obstado a aprovação em tempo, a aprovação de instrumentos essenciais, para o funcionamento da autarquia local, salvo ocorrência de facto julgado justificativo e não imputável ao órgão em causa;* (5) *não apresente a julgamento, no prazo legal, as respectivas contas, salvo ocorrência de facto julgado justificativo;* (6) o

(579) Cfr. Acórdão n°86/2018 referente ao processo de contencioso administrativo n°85/2018-P do Tribunal Administrativo de Moçambique., p. 2 e 12.

(580) Cfr. Artigo 9 da Lei n°7/97 de 31 de Maio.

(581) Cfr. artigo 13 da Lei n°7/97 de 31 de Maio

nível de endividamento da autarquia ultrapasse os limites legalmente autorizados; (7) os encargos com o pessoal ultrapassem os limites estipulados na lei ⁽⁵⁸²⁾.

B) O processo de dissolução dos órgãos colegiais das autarquias locais no período de 1997-2018

Em relação a iniciativa e competência, a dissolução dos órgãos das autarquias locais é proposta pelo Ministro com poderes tutelares, desde logo, o Ministro da administração Estatal. A dissolução dos órgãos colegiais das autarquias locais era decidida por decreto fundamentado do Conselho de Ministros⁽⁵⁸³⁾. A fundamentação deve ser expressa, através de resumida exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão, podendo consistir em simples declaração de concordância com os fundamentos de pareceres anteriores, informações ou propostas, que constituem, neste caso, parte integrante do respectivo acto⁽⁵⁸⁴⁾. Com efeito, o decreto de dissolução dos órgãos colegiais das autarquias locais devia por lei, enunciar as razões de facto e de direito para as quais ele é tomado, “a fim de prevenir medidas abusivas ou arbitrarias das autoridades de tutela, permitindo assim, um melhor controlo do procedimento e do fundo da decisão pelo Tribunal Administrativo”⁽⁵⁸⁵⁾.

A dissolução do conselho Municipal era precedida de audição da correspondente assembleia Municipal⁽⁵⁸⁶⁾. “Esta fase do processo administrativo de dissolução era importante porque funcionava como uma garantia de que o órgão colegial com poderes deliberativos estava em condições de apresentar a sua opinião sobre o processo de dissolução, e assim, podia tomar posição perante os órgãos tutelares *sobre os assuntos de interesse para o Município*”⁽⁵⁸⁷⁾. O decreto da dissolução dos órgãos das autarquias locais era assinado pelo Primeiro Ministro e publicado *no boletim da República*⁽⁵⁸⁸⁾ não estando sujeito à apreciação e validação por qualquer órgão jurisdicional para produzir os seus efeitos jurídicos.

⁽⁵⁸²⁾ Cfr. artigo 13 n°1 alíneas c), d), h), i), k) da Lei n°5/2019 de 31 de Maio

⁽⁵⁸³⁾ Cfr. artigo 13 n°2 e 5 da Lei n° 7/97 de 31 de Maio

⁽⁵⁸⁴⁾ Cfr. Artigo 123 n°1 da Lei n° 14/ 2011 de 10 de agosto, referente à formação da vontade da administração pública.

⁽⁵⁸⁵⁾ Cfr. CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob. Cit, p. 399

⁽⁵⁸⁶⁾ Cfr. artigo 13 n°5 da Lei n° 7/97 de 31 de Maio

⁽⁵⁸⁷⁾ Cfr. CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob. Cit, p. 400

⁽⁵⁸⁸⁾ Cfr. Artigo 209 n°3 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n°1/2018 de 12 de Junho.

C) Efeitos do Decreto de dissolução dos órgãos colegiais das autarquias locais no período de 1997-2018.

Era obrigatório que no decreto de dissolução da Assembleia Municipal⁽⁵⁸⁹⁾ ou do Conselho Municipal⁽⁵⁹⁰⁾, constasse a designação de uma comissão administrativa que substituíria os órgãos dissolvidos, até a tomada de posse dos titulares dos novos órgãos eleitos. A comissão administrativa era encarregada de cumprir os actos urgentes de pura administração da autarquia local cuja composição e competência eram determinadas pelo decreto de dissolução⁽⁵⁹¹⁾.

Quanto aos efeitos sobre os titulares de cargo em órgãos ou membros dos órgãos da autarquia local, importa referir que: (a) a dissolução da assembleia autárquica implicava o termo do mandato do Presidente do Conselho municipal⁽⁵⁹²⁾, mas (b) a dissolução do Conselho Municipal não implicava a perda de mandato do Presidente do conselho Municipal⁽⁵⁹³⁾; (c) os membros dos órgãos da autarquia local objecto do decreto de dissolução, bem como os que haja perdido o mandato, não poderiam desempenhar funções em órgãos de qualquer autarquia nem ser candidatos nos actos eleitorais para os mesmos, no período de tempo que resta para conclusão do mandato interrompido e no subsequente período de tempo correspondente a novo mandato completo⁽⁵⁹⁴⁾.

Note-se que a proibição desempenho de funções em órgãos de qualquer autarquia e de ser candidatos nos actos eleitorais para os mesmos, não abrangia aos membros da autarquia que tenham votado contra ou que não tenham participado nas deliberações, nem tenham praticado os actos ou omitido os deveres legais a que estavam obrigados e que deram causa à dissolução do órgão⁽⁵⁹⁵⁾. Assim, no subsequente período de tempo correspondente ao novo mandato completo, eles poderiam ser candidatos nos actos eleitorais, bastando

⁽⁵⁸⁹⁾ Cfr. Artigo 30 n.º3 alínea b) da Lei n.º 2/97 de 180 de Fevereiro.

⁽⁵⁹⁰⁾ Cfr. Artigo 13 n.º3 da Lei n.º7/97 de 31 de Maio

⁽⁵⁹¹⁾ Cfr. CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob. Cit, p.400

⁽⁵⁹²⁾ Artigo 30 n.º2 da Lei n.º 2/97 de 180 de Fevereiro.

⁽⁵⁹³⁾ Cfr. artigo 13 n.º4 da Lei n.º7/97 de 31 de Maio.

⁽⁵⁹⁴⁾ Cfr. Artigo 14 n.º1 da Lei n.º7/97 de 31 de Maio. No mesmo sentido Cfr. CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob. Cit, p.401.

⁽⁵⁹⁵⁾ Cfr. Artigo 14 n.º2 da Lei n.º7/97 de 31 de Maio.

invocar a não existência da causa de inelegibilidade no acto de apresentação da candidatura⁽⁵⁹⁶⁾.

D1 – Impugnação graciosa do decreto de dissolução dos órgãos colegiais das autarquias locais no período de 1997-2018

Os actos administrativos podem ser revogados por iniciativa dos órgãos competentes, ou a pedido dos interessados, mediante reclamação ou recurso administrativo⁽⁵⁹⁷⁾. *“A revogação é uma manifestação da administração ativa, que exprime o reconhecimento, fundado em critérios de mérito, conveniência ou oportunidade, de que a manutenção, para o futuro da situação constituída pelo ato administrativo sobre cujos efeitos a revogação vai atuar não se adequa a exigências que o interesse público estabelece”*⁽⁵⁹⁸⁾.

O Conselho de Ministros poderia **revogar o seu Decreto**, antes da deliberação do tribunal Administrativo⁽⁵⁹⁹⁾. *“Assim, este dispositivo consagra a reclamação como meio impugnatório do decreto de dissolução perante o próprio Conselho de Ministros”*⁽⁶⁰⁰⁾. O decreto do Conselho de Ministros não seria susceptível de revogação nos casos de ser nulo ou ter sido anulado contenciosamente⁽⁶⁰¹⁾.

D2 – Impugnação contenciosa do decreto de dissolução dos órgãos colegiais das autarquias locais no período de 1997-2018

A lei de tutela administrativa do Estado sobre as autarquias locais (a Lei n.º 7/97 de 31 de Maio), no artigo 15 estabelecia o regime de impugnação contenciosa do decreto de dissolução dos órgãos colegiais das autarquias locais nos seguintes termos: *“(1) o decreto de dissolução é contenciosamente impugnável junto do tribunal administrativo por qualquer dos membros do órgão dissolvido; (2) o prazo para a interposição do referido recurso é de 30 dias a contar da data da notificação do decreto recorrido; (3) o Conselho de Ministros poderá contestar, querendo, a impugnação do decreto de dissolução, no prazo*

⁽⁵⁹⁶⁾ Cfr. CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob. Cit, p.402.

⁽⁵⁹⁷⁾ Cfr. Artigo 134 da Lei n.º 14/2011, de 10 de Agosto.

⁽⁵⁹⁸⁾ Cfr. ALMEIDA, Mário Aroso de. *Teoria geral do Direito administrativo. O novo regime do Código de Procedimento administrativo*. Ob cit, p. 314

⁽⁵⁹⁹⁾ Cfr. artigo 15 n.º3 *in fine* da Lei n.º 7/97 de 31 de Maio.

⁽⁶⁰⁰⁾ Cfr. CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob. Cit, p.403

⁽⁶⁰¹⁾ Cfr. artigo 135 alíneas a), b) da Lei n.º 14/2011, de 10 de Agosto.

de 30 dias, a contar da data da notificação ou revogar o seu decreto, antes da deliberação do Tribunal administrativo”.

6.2.3.4. O regime jurídico da tutela sancionatória no âmbito da revisão pontual da Constituição da República em 2018

A revisão pontual da Constituição da República de Moçambique em 2018, ampliou o número de entidades descentralizadas, desde logo, **os órgãos de governação descentralizada provincial e distrital e as autarquias locais**, que gozam de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, nos termos da Lei⁽⁶⁰²⁾.

Os órgãos de Governação descentralizada provincial, distrital e das autarquias locais estão sujeitos à tutela administrativa do Estado. As assembleias provinciais, distritais e autárquicas podem ser dissolvidas pelo Governo, em consequência de acções ou omissões graves previstas na lei. O decreto de dissolução emanado pelo Governo é sujeito à apreciação e deliberação do conselho Constitucional, nos termos da lei⁽⁶⁰³⁾. O Governador de Província e o Administrador de distrito, podem ser demitidos pelo despacho do Presidente da República, sujeito à apreciação pelo Conselho Constitucional⁽⁶⁰⁴⁾. O Presidente do conselho autárquico pode ser demitido pelo órgão de tutela do Estado, nos termos da lei⁽⁶⁰⁵⁾.

6.2.3.4.1. A dissolução das assembleias provincial, distrital e autárquica no âmbito da revisão pontual da CRM em 2018.

Os órgãos colegiais provinciais, distritais e autárquicos são os constituídos por uma pluralidade de indivíduos, isto é, trata-se das Assembleias provinciais, distritais e autárquicas. A constituição da República de Moçambique e a legislação sobre a governação descentralizada provincial e autárquica, estabelecem os fundamentos susceptíveis de serem invocados, o procedimento

⁽⁶⁰²⁾ Cfr. artigo 268 n^o1 alíneas a), b) e artigo 269 ambos da CRM de 2004 actualizada pela lei n^o1/2018 de 12 de Junho.

⁽⁶⁰³⁾ Cfr. artigo 272 n^o1, 4 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n^o1/2018 de 12 de Junho.

⁽⁶⁰⁴⁾ Cfr. Artigo 273 n^o1, 2 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n^o1/2018 de 12 de Junho.

⁽⁶⁰⁵⁾ Cfr. Artigo 289 n^o 7 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n^o1/2018 de 12 de Junho.

previsto para esse efeito, os efeitos da dissolução e a possibilidade ou impossibilidade legal recursos da decisão de dissolução⁽⁶⁰⁶⁾.

A) Fundamentos da dissolução da assembleia provincial e autárquica pelo Governo no âmbito da revisão pontual da CRM em 2018.

As Assembleias Provinciais, distritais e autárquicas podem ser dissolvidas pelo Governo, em consequências de **acções ou omissões graves**, previstas na lei⁽⁶⁰⁷⁾. Os fundamentos constitucionais susceptíveis de serem invocados para justificar e fundamentar a dissolução de órgãos colegiais das entidades descentralizadas - Assembleias Provinciais, distritais e autárquicas – são objecto de várias disposições, tendo por objectivo exemplificar os casos de **acções ou omissões graves**, que podem ser gerais e comuns ao fundamento de perda de mandato, em casos de prática por titulares de órgãos das entidades descentralizadas ou específicas e ligadas ao estatuto dos órgãos das entidades descentralizadas⁽⁶⁰⁸⁾.

Assim, os fundamentos gerais de dissolução dos órgãos colegiais das entidades descentralizadas são as acções ou omissões graves previstas na lei, desde logo: *(1) a violação da Constituição da república; (2) a prática de actos atentatórios a unidade nacional; (3) a não aprovação, pela segunda vez consecutiva, do programa do conselho executivo provincial e da autarquia local; (4) a não aprovação, pela segunda vez consecutiva, do plano e orçamento dos conselho executivo provincial e Conselho autárquico; (5) a responsabilidade pela não prossecução das atribuições de governação descentralizada provincial e das autarquias locais; (6) a não aprovação em tempo útil, de instrumentos essenciais, para o funcionamento do órgão*⁽⁶⁰⁹⁾.

A estes fundamentos gerais de dissolução dos órgãos colegiais das entidades descentralizadas, acrescentam-se outros mais específicos, desde logo: *(1) a obstrução à realização de Inspeção, auditoria, inquérito ou sindicância; (2) a recusa em prestar informações e esclarecimentos ou permitir o exame aos serviços e a consulta de documentos, nos termos da lei; (3) o nível*

⁽⁶⁰⁶⁾ Cfr. CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob. Cit, p. 394

⁽⁶⁰⁷⁾ Cfr. Artigo 272 n.º4 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n.º1/2018 de 12 de Junho.

⁽⁶⁰⁸⁾ Cfr. CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob. Cit, pp.394-395

⁽⁶⁰⁹⁾ Cfr. artigo 14 n.º2 alíneas a), b), e), f), g), j) da Lei n.º5/2019 de 31 de Maio

de endividamento da autarquia local que ultrapasse os limites legalmente autorizados; (4) os encargos com o pessoal que ultrapasse os limites estipulados na lei; (5) o não cumprimento das decisões transitadas em julgado⁽⁶¹⁰⁾.

As medidas tutelares sancionatórias relativas aos órgãos e eleitos locais assumem não um carácter excepcional, mas pelo contrário, principal, por conseguinte, o risco importante é de ver, na prática, converter-se a lei de tutela do Estado sobre os órgãos de governação descentralizada provincial e das autarquias locais, numa lei de perda de mandato dos membros ou de dissolução de órgãos colegiais das entidades descentralizadas⁽⁶¹¹⁾.

B.1. A dissolução como acto jurídico público de feição procedimental

Os *actos jurídico-públicos* são “os actos do Estado (ou do Estado e das demais entidades públicas), no exercício de um poder público e sujeitos a normas do Direito público”⁽⁶¹²⁾. A dissolução das assembleias Provincial ou autárquica “é bem um caso típico de acto jurídico-público que assume uma natureza procedimental, porquanto não basta, por si só, a emanação da vontade do respectivo autor”⁽⁶¹³⁾, a semelhança do que acontece com a dissolução da Assembleia da República por Decreto Presidencial, caso rejeite após debate, o programa do Governo⁽⁶¹⁴⁾.

A constituição e a lei ordinária exigem simultaneamente a vontade do órgão de tutela (o Governo) e controlo jurisdicional da vontade do Governo pelo Conselho Constitucional para que a dissolução da assembleia Provincial ou autárquica possa ser eficaz. Com efeito, a dissolução da assembleia Provincial ou autárquica pelo Governo compreende as seguintes fases: (a) a fase da iniciativa Governamental; (b) inexistência da fase da instrução; (c) a fase da decisão do Governo; (d) a fase da publicação e validação pelo Conselho Constitucional.

⁽⁶¹⁰⁾ Cfr. artigo 14 n.º2 alíneas c), d), h), i), k) da Lei n.º5/2019 de 31 de Maio

⁽⁶¹¹⁾ Cfr. CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob. Cit. p. 396

⁽⁶¹²⁾ MIRANDA, Jorge, *teoria do Estado e da Constituição*, ob. Cit, pp. 404-405

⁽⁶¹³⁾ Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar, *A dissolução da Assembleia da República. Uma nova perspectiva dogmática do Direito Constitucional*. Coimbra, Almedina; 2007, p. 67.

⁽⁶¹⁴⁾ Cfr. Artigo 187 n.º1 da CRM de 2004, actualizada pela eli n.º1/2018 de 12 de Junho.

B.2. As diversas fases do procedimento de dissolução da assembleia provincial ou autárquica.

B.2.1. A fase da iniciativa Governamental e o estabelecimento da materialidade dos factos.

A *iniciativa* corresponde à vontade de activar o procedimento de decretação da dissolução da assembleia provincial ou autárquica, a qual está unicamente nas mãos do Governo, competindo-lhe apresentá-la no sentido de se colocar em marcha o respectivo procedimento⁽⁶¹⁵⁾. Com efeito, em relação a iniciativa e competência, a dissolução dos órgãos colegiais – Assembleias Provinciais e autárquicas- das entidades descentralizadas é proposta pelo Ministro que superintende a área da administração local e, a autoridade competente para dissolver é o Governo, reunido em Conselho de Ministros⁽⁶¹⁶⁾.

Mas os factos susceptíveis de serem fundamentos da dissolução da assembleia provincial ou autárquica não **significam a automaticidade da dissolução desses órgãos**⁽⁶¹⁷⁾. Com efeito, em relação **ao estabelecimento da materialidade dos factos** “as autoridades tutelares têm uma grande margem de manobra na determinação da materialidade dos factos e na apreciação destes, visto que a maior parte dos fundamentos de dissolução são conceitos funcionais, cuja relatividade de conteúdo permite tomar em conta vários factores que não são só de natureza jurídica”⁽⁶¹⁸⁾. Por exemplo, factores como, a prior delimitar o que é “*não prossecução das atribuições da governação descentralizada provincial e das autarquias locais*”; como apreciar a “*prática de actos atentatórios a unidade nacional*”, a “*prática de actos atentatórios a unicidade do Estado*”. “Nestes casos, a subjectividade da autoridade encarregada de apreciar os elementos de facto é real e efectiva”⁽⁶¹⁹⁾. A final é o juiz Constitucional⁽⁶²⁰⁾ que deverá estabelecer as balizas de cada um destes conceitos funcionais.

⁽⁶¹⁵⁾ Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar, *A dissolução da Assembleia da República. Uma nova perspectiva dogmática do Direito Constitucional*. Ob cit, p. 68

⁽⁶¹⁶⁾ Cfr. artigo 15 n°1 conjugado com o artigo 16 n°1 ambos da Lei n° 5/2019 de 31 de Maio

⁽⁶¹⁷⁾ Cfr. CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob. Cit, p.398

⁽⁶¹⁸⁾ Cfr. CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob. Cit, p.398

⁽⁶¹⁹⁾ Cfr. CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob. Cit, p.398

⁽⁶²⁰⁾ Cfr. artigo 15 n°2 e artigo 16 n°2 ambos da lei n° 5/2019 de 31 de Maio.

B.2.2. Da inexistência da fase da instrução no processo da dissolução da assembleia provincial ou autárquica.

Ao contrário do que acontece quando se trata de demissão do Governador de Província ou do Presidente do Conselho autárquico⁽⁶²¹⁾, a actual lei de tutela administrativa do Estado é omissa sobre a necessidade da fase **instrutória de inquérito, auditoria ou sindicância**, quando o fundamento da dissolução da assembleia Provincial ou autárquica se baseie nos seguintes casos: (a) *violação da Constituição da república*; (b) *prática de actos atentatórios a unidade nacional*; (c) *a prática de actos atentatórios a unicidade do Estado*; (d) *não prossecução das atribuições da governação descentralizada provincial e das autarquias locais*; (e) *o nível de endividamento da autarquia local que ultrapasse os limites estipulados na lei*; (f) *os encargos com o pessoal que ultrapassem os limites estipulados na lei*.

A lei evidencia a discricionariedade do Governo na dissolução da assembleia provincial ou autárquica quando usa de forma recorrente a expressão “o Conselho de Ministros **pode decretar a dissolução da assembleia provincial ou autárquica**”⁽⁶²²⁾. Isto implica que o Governo tem um poder discricionário *de jure* para apreciar a oportunidade ou o mérito da dissolução. Assim, o Conselho de Ministros poderá pedir à assembleia Provincial ou autárquica “a modificação de um determinado acto praticado ou de uma conduta contrária às disposições constitucionais, legislativas ou regulamentares, podendo invocar a arma da dissolução nos casos em que a sua legítima reivindicação não tenha sido realizada”⁽⁶²³⁾.

B.2.3. A fase de decisão do Governo sobre a dissolução da assembleia provincial ou autárquica.

A dissolução das Assembleias provincial e autárquica, reveste a forma de um decreto do Conselho de Ministros⁽⁶²⁴⁾. Note-se que a actual lei de tutela administrativa do Estado sobre as entidades descentralizadas, não contém um preceito legal que imponha a necessidade de apresentação de uma

⁽⁶²¹⁾ Cfr. Artigo 20 n.º2 e artigo 22 n.º2 ambos da Lei n.º5/2019 de 31 de Maio

⁽⁶²²⁾ Cfr. artigo 15 n.º1 e artigo 16 n.º1 da Lei n.º 5/2019 de 31 de Maio

⁽⁶²³⁾ Cfr. Cfr. CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob. Cit, p.398

⁽⁶²⁴⁾ Cfr. CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob. Cit, p. 399

fundamentação do decreto do Conselho de Ministros que dissolve a assembleia provincial ou autárquica. A questão que se coloca de forma pertinente é de saber, se existe um dever de fundamentação do decreto de dissolução da assembleia provincial ou autárquica. Ora, a lei sobre a formação da vontade da administração pública estabelece que, “*independentemente dos casos em que a lei particularmente determine, devem ser fundamentados os **actos administrativos** que total ou parcialmente neguem, extingam, restrinjam ou afectem, por qualquer modo, direitos ou interesses legalmente protegidos, ou **imponham**, ou agravem deveres, encargos ou **sanções***”⁽⁶²⁵⁾. Daqui surge a necessidade de determinar a natureza jurídica do decreto do Governo que dissolve ou demite os órgãos de governação descentralizada em Moçambique.

A Constituição da República de Moçambique estabelece que “os *actos normativos do Conselho de Ministros revestem a forma de Decreto-Lei e de Decreto. Os demais actos do Governo tomam a forma de resolução*”⁽⁶²⁶⁾. A jurisprudência administrativa moçambicana, já se pronunciou no sentido de considerar o Decreto do Governo que declara a perda de mandato como “**um acto administrativo declarativo de um efeito directo da lei (ope legis)**”⁽⁶²⁷⁾. No mesmo sentido pode se dizer que o decreto do Conselho de Ministros que dissolve a assembleia provincial ou autárquica pertence ao grupo “**de actos administrativos que se apresentam sob uma forma normativa**”⁽⁶²⁸⁾. Portanto, trata-se de **um acto jurídico-público normativo**⁽⁶²⁹⁾ que **impõe as medidas tutelares sancionatórias**, devendo ser fundamentado. Com efeito, “*todos os actos administrativos são atos jurídicos, dotados de uma relevância jurídica própria, que se traduz na introdução de uma definição jurídica*”⁽⁶³⁰⁾.

⁽⁶²⁵⁾ Cfr. Artigo 121 n.º 1 alínea a) da Lei n.º 14/2011, de 10 de Agosto.

⁽⁶²⁶⁾ Cfr. Artigo 209 n.º 1, 4 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n.º 1/2018 de 12 de Junho.

⁽⁶²⁷⁾ Cfr. Acórdão do Tribunal Administrativo de Moçambique n.º 86/2018 de 21 de Dezembro, referente ao recurso contencioso n.º 85/2018-P, pp. 45.

⁽⁶²⁸⁾ Cfr. FREITAS, Dinamene De, *o acto administrativo inconstitucional. Delimitação do conceito para um contencioso constitucional dos actos administrativos*, 1ª Ed, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 254

⁽⁶²⁹⁾ Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar, *A dissolução da Assembleia da República. Uma nova perspectiva dogmática do Direito Constitucional*. Ob cit, p. 144 e ss.

⁽⁶³⁰⁾ ALMEIDA, Mário Aroso de. *Teoria geral do Direito administrativo. O novo regime do Código de Procedimento administrativo*. Ob cit, p. 194

B.2.4. A fase da eficácia jurídica do decreto de dissolução da assembleia Provincial ou autárquica.

O decreto da dissolução das Assembleias provincial ou autárquica, deverá ser assinado pelo Primeiro Ministro e publicado *no boletim da República*⁽⁶³¹⁾, estando sujeito à apreciação e deliberação do conselho Constitucional, nos termos da lei, tendo o respectivo processo precedência e urgência sobre os demais expedientes⁽⁶³²⁾. Com efeito, a lei de tutela administrativa do Estado sobre os órgãos de Governação descentralizada Provincial e das autarquias locais, condiciona a realização de eleições no prazo de 120 dias a contar da data da notificação do acórdão do conselho Constitucional, que aprecia e delibera sobre a **validação ou recusa de validação do Decreto de dissolução da Assembleia Provincial ou autárquica pelo Governo**⁽⁶³³⁾.

ora, **validada pelo Conselho Constitucional a dissolução da assembleia Provincial ou autárquica, o Conselho de Ministros determina a realização de eleições no prazo de 120 dias, a contar da notificação do acórdão do Conselho Constitucional**⁽⁶³⁴⁾. Quanto à contagem do prazo para a realização das eleições, em consequência da dissolução dos órgãos colegiais das entidades descentralizadas há uma aparente contradição entre a lei da tutela do Estado sobre os órgãos de governação descentralizada Provincial e das autarquias locais⁽⁶³⁵⁾ e a lei da organização, composição e funcionamento da Assembleia provincial, pois esta última lei determina que **“o decreto do Governo que dissolve a Assembleia provincial, determina a realização de eleições no prazo de 120 dias a contar da data da dissolução”**⁽⁶³⁶⁾. Em todo caso, parece-nos que não haverá contradição se entendermos que *a dissolução da assembleia Provincial ou autárquica se torna eficaz a partir da sua validação pelo Conselho Constitucional*.

⁽⁶³¹⁾ Cfr. Artigo 209 n.º3 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n.º1/2018 de 12 de Junho.

⁽⁶³²⁾ Cfr. Artigo 272 n.º4 e 5 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n.º1/2018 de 12 de Junho conjugado com os artigos 15 n.º2; artigo 16 n.º2 ambos da Lei n.º5/2019 de 31 de Maio.

⁽⁶³³⁾ Cfr. Artigo 243 n.º1 alínea e) da CRM de 2004, actualizada pela Lei n.º1/2018 de 12 de Junho, conjugado com os artigos 15 n.º4, 16 n.º3 e 4 ambos da Lei n.º5/2019 de 31 de Maio.

⁽⁶³⁴⁾ Cfr. Artigo 16 n.º3 conjugado com o artigo 15 n.º3 ambos da Lei n.º 5/2019 de 31 de Maio.

⁽⁶³⁵⁾ Cfr. Artigo 16 n.º3 Conjugado com o artigo 15 n.º3 ambos da lei n.º5/2019 de 31 de Maio.

⁽⁶³⁶⁾ Cfr. Artigo 79 n.º2 da Lei n.º 6/2019 de 31 de Maio.

C) Efeitos da validação pelo Conselho Constitucional do decreto de dissolução das assembleias provinciais ou autárquicas.

Como já se referiu, a dissolução das assembleias provinciais ou autárquicas consiste no poder de aprovação do Decreto de dissolução pelo Governo. Ou seja, o Governo só pode aprovar o Decreto de dissolução da Assembleia Provincial ou autárquica, mas só lhe pode dar execução depois de validado pelo Conselho Constitucional, na medida em que a sua eficácia depende da sua validação pelo Conselho Constitucional. Com efeito, a eficácia do Decreto de dissolução da Assembleia Provincial ou autárquica, fica dependente da apreciação e validação pelo Conselho Constitucional. O Conselho Constitucional dispõe apenas da competência de apreciar e deliberar pela validação ou não o Decreto de Dissolução da assembleia provincial ou autárquica, não podendo introduzir ou propor alterações ou sua substituição por outro. O Decreto de dissolução da Assembleia Provincial ou autárquica não validado pelo Conselho Constitucional é ineficaz.

*Assim, os efeitos da dissolução dos órgãos colegais das entidades descentralizadas, começam a se desencadear a partir da validação do Decreto que dissolve a Assembleia Provincial ou autárquica pelo Conselho Constitucional, altura em que o Governo designa a comissão administrativa para a gestão da Província”⁽⁶³⁷⁾. Com efeito, a validação da dissolução da assembleia Provincial ou autárquica pelo Conselho Constitucional, implica: (a) a cessão do mandato do governador de Província, do Conselho executivo provincial, do Presidente do Conselho autárquico e do Conselho autárquico; (b) a realização de nova eleição, se o período em falta para o termo do mandato for superior a 12 meses. Ou seja, não se realiza eleição para a província ou para a autarquia local se o período em falta para o termo do mandato da assembleia provincial ou da assembleia autárquica for igual ou inferior a 12 meses; (c) **a criação de uma comissão administrativa, pelo Conselho de Ministros**, para a gestão corrente da província ou da autarquia local⁽⁶³⁸⁾.*

A comissão administrativa é o órgão de gestão corrente da província ou da autarquia, criada pelo Conselho de Ministros nos casos de

⁽⁶³⁷⁾) Cfr. artigo 79 n.º4 da Lei n.º6/2019 de 31 de Maio.

⁽⁶³⁸⁾ Cfr. artigo 17 n.º1 alíneas a), b), c) e 3 da Lei n.º5/2019 de 31 de Maio conjugado com o artigo 79 n.º5 da Lei n.º6/2019 de 31 de Maio.

dissolução da assembleia Provincial ou da assembleia autárquica, composta por profissionais da administração pública, com reconhecida competência e idoneidade profissionais. A comissão administrativa é dirigida por um presidente nomeado pelo Conselho de Ministros. A gestão corrente corresponde a realização de actividades que os serviços e organismos normalmente desenvolvem para a prossecução das suas atribuições, sem prejuízo de poderes de direcção, supervisão e Inspeção pelo órgão tutelar. A gestão corrente não compreende a aprovação de planos, programas e assunção de encargos que não estejam previstos nos instrumentos de gestão aprovados pelas respectivas assembleias ⁽⁶³⁹⁾.

D) Inadmissibilidade de recurso do decreto de dissolução da assembleia provincial ou autárquica.

A actual lei que estabelece o quadro legal da tutela do Estado sobre os órgãos de governação descentralizada provincial e das autarquias locais (a Lei n°5/2019 de 31 de Maio), *não estabelece o regime de impugnação contenciosa do decreto do governo que decreta a dissolução da assembleia provincial ou autárquica junto do Tribunal administrativo, mas sujeita a apreciação e deliberação do referido decreto pelo Conselho constitucional.*

Assim, o decreto do Conselho de Ministros que dissolve a assembleia provincial ou autárquica torna-se definitivo e executório depois da sua apreciação e validação pelo acórdão do Conselho Constitucional; facto que o torna irrecurável. Com efeito, *“os acórdãos do Conselho Constitucional são de cumprimento obrigatório para todos os cidadãos, instituições e demais pessoas jurídicas, não são passíveis de recurso e prevalecem sobre outras decisões”*⁽⁶⁴⁰⁾.

Portanto, o acórdão do Conselho Constitucional que aprecia, valida ou não o Decreto do Governo que dissolve a Assembleia Provincial ou autárquica é de cumprimento obrigatório para todos os cidadãos, instituições e demais pessoas jurídicas, não é passível de recurso e prevalece sobre outras decisões.

⁽⁶³⁹⁾ Cfr. artigo 18 n°1, 2, 3 e 4 da Lei n°5/2019 de 31 de Maio.

⁽⁶⁴⁰⁾ Cfr. Artigo 247 n°1 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n° 1/2018, de 12 de Junho.

6.2.3.4.2. A perda de mandato do Governador de Província no âmbito da revisão pontual da CRM em 2018.

O Governador de Província perde o mandato nos seguintes casos: (a) *demissão pelo Presidente da República*; (b) *demissão pela assembleia Provincial*; (c) *dissolução da assembleia Provincial pelo Governo*⁽⁶⁴¹⁾ e (d) *condenação judicial*⁽⁶⁴²⁾.

Note-se que a demissão do governador de Província pela assembleia Provincial, é tratada no âmbito do sistema de Governo das entidades descentralizadas, e a dissolução da assembleia provincial já foi objecto de análise, pelo que neste número, abordaremos apenas a perda de mandato do Governador de Província por demissão pelo chefe do Estado, sem descurar a perda de mandato por condenação por sentença transitada em julgado.

A) Fundamentos para demissão do Governador de Província pelo Presidente da República.

Os fundamentos legais susceptíveis de serem invocados pelo Presidente da República para fundamentar a demissão do Governador de Província estão especificados na lei, desde logo: (1) *a violação da Constituição da República*; (2) *a prática de actos atentatórios a unidade nacional*; (3) *a prática de actos atentatórios a unicidade do Estado*; (4) *comprovada e reiterada violação das regras orçamentais e de gestão financeira*; (5) *condenação por crimes puníveis com pena superior a dois anos, transitada em julgado*; (6) *verificação em momento posterior ao da eleição, por Inspeção, auditoria, inquérito, sindicância ou qualquer meio judicial da prática por acção ou omissão de ilegalidades graves em mandato imediatamente anterior*⁽⁶⁴³⁾.

A1. A violação da Constituição da República pelo Governador de Província.

A Constituição impõe-se como fundamento último dos actos jurídico-públicos praticados no âmbito da actividade administrativa, quando reafirma que “os órgãos da administração pública obedecem à constituição”⁽⁶⁴⁴⁾.

⁽⁶⁴¹⁾ Cfr. Artigo 19 n.º 1 conjugado com o artigo 17 n.º 1 alínea a) ambos da Lei n.º 5/2019 de 31 de Maio.

⁽⁶⁴²⁾ Cfr. Artigo 23 da lei n.º 5/2019 de 31 de Maio.

⁽⁶⁴³⁾ Cfr. Artigo 20 n.º 1 alíneas a), b), e), d), e), f) da Lei n.º 5/2019 de 31 de Maio

⁽⁶⁴⁴⁾ Cfr. Artigo 248 n.º 2 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho.

Assim, serão inválidos por determinação constitucional, todos os actos jurídico-públicos desconformes com alguma norma constitucional, nestes se incluindo, sem dúvidas dos actos administrativos”⁽⁶⁴⁵⁾ do Governador de Província.

Assim, quando o fundamento da demissão do Governador de Província seja a **violação da Constituição da República**, o inquérito ou sindicância deverá ter em conta os aspectos passíveis de configurar a violação da Constituição da República de Moçambique, desde logo⁽⁶⁴⁶⁾: (a) *a realidade constitucional infringida: violação explícita e violação implícita, conforme a violação seja de norma ou de princípio constitucional;* (b) *a estrutura do acto de violação: violação por acção ou violação por omissão, conforme a violação da constituição se faça positiva ou não se fazendo um acto constitucionalmente devido;* (c) *o elemento ou pressuposto do acto viciado: violação material, orgânica, formal e procedimental, conforme a parcela da estrutura do acto do Governador Provincial que se encontra em desconformidade com a constituição;* (d) *a extensão da violação da Constituição da República: violação total ou parcial da Constituição da República pelo acto do Governador de Província, conforme a violação da constituição represente a totalidade do acto ou apenas uma sua parte;* (e) *o momento da violação da constituição: violação originária e superveniente da constituição, conforme a violação da constituição seja congénita do acto inconstitucional ou surja posteriormente, por alteração do parâmetro da constitucionalidade, tendo durante algum tempo o acto sido constitucional e mais tarde se tornando inconstitucional;* (f) *a relação principal ou acessória ou referência ao padrão de violação da Constituição: violação antecedente e conseqüente da Constituição, conforme a violação da constituição ocorra numa relação principal com a Constituição ou apareça quando há um acto ou fonte, de que se dependa, que é primeiramente inconstitucional, sendo o acto e a fonte acessórios também violadores da constituição.*

O Governador de Província dispõe de um poder regulamentar próprio⁽⁶⁴⁷⁾, sendo que os actos regulamentares do governador de Província assumem a forma de Decreto do Governador Provincial e são publicados na III

⁽⁶⁴⁵⁾ Cfr. Cfr. FREITAS, Dinamene De, *o acto administrativo inconstitucional. Delimitação do conceito para um contencioso constitucional dos actos administrativos*. Ob cit., p. 222

⁽⁶⁴⁶⁾ No mesmo sentido, Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar, *A dissolução da Assembleia da República. Uma nova perspectiva dogmática do Direito Constitucional*. Ob cit., p. 130

⁽⁶⁴⁷⁾ Cfr. artigo 271 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n° 1/2018, de 12 de Junho

série do *Boletim da República*⁽⁶⁴⁸⁾. Os actos resultantes do poder regulamentar do Governador de província podem, por exemplo, estarem feridos de vícios subjectivos. **Os vícios subjectivos de inconstitucionalidade** dos actos regulamentares do Governador de Província relacionam-se com a perturbação na formação e expressão da vontade do órgão autor do acto jurídico-público de regulamentação, de acordo com as seguintes hipóteses⁽⁶⁴⁹⁾:

(1) Incompetência absoluta: a violação da Constituição por parte do Governador de Província que exerce um poder funcional pertencente aos órgãos de soberania. Por exemplo, ***o Decreto do Governador provincial que cria e altera impostos, no âmbito do exercício do poder regulamentar dos órgãos de Governação descentralizada***⁽⁶⁵⁰⁾. Trata-se de um acto jurídico-público normativo inconstitucional, pois a criação e alteração de impostos, compete aos órgãos de soberania, desde logo, à Assembleia da República e constitui um limite da descentralização⁽⁶⁵¹⁾. Com efeito, neste caso, o Governador de Província ao criar ou alterar impostos no âmbito do seu poder regulamentar, viola o princípio da **reserva da lei**, que remete para a existência de matérias sobre as quais só a Assembleia da República tem competência legislativa exclusiva. Estabelece-se aí uma obrigação positiva de decisão legislativa, nestas matérias, com a decorrente proibição de delegação e exigência de precisão, clareza e determinabilidade das leis, válida tanto nas leis de autorização, como em maior medida, no decreto-lei autorizado. Nisso se consubstancia o princípio da tipicidade tributária.

(2) incompetência relativa: a violação da Constituição por parte do Governador de Província que exerce um poder funcional pertencente ao outro órgão da Província. Por exemplo, ***o Decreto do Governador de Província que aprova o programa e orçamento anual do Conselho executivo provincial***. Trata-se de um acto jurídico-público normativo inconstitucional, pois a aprovação

⁽⁶⁴⁸⁾ Cfr. artigo 3 n.º3 da lei n.º5/2019 de 31 de Maio.

⁽⁶⁴⁹⁾ No mesmo sentido, Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar, *A dissolução da Assembleia da República. Uma nova perspectiva dogmática do Direito Constitucional*. Ob cit, pp. 131-132

⁽⁶⁵⁰⁾ Cfr. Artigo 271 conjugado com o artigo 268 n.º1 alínea a), 277 n.º1 alínea b) todos da CRM de 2004, actualizada pela Lei n.º1/2018, de 12 de Junho.

⁽⁶⁵¹⁾ Cfr. artigo 127 n.º2 conjugado com o artigo 270 n.º2 alínea n) ambos da CRM de 2004, actualizada pela Lei n.º1/2018, de 12 de Junho.

do programa e orçamento anual do conselho executivo Provincial compete constitucionalmente à Assembleia Provincial⁽⁶⁵²⁾.

(3) os vícios de vontade: compreende qualquer acto jurídico-público do governador de Província praticado por erro, dolo, incapacidade accidental, coação psicológica ou física.

A doutrina aponta ainda para os vícios objectivos, formais, e funcionais de inconstitucionalidade que podem afectar os actos jurídico-públicos do Governador de Província⁽⁶⁵³⁾:

- *Os vícios objectivos de inconstitucionalidade* dizem respeito ao conteúdo e ao objecto do acto jurídico-público do Governador de Província: (a) estar-se-á perante *vícios de conteúdo*, quando o conteúdo do acto jurídico-público do Governador de província é inexistente, contraditório, ininteligível, indeterminado ou impossível e; (b) estar-se-á perante *vícios de objecto*, quando para efeitos de aplicação do acto jurídico-público do Governador de Província, o objecto não está identificado ou está erroneamente identificado.

- *Os vícios formais de inconstitucionalidade* referem a problemas sentidos na vertente organizatória da prática de actos jurídico-públicos pelo Governador de Província, com as seguintes alternativas: (a) *vício de forma*: a adopção de uma forma errada do acto jurídico-público do Governador de Província – *v.g, o exercício do poder regulamentar⁽⁶⁵⁴⁾ do Governador de Província em forma de Lei Provincial*. (b) *vício de procedimento*: a preterição de uma das formalidades procedimentais necessárias – *v.g, a aprovação do programa e orçamento anual do Conselho executivo Provincial por Decreto do Governador Provincial, sem a devida submissão à Assembleia Provincial*. Isto não só representa a situação de incompetência relativa do Governador Provincial, mas também a situação de preterição de formalidades procedimentais necessárias para a aprovação do programa e orçamento anual do conselho executivo Provincial.

- *Os vícios funcionais de inconstitucionalidade* são referentes às questões que ligam os fins associados à competência para a prática de actos

⁽⁶⁵²⁾ Cfr. artigo 278 n.º2 alínea d) da CRM de 2004, actualizada pela Lei n.º1/2018, de 12 de Junho.

⁽⁶⁵³⁾) Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar, *A dissolução da Assembleia da República. Uma nova perspectiva dogmática do Direito Constitucional*. Ob cit, pp. 132-133

⁽⁶⁵⁴⁾ Cfr. Artigo 271 da CRM de 2004 actualizada pela Lei n.º1/2018, de 12 de Junho.

jurídico-públicos pelo Governador de Província e os respectivos motivos, desde logo: (a) *o desvio de poder*: o exercício da competência fora do quadro de finalidades que a Constituição previu quando atribuiu tal interesse público; v.g, a *prática de actos jurídico-públicos pelo Governador de província fora do quadro dos objectivos da descentralização previstos no artigo 267 n.º1 da Constituição da República de Moçambique*. Com efeito, a prática de actos jurídico-públicos pelo Governador de Província, fora da preocupação de organização da participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade, da promoção do desenvolvimento local, representa um desvio de poder que a constituição previu quando atribuiu tal interesse público; (b) *abuso de poder*: o exercício da competência para satisfação de interesses ou gostos provados, não para atingir os fins constitucionalmente assinalados; v.g, *aquisição pelo Governador de Província de meios de transporte para fins privados*, no âmbito do exercício da competência constitucional de aquisição de “transportes públicos, nas áreas não atribuídas às autarquias”⁽⁶⁵⁵⁾.

A2. A Prática de actos contrários à unidade Nacional pelo Governador de Província.

O Governador de Província **pratica actos contrários a unidade nacional** nos casos da violação do princípio da universalidade e igualdade⁽⁶⁵⁶⁾. Com efeito, o Governador de Província nas suas relações com os particulares, não deve privilegiar, beneficiar, prejudicar, privar de qualquer direito ou isentar de qualquer dever jurídico nenhum cidadão por motivo da sua ascendência, cor, raça, origem étnica, lugar de nascimento, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, ou condição social. Assim, parecem-nos que constituirão *actos contrários a unidade nacional*, todos actos praticados pelo Governador de Província nas suas relações com os cidadãos baseados em motivos de ascendência, cor, raça, origem étnica, lugar de nascimento, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, ou condição social.

⁽⁶⁵⁵⁾ Cfr. Artigo 276 n.º1 alínea c) da CRM de 2004, actualizada pela Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho.

⁽⁶⁵⁶⁾ Cfr. Artigo 35 da CRM de 2004, actualizada pela lei n.º 1/2018 de 12 de Junho.

A3. A Prática de actos contrários à unicidade do Estado pelo Governador de Província.

A prática de actos contrários a unicidade do Estado pelo Governador de província pode traduzir-se na violação dos elementos que caracterizam o Estado unitário de Moçambique, desde logo: (a) a criação da autonomia legislativa ao nível da província de índole federal ou de regiões autónomas; (b) impedimento do livre exercício das faculdades constitucionais do Chefe do Estado; da Assembleia da República; do Governo e dos Tribunais (c) os actos de nacionalismo étnico ou tribal, acompanhados com a delimitação do território e organização do poder político ao nível da província. Os actos contrários a unicidade do Estado podem preencher o tipo legal de crime contra a organização do Estado⁽⁶⁵⁷⁾.

A4. A comprovada e reiterada violação das regras orçamentais de gestão financeira.

No âmbito do exercício da tutela financeira do Estado sobre as entidades descentralizadas, pode ficar comprovada a violação das regras orçamentais de gestão financeira. Com efeito, o exercício da tutela financeira do Estado consiste na fiscalização da legalidade dos actos de gestão financeira e patrimonial praticado pelos órgãos de governação descentralizada provincial e das autarquias locais através da Inspeção, auditoria, inquérito e sindicância⁽⁶⁵⁸⁾.

Não basta a comprovada violação das regras orçamentais de gestão financeira por parte do Governador de Província, é preciso que essa violação seja reiterada para servir de fundamento de demissão do Governador de Província pelo Presidente da República.

⁽⁶⁵⁷⁾ Cfr. Artigo 389 do Código penal (CP), aprovado pela Lei n° 35/2014 de 31 de Dezembro.

⁽⁶⁵⁸⁾ Cfr. Artigo 8 n°1 da Lei n° 5/2019 de 31 de Maio.

A5. Condenação do Governador de Província por crimes puníveis com pena de prisão maior

O Presidente da República pode demitir o Governador de Província no caso de “condenação por crimes puníveis com pena de prisão maior”⁽⁶⁵⁹⁾. As penas de prisão maior são: “(a) a pena de prisão maior de vinte a vinte quatro anos; (b) a pena de prisão maior de dezasseis a vinte anos; (c) a pena de prisão maior de doze a dezasseis anos; (d) a pena de prisão maior de oito a doze anos; (e) a pena de prisão maior de dois a oito anos”⁽⁶⁶⁰⁾.

Trata-se de um caso de extinção do mandato do Governador Provincial em que a decretação da perda é um acto declaratório e vinculado do Presidente da República, sujeita à apreciação e deliberação pelo conselho Constitucional que apenas irá formaliza-lo sem fazer qualquer julgamento quanto ao mérito ou conveniência da medida, e por consequência lógica, sem dilação para a defesa do Governador Provincial visado, haja vista que a sua defesa já dever ter sido feita no decurso do processo judicial, cuja sentença condenatória gerou o fundamento de extinção do seu mandato.

A6. Verificação posterior à eleição de Prática de ilegalidades graves em mandato imediatamente anterior.

Neste fundamento encontra-se previsto o caso do ilícito ser da autoria do eleito (a Governador Provincial), mas ter decorrido no decurso do anterior mandato exercido pelo mesmo, noutra província ou eventualmente noutra órgão da mesma província e só ter sido verificado em momento posterior ao da nova eleição.

Trata-se aqui também de um caso de extinção do mandato do Governador Provincial em que a decretação da perda é um acto declaratório e vinculado do Presidente da República que apenas irá formaliza-lo sem fazer qualquer julgamento quanto ao mérito ou conveniência da medida, e por consequência lógica, sem dilação para a defesa do Governador Provincial visado, haja vista que a sua defesa já dever ter sido dada no decurso do processo

⁽⁶⁵⁹⁾ Cfr. Artigo 273 n°1 alínea d) da CRM de 2004, actualizada pela Lei n° 1/2018 de 12 de junho.

⁽⁶⁶⁰⁾ Cfr. Artigo 61 do Código penal, aprovado pela Lei n° 35/2014 de 31 de Dezembro.

de inspecção, auditoria, inquérito, sindicância ou qualquer meio judicial que gerou a extinção do seu mandato.

B) Procedimentalização do acto de demissão do Governador de Província no âmbito da revisão pontual da CRM de 2018.

B.1. A demissão do Governador de Província como acto jurídico-público de feição procedimental

A demissão do governador de Província pelo Presidente da República é também “*um caso típico de acto jurídico-público que assume uma natureza procedimental, porquanto não basta, por si só, a emanação da vontade do respectivo autor*”⁽⁶⁶¹⁾. A constituição e a lei ordinária exigem simultaneamente (a) a vontade do presidente da República; (b) a vontade do Conselho do Estado e, (c) o controlo jurisdicional da vontade do Presidente da República pelo Conselho Constitucional para que o acto de jurídico-público de demissão do Governador de província seja eficaz.

Com efeito, a demissão do Governador de Província pelo Presidente da República compreende as seguintes fases: (a) *a iniciativa Presidencial e o estabelecimento da materialidade dos factos*; (b) *a fase instrutória de consulta ao Conselho do Estado*; (c) *a fase instrutória de inquérito, auditoria ou sindicância*; (d) *a fase da acusação*; (e) *a fase da defesa*; (f) *a fase da decisão do Presidente da República*; (g) *a fase da eficácia jurídica*.

B.2. As diversas fases do procedimento de demissão do Governador de Província.

B.2.1. A fase da iniciativa Presidencial para demissão do Governador de Província.

A *iniciativa* corresponde à vontade de activar o procedimento de decretação da demissão do Governador de Província, a qual está unicamente nas mãos do Presidente da República, competindo-lhe apresentá-la no sentido de se colocar em marcha o respectivo procedimento⁽⁶⁶²⁾. Com efeito, compete ao chefe do Estado no exercício da sua função, demitir o governador de

⁽⁶⁶¹⁾ Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar, *A dissolução da Assembleia da República. Uma nova perspectiva dogmática do Direito Constitucional*. Ob cit, p. 67.

⁽⁶⁶²⁾ Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar, *A dissolução da Assembleia da República. Uma nova perspectiva dogmática do Direito Constitucional*. Ob cit, p. 68

Província nos **termos da lei**⁽⁶⁶³⁾. Assim, o Presidente da República pode, ouvido o Conselho do Estado, demitir o Governador de Província⁽⁶⁶⁴⁾.

Mas os factos susceptíveis de servirem de fundamentos da demissão do Governador de Província não *significam a automaticidade da demissão do Governador de Província*. Com efeito, em relação ao *estabelecimento da materialidade dos factos*, o Presidente da República tem uma grande margem de manobra na determinação da materialidade dos factos e na apreciação destes, visto que a maior parte dos fundamentos de demissão do Governador de Província são conceitos funcionais, cuja relatividade de conteúdo permite tomar em conta vários factores que não são só de natureza jurídica. Pode se questionar o seguinte: (a) como apreciar a *“prática de actos atentatórios a unidade nacional”*, (b) como apreciar a *“prática de actos atentatórios a unicidade do Estado”*. “Nestes casos, a subjectividade da autoridade encarregada de apreciar os elementos de facto é real e efectiva”⁽⁶⁶⁵⁾. A final é o juiz Constitucional⁽⁶⁶⁶⁾ que deverá estabelecer as balizas de cada um destes conceitos funcionais.

B.2.2. A fase instrutória da consulta ao Conselho do Estado para a demissão do Governador de Província.

Havendo fundamentos de facto, susceptíveis de preencher qualquer dos casos legalmente previstos que servem de fundamentos de demissão do Governador de Província, *o Chefe do Estado consulta o Conselho do Estado* para melhor se aconselhar.

“No plano das suas competências consultivas há que fazer duas contraposições fundamentais: (a) entre competências consultivas obrigatórias, no sentido de sua audição ser ou não imposta pelo texto constitucional na preparação de tomada de certas decisões presidenciais; e (b) entre competências consultivas genéricas e específicas, no sentido de aquelas se referirem a um dever geral de aconselhamento do Presidente da República e

⁽⁶⁶³⁾ Cfr. Artigo 158 alínea j) da CRM de 2004, actualizada pela Lei n°1/2018, de 12 de Junho.

⁽⁶⁶⁴⁾ Cfr. Artigo 20 n°1 da Lei n°5/2019 de 31 de Maio.

⁽⁶⁶⁵⁾ Cfr. CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob. Cit, p.398

⁽⁶⁶⁶⁾ Cfr. artigo 15 n°2 e artigo 16 n°2 ambos da lei n° 5/2019 de 31 de Maio.

estas corresponderem a intervenção do Conselho de Estado na tomada de certas decisões”⁽⁶⁶⁷⁾.

Resulta destas duas contraposições que a intervenção consultiva do conselho de Estado no procedimento de demissão do Governador de Província, é “*uma competência consultiva obrigatória, não vinculativa e específica*”⁽⁶⁶⁸⁾. Com efeito, compete ao Conselho do Estado, em geral, aconselhar o Presidente da República no exercício das suas funções sempre que este o solicite e ainda, *pronunciar-se obrigatoriamente sobre a demissão do Governador de Província e administrador de Distrito pelo Presidente da República*⁽⁶⁶⁹⁾. Os pareceres do Conselho do Estado são emitidos na reunião que para o efeito for convocada e presidida pelo Presidente da República, podendo ser tornados públicos a quando da prática do acto a que referem. Os *pareceres do Conselho do Estado não são vinculativos, salvo nos casos em que a lei expressamente disponha em contrário*⁽⁶⁷⁰⁾.

B.2.3. A fase instrutória de auditoria, inquérito ou sindicância para a demissão do Governador de Província.

A demissão de Governador de Província pelo Chefe do Estado, é **precedida de auditoria, inquérito ou sindicância**, quando se trata dos seguintes casos: (a) *violação da Constituição da República*; (b) *prática de actos atentatórios à unidade nacional*; (c) *a prática de actos atentatórios a unicidade do Estado*; (d) *comprovada e reiterada violação das regras orçamentais e de gestão financeira*⁽⁶⁷¹⁾.

Antes demais nada importa frisar as definições legais de auditoria, inquérito e sindicância, no âmbito da tutela administrativa, desde logo: (a) a **auditoria** consiste na análise da legalidade das operações administrativas e financeiras e o funcionamento dos órgãos de governação descentralizada provincial (e das autarquias locais); (b) o **inquérito** consiste em averiguação da

⁽⁶⁶⁷⁾ Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar, *A dissolução da Assembleia da República. Uma nova perspectiva dogmática do Direito Constitucional*. Ob cit, p. 74. O itálico é nosso.

⁽⁶⁶⁸⁾ Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar, *A dissolução da Assembleia da República. Uma nova perspectiva dogmática do Direito Constitucional*. Ob cit, p. 74. O negrito é nosso.

⁽⁶⁶⁹⁾ Cfr. Artigo 165 corpo e alínea d) da CRM de 2004, actualizada pela Lei n°1/2018, de 12 de Junho.

⁽⁶⁷⁰⁾ Cfr. Artigo 4 n°2 e 3 da Lei do Conselho do Estado (Lei n° 5/2005 de 1 de Dezembro), conjugado com o artigo 166 n°1 da CRM de 2004, actualizada pela lei n°1/2018 de 12 de Junho).

⁽⁶⁷¹⁾ Cfr. Artigo 20 n°2 da Lei n°5/2019 de 31 de Maio

legalidade dos actos administrativos de natureza financeira e patrimonial e dos contratos celebrados pelos órgãos de Governação descentralizada provincial (e das autarquias locais), e virtude de denúncia fundada ou ainda, quando resulte de informações e recomendações de uma inspecção anterior; (c) a *sindicância* consiste em indagação profunda e global da actividade dos órgãos de governação descentralizada provincial (e das autarquias locais), quando existam indícios de ilegalidade, que pelo seu volume ou gravidade, não possam ser averiguados no âmbito do mero inquérito⁽⁶⁷²⁾.

Tendo em conta os fundamentos legais de demissão do Governador de Província objectos de *inquérito ou sindicância* parece-nos aconselhável ajustar os objectivos do inquérito ou sindicância, quando se trata de apurar *a violação da Constituição da República; a prática de actos atentatórios à unidade nacional e a prática de actos atentatórios a unicidade do Estado*. Com efeito, nestes casos parece-nos que pelo *inquérito ou sindicância*, a comissão de inquérito ou de sindicância indicada pelo Presidente da República, procura apurar a existência de indícios de actos que violam a constituição ou actos atentatórios à unidade nacional e a unicidade do Estado praticados pelo Governador de Província.

Em relação a *comprovada e reiterada violação das regras orçamentais e de gestão financeira*, parece-nos mais indicado o mecanismo de *auditoria*, para analisar o cumprimento das regras orçamentais e de gestão financeira ao nível da governação descentralizada provincial. Trata-se da auditoria de conformidade, focada em determinar e avaliar se as actividades, transacções financeiras e informações dos órgãos de governação descentralizada provincial, cumprem em todos os aspectos relevantes, as normas que regem a entidade auditada. Essas normas podem incluir a Constituição, as leis, regulamentos, resoluções orçamentais, políticas, códigos estabelecidos, acordos ou princípios gerais que regem a gestão financeira responsável do sector público e a conduta do Governador de Província.

Nos casos em que os fundamentos da demissão do Governador de Província se baseiam na *violação da Constituição da República; na prática de actos atentatórios à unidade nacional; na prática de actos atentatórios a*

⁽⁶⁷²⁾ Cfr. Artigo 9 n.º 2 alíneas b), c) d) da Lei n.º 5/2019 de 31 de Maio

unicidade do Estado e; na comprovada e reiterada violação das regras orçamentais e de gestão financeira, o procedimento administrativo de auditoria, inquérito ou a sindicância deve ser estruturado observando as seguintes fases: (a) a fase da instauração; (b) a fase de instrução; (c) a fase da defesa; (d) a fase relatório e (e) a fase da decisão.

A instauração do procedimento administrativo de auditoria, inquérito ou sindicância, para apurar a prática de actos *que violam a Constituição da República; a prática de actos atentatórios à unidade nacional; prática de actos atentatórios a unicidade do Estado; e a reiterada violação das regras orçamentais e de gestão financeira* pelo Governador de Província, começa por iniciativa do Presidente da República e é comunicado ao Governador Provincial visado⁽⁶⁷³⁾. Assim, a autoridade competente para a instauração do procedimento administrativo emite um juízo de admissibilidade do procedimento, quando decide pela instauração do mesmo.

Na fase de *instrução da auditoria, inquérito ou sindicância*, os órgãos administrativos responsáveis, “podem proceder as diligências que considerem convenientes para a instrução”⁽⁶⁷⁴⁾, devendo o Governador visado prestar a sua colaboração para o conveniente esclarecimento dos factos e a descoberta da verdade material. Em qualquer fase do procedimento de auditoria, inquérito ou sindicância, podem os órgãos administrativos responsáveis pelo procedimento, ordenar a notificação do Governador Provincial, para no prazo que lhe for fixado, se pronunciar sobre qualquer questão⁽⁶⁷⁵⁾.

No final da instrução, o órgão instrutor do procedimento de auditoria, inquérito ou sindicância elabora um relatório que visa a preparação da decisão, com os seguintes elementos: (a) o resumo da matéria sobre a qual versa a auditoria, inquérito ou sindicância; (b) a menção das disposições legais aplicáveis; (c) as conclusões do órgão instrutor, sintetizando as razões de facto e de direito que as fundamentam (d) data e assinatura do órgão instrutor⁽⁶⁷⁶⁾.

⁽⁶⁷³⁾ A lei sobre a formação da vontade da Administração pública (Lei nº14/2011 de 10 de Agosto) nos artigos 61 e 62 nº1, estabelece que, o procedimento administrativo começa por iniciativa da administração ou a requerimento dos interessados, e o seu início é comunicado à pessoas cujos direitos legalmente protegidos possam ser lesados pelos actos a praticar no procedimento e que possam ser desde logo identificadas.

⁽⁶⁷⁴⁾ Cfr. Com as necessárias adaptações artigos 63 e 66 nº2 da Lei nº 14/2011 de 10 de Agosto.

⁽⁶⁷⁵⁾ Cfr. Com as necessárias adaptações o artigo 65 da Lei nº 14/2011 de 10 de Agosto.

⁽⁶⁷⁶⁾ Cfr. Com as necessárias adaptações, os artigos 93 e 103 da lei nº14/2011 de 10 de Agosto.

B.2.4. A fase da acusação do Governador de Província.

Depois da fase instrutória de auditoria, inquérito ou sindicância, é deduzida a “**acusação**”⁽⁶⁷⁷⁾, na qual o Governador de Província figura como acusado, com a tipificação da infracção cometida, especificação dos factos a ele imputados e as respectivas provas.

Assim, a acusação deverá especificar a prática de algum dos factos que servem de fundamento para a demissão do Governador de Província, desde logo: a (a) violação da Constituição da República; (b) prática de actos atentatórios à unidade nacional; (c) prática de actos atentatórios a unicidade do Estado; (d) comprovada e reiterada violação das regras orçamentais e de gestão financeira. A acusação deverá também indicar as disposições legais violadas e as respectivas consequências legais.

B.2.5. A fase da defesa do Governador de Província.

O Governador de Província será notificado da acusação pela prática de algum dos seguintes factos: (a) violação da Constituição da República; (b) prática de actos atentatórios à unidade nacional; (c) prática de actos atentatórios a unicidade do Estado; (d) comprovada e reiterada violação das regras orçamentais e de gestão financeira, *fixando-se o prazo de 15 dias para a apresentação da sua defesa*⁽⁶⁷⁸⁾.

Com efeito, depois de ser notificado da acusação, o Governador de Província, na condição de acusado será notificado para apresentar a sua defesa no prazo de 15 dias, assegurando-se lhe que “*seja ouvido e tenha acesso a todos os elementos que fundamentam a acusação*”⁽⁶⁷⁹⁾. Assim, o Governador acusado durante o procedimento com vista à sua demissão tem o direito a defesa, podendo utilizar todos os meios de defesa admitidos em direito.

⁽⁶⁷⁷⁾ Cfr. Artigo 20 n.º3 da Lei n.º5/2019 de 31 de Maio.

⁽⁶⁷⁸⁾ Cfr. Artigo 20 n.º3 da Lei n.º5/2019 de 31 de Maio.

⁽⁶⁷⁹⁾ Cfr. Artigo 20 n.º 4 da Lei n.º5/2019 de 31 de Maio.

B.2.6. A fase da decisão do presidente da República sobre a demissão do Governador de Província.

Produzida a defesa do Governador de Província visado, o Presidente da República decide pela demissão ou não do Governador de Província⁽⁶⁸⁰⁾. Quanto à forma, a demissão do Governador de Província, é decidida por um **despacho presidencial** fundamentado, enunciando as razões de direito e de facto que lhe servem de fundamento. Com efeito, do Despacho Presidencial de demissão de Governador Provincial deverão constar os fundamentos da demissão, afim de prevenir medidas abusivas ou arbitrárias, permitindo assim um melhor controlo do procedimento e do fundo da decisão pelo Conselho Constitucional.

Note-se que quando se trata dos casos de: *(e) condenação por crimes puníveis com pena superior a dois anos, transitada em julgado; (f) verificação em momento posterior ao da eleição, por Inspeção, auditoria, inquérito, sindicância ou qualquer meio judicial da prática por acção ou omissão de ilegalidades graves em mandato imediatamente anterior;* o chefe do Estado, ouvido o Conselho do Estado, pode demitir o Governador de Província sem precedência de inquérito, auditoria ou sindicância.

B.2.7. A fase da eficácia jurídica do despacho de demissão do Governador Provincial pelo Presidente da República.

O **despacho Presidencial**, de demissão do Governador de Província, deverá ser assinado pelo Presidente da República e publicado *no boletim da República*⁽⁶⁸¹⁾, estando sujeito à apreciação e deliberação do conselho Constitucional, nos termos da lei, sendo o respectivo processo de carácter urgente e com prioridade sobre os demais expediente da jurisdição constitucional⁽⁶⁸²⁾.

Assim, o Presidente da República deve oficiosamente remeter ao Conselho Constitucional o seu Despacho que demite o Governador de Província

⁽⁶⁸⁰⁾ Cfr. Artigo 20 n.º3 e 4 da Lei n.º5/2019 de 31 de Maio.

⁽⁶⁸¹⁾ Cfr. Artigo 157 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n.º1/2018 de 12 de Junho.

⁽⁶⁸²⁾ Cfr. Artigo 273 n.º2 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n.º1/2018 de 12 de Junho conjugado com os artigos 20 n.º5 e 6 da Lei n.º5/2019 de 31 de Maio.

para a sua validação ou invalidação. Depois do recebimento do despacho Presidencial que demite o Governador de Província, cabe ao Conselho Constitucional apreciar os fundamentos constitucionais ou legais exigidos para a demissão dos órgãos singulares das entidades descentralizadas, bem como deliberar sobre a validação ou não do despacho Presidencial de demissão do Governador Provincial. A validação pelo Conselho Constitucional do Despacho Presidencial que demite o Governador Provincial, só pode ser recusada nos casos em que não se verificam os fundamentos constitucionais ou legais exigidos para a demissão do Governador de Província ou se o decreto presidencial de demissão padecer de algum vício que determine a sua nulidade ou anulabilidade.

Assim, a eficácia despacho Presidencial que demite o Governador de Província, fica dependente da apreciação e validação pelo Conselho Constitucional. O Conselho Constitucional dispõe apenas da competência de apreciar e deliberar pela validação ou não do Despacho Presidencial de demissão do Governador de Província, não podendo introduzir ou propor alterações ou sua substituição por outro. O Despacho Presidencial de demissão do Governador de Província não validado pelo Conselho Constitucional é ineficaz.

C) Efeitos da validação do despacho presidencial de demissão do Governador de Província pelo Conselho Constitucional.

Os efeitos da demissão do Governador de Província pelo Chefe do Estado começam a se desencadear a partir da confirmação ou validação do Despacho Presidencial de demissão do Governador de Província pelo Conselho Constitucional, altura em que por força da lei, o Presidente da Assembleia Provincial substitui o Governador demitido na gestão da Província, até a tomada de posse do novo Governador de Província”⁽⁶⁸³⁾. Com efeito, *a confirmação ou validação pelo Conselho Constitucional do Despacho Presidencial que demite algum Governador de Província implica: (a) a cessão de mandato do governador de Província demitido; (b) a substituição temporária do Governador demitido pelo Presidente da Assembleia Provincial para a gestão corrente da Província; (b)*

⁽⁶⁸³⁾ Cfr. artigo 38 n°4 da Lei n°4/2019 de 31 de Maio.

tomada de posse do membro da assembleia Provincial que se seguir ao cabeça-de-lista do partido político, coligação de partidos políticos ou grupo de cidadãos eleitores proponentes que obteve maioria de votos, como novo Governador de Província⁽⁶⁸⁴⁾.

O novo Governador de Província toma posse no prazo de sete dias a contar da data da validação do despacho Presidencial que demitiu o Governador de Província em causa. O novo Governador de Província, limita-se a concluir o mandato anterior, exercendo a plenitude dos poderes. No intervalo entre a data da validação do despacho Presidencial que demite o Governador de Província pelo Conselho Constitucional e a data da tomada de posse, o Governador de Província demitido é substituído pelo Presidente da Assembleia Provincial, que se limita a praticar apenas os actos de gestão corrente, estritamente necessários⁽⁶⁸⁵⁾.

Importa ainda referir que os efeitos da demissão do Governador de Província pelo Presidente da república diferem-se dos efeitos da *perda de mandato do Governador de província por condenação judicial*. Com efeito, a perda de mandato por governador de Província por condenação judicial resultante da prática de actos contrários à constituição da República, actos atentatório à unidade nacional; gestão danosa, abuso de funções, desvio de fundos públicos ou qualquer crime punido com pena de prisão superior a dois anos, implica automaticamente a cessação da qualidade de membro de Assembleia Provincial⁽⁶⁸⁶⁾.

C) Inadmissibilidade de recurso do despacho Presidencial de demissão do Governador de Província.

O Despacho Presidencial que demite o Governador de Província torna-se definitivo e executório depois da sua apreciação e validação pelo acórdão do Conselho Constitucional; facto que o torna irrecorrível. Com efeito, “os acórdãos do Conselho Constitucional são de cumprimento obrigatório para

⁽⁶⁸⁴⁾ Cfr. Artigo 38 n°1 da Lei n°4/2019 de 31 de Maio.

⁽⁶⁸⁵⁾ Cfr. Artigo 38 n° 2, 3, 4 da Lei n°4/2019 de 31 de Maio.

⁽⁶⁸⁶⁾ Cfr. Artigo 23 da Lie n°5/2019 de 31 de Maio

todos os cidadãos, instituições e demais pessoas jurídicas, não são passíveis de recurso e prevalecem sobre outras decisões”⁽⁶⁸⁷⁾.

Assim, o acórdão do Conselho Constitucional que aprecia e valida ou não o despacho Presidencial que demite o Governador de Província é de cumprimento obrigatório para todos os cidadãos, instituições e demais pessoas jurídicas, não é passível de recurso e prevalece sobre outras decisões.

6.2.3.4.3. A perda de mandato do Presidente do Conselho autárquico no âmbito da revisão pontual da CRM em 2018.

O Presidente do Conselho autárquico perde o mandato nos seguintes casos: (a) *demissão pelo Governo*; (b) *demissão pela assembleia autárquica*; (c) *dissolução da assembleia autárquica pelo Governo*⁽⁶⁸⁸⁾ e (d) *condenação judicial*⁽⁶⁸⁹⁾.

Note-se que a demissão do Presidente do Conselho autárquico pela assembleia municipal, é tratada no âmbito do sistema de Governo das entidades descentralizadas, e a dissolução da assembleia autárquica já foi objecto de análise, pelo que neste número, abordaremos apenas a perda de mandato do Presidente do Conselho autárquico resultante da demissão pelo Governo, sem descurar da sua perda de mandato por condenação por sentença transitada em julgado.

A) Fundamentos de demissão do Presidente do Conselho autárquico pelo Governo no âmbito da revisão pontual da CRM em 2018.

Compete ao Conselho de Ministros tutelar, nos termos da Constituição e da lei, os órgãos de governação provincial, distrital e *das autarquias locais*⁽⁶⁹⁰⁾.

Com efeito, o Presidente do Conselho autárquico pode ser demitido pelo Governo, nos seguintes casos: (1) violação da Constituição da república; (2) a prática de actos atentatórios a unidade nacional; (3) prática de actos

⁽⁶⁸⁷⁾ Cfr. Artigo 247 n.º 1 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho.

⁽⁶⁸⁸⁾ Cfr. Artigo 20 n.º 1 conjugado com o artigo 17 n.º 1 alínea a) ambos da Lei n.º 5/2019 de 31 de Maio.

⁽⁶⁸⁹⁾ Cfr. Artigo 23 da lei n.º 5/2019 de 31 de Maio.

⁽⁶⁹⁰⁾ Cfr. Artigo 203 n.º 1 alínea d) da CRM de 2004, actualizada pela Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho.

atentatórios a unicidade do Estado; (4) comprovada e reiterada violação das regras orçamentais e de gestão financeira; (5) condenação por crimes puníveis com pena de prisão maior; (6) verificação em momento posterior ao da eleição, por Inspeção, auditoria, inquérito, sindicância ou qualquer meio judicial da prática por acção ou omissão de ilegalidades graves em mandato imediatamente anterior⁽⁶⁹¹⁾.

A1. A violação da Constituição da República pelo Presidente do Conselho autárquico.

O Presidente do Conselho autárquico, no exercício da actividade administrativa de gestão pública, estabelece relações com os administrados e pratica actos administrativos. Os actos administrativos praticados no exercício das funções de gestão pública pelo Presidente do conselho autárquico devem obedecer à Constituição da República, pois “os *órgãos da administração pública obedecem à constituição*”⁽⁶⁹²⁾. Portanto, serão inválidos por determinação constitucional, os actos administrativos do Presidente do Conselho autárquico desconformes com alguma norma constitucional.

A demissão do Presidente do Conselho autárquico pelo Governo, com fundamento na *violação da Constituição da República*, é precedida de inquérito ou sindicância aos órgãos ou serviços, devendo ter em conta os aspectos passíveis de configurar a violação da Constituição da República de Moçambique, desde logo⁽⁶⁹³⁾: (a) *a realidade constitucional infringida: violação explícita e violação implícita, conforme a violação seja de norma ou de princípio constitucional; (b) a estrutura do acto de violação: violação por acção ou violação por omissão, conforme a violação da constituição se faça positiva ou não se fazendo um acto constitucionalmente devido; (c) o elemento ou pressuposto do acto viciado: violação material, orgânica, formal e procedimental, conforme a parcela da estrutura do acto do Presidente do Conselho autárquico que se encontra em desconformidade com a constituição; (d) a extensão da violação da Constituição da República: violação total ou parcial da Constituição da República pelo acto do Presidente do Conselho autárquico, conforme a violação da*

⁽⁶⁹¹⁾ Cfr. Artigo 22 n.º1 alíneas a), b), c), d), e), f) da Lei n.º5/2019 de 31 de Maio

⁽⁶⁹²⁾ Cfr. Artigo 248 n.º2 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n.º1/2018, de 12 de Junho.

⁽⁶⁹³⁾ No mesmo sentido, Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar, *A dissolução da Assembleia da República. Uma nova perspectiva dogmática do Direito Constitucional*. Ob cit., p. 130

constituição represente a totalidade do acto ou apenas uma sua parte; (e) o momento da violação da constituição: violação originária e superveniente da constituição, conforme a violação da constituição seja congénita do acto inconstitucional ou surja posteriormente, por alteração do parâmetro da constitucionalidade, tendo durante algum tempo o acto sido constitucional e mais tarde se tornando inconstitucional; (f) a relação principal ou acessória ou referência ao padrão de violação da Constituição: violação antecedente e consequente da Constituição, conforme a violação da constituição ocorra numa relação principal com a Constituição ou apareça quando há um acto ou fonte, de que se dependa, que é primeiramente inconstitucional, sendo o acto e a fonte acessórios também violadores da constituição.

Os actos administrativos do Presidente do conselho autárquico podem estar feridos de vícios subjectivos. Os *vícios subjectivos de inconstitucionalidade* dos actos jurídicos do Presidente do Conselho relacionam-se com a perturbação na formação e expressão da vontade do órgão autor da acto jurídico-público, de acordo com as seguintes hipóteses⁽⁶⁹⁴⁾:

(1) Incompetência absoluta: a violação da Constituição por parte do Presidente do Conselho autárquico que exerce um poder funcional pertencente aos órgãos de soberania. Um exemplo meramente académico pode ser a *Postura do Presidente do Conselho autárquico que estabelece os limites do Território da autarquia local*⁽⁶⁹⁵⁾. Trata-se de um acto jurídico-público normativo inconstitucional, pois a divisão territorial, compete aos órgãos de soberania, desde logo, à Assembleia da República e constitui um limite da descentralização⁽⁶⁹⁶⁾. Com efeito, neste caso, o Presidente do Conselho autárquico ao estabelecer por postura os limites da autarquia local onde dirige, viola o princípio da *reserva da lei*, que remete para a existência de matérias sobre as quais só a Assembleia da República tem competência legislativa exclusiva.

(2) incompetência relativa: a violação da Constituição por parte do Presidente do conselho autárquico que exerce um poder funcional pertencente

⁽⁶⁹⁴⁾ No mesmo sentido, Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar, *A dissolução da Assembleia da República. Uma nova perspectiva dogmática do Direito Constitucional*. Ob cit, pp. 131-132

⁽⁶⁹⁵⁾ Cfr. Artigo 271 conjugado com o artigo 268 n°1 alínea a), 277 n°1 alínea b) todos da CRM de 2004, actualizada pela Lei n°1/2018, de 12 de Junho.

⁽⁶⁹⁶⁾ Cfr. artigo 178 n°2 alínea c) conjugado com o artigo 270 n°2 alínea f) ambos da CRM de 2004, actualizada pela Lei n°1/2018, de 12 de Junho.

ao outro órgão da autarquia. *V.g., o exercício de poderes deliberativos pelo Presidente do Conselho autárquico: a elaboração e aprovação da postura municipal pelo Presidente do Conselho autárquico.* Trata-se de um acto jurídico-público normativo inconstitucional, pois o exercício de poderes deliberativos de aprovação das posturas municipais compete constitucionalmente à Assembleia Municipal⁽⁶⁹⁷⁾.

(3) *os vícios de vontade:* compreende qualquer acto jurídico-público do Presidente do Conselho autárquico praticado por erro, dolo, incapacidade accidental, coação psicológica ou física.

A par dos vícios subjectivos, os actos administrativos do Presidente do Conselho autárquico podem padecer de vícios objectivos, formais, e funcionais de inconstitucionalidade, desde logo ⁽⁶⁹⁸⁾:

- *Os vícios objectivos de inconstitucionalidade:* dizem respeito ao conteúdo e ao objecto do acto jurídico-público do Presidente do Conselho autárquico: (a) estar-se-á perante *vícios de conteúdo*, quando o conteúdo do acto jurídico-público do Presidente do Conselho autárquico é inexistente, contraditório, ininteligível, indeterminado ou impossível e; (b) estar-se-á perante *vícios de objecto*, quando para efeitos de aplicação do acto jurídico-público do Presidente do Conselho autárquico, o objecto não está identificado ou está erroneamente identificado.

- *Os vícios formais de inconstitucionalidade:* referem se a problemas sentidos na vertente organizatória da prática de actos jurídico-públicos pelo Presidente do Conselho autárquico, com as seguintes alternativas: (a) *vício de forma:* a adopção de uma forma errada do acto jurídico-público do Presidente do Conselho autárquico— *um exemplo meramente académico pode ser o embargo ou demolição de quaisquer obra em forma de Decreto do Presidente do Conselho autárquico*⁽⁶⁹⁹⁾. (b) *vício de procedimento:* a preterição de uma das formalidades procedimentais necessárias – *v.g., a aprovação da*

⁽⁶⁹⁷⁾ Cfr. artigo 289 n°1, 1ª parte da CRM de 2004, actualizada pela Lei n°1/2018, de 12 de Junho, conjugado com o artigo 45 n°3 alínea a) da Lei 6/2018 de 3 de Agosto.

⁽⁶⁹⁸⁾) Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar, *A dissolução da Assembleia da República. Uma nova perspectiva dogmática do Direito Constitucional.* Ob cit, pp. 132-133

⁽⁶⁹⁹⁾ O Presidente do Conselho autárquico pode ordenar o embargo ou a demolição de quaisquer obras, construções ou edificações, efectuadas por particulares sem a observância da lei nos termos do artigo 62 n°2 alínea u), mas tal acto administrativo não assume a forma de Decreto, pois basta um despacho fundamentado do Presidente do Conselho autárquico neste sentido.

postura Municipal por despacho do Presidente do Conselho autárquico, sem a devida submissão à Assembleia Municipal. Isto não só representa a situação de incompetência relativa do Presidente do Conselho autárquico, mas também a situação de preterição de formalidades procedimentais necessárias para a aprovação das posturas municipais.

- *Os vícios funcionais de inconstitucionalidade:* são referentes às questões que ligam os fins associados à competência para a prática de actos jurídico-públicos pelo Presidente do Conselho autárquico e os respectivos motivos, desde logo: (a) *o desvio de poder:* o exercício da competência fora do quadro de finalidades que a Constituição previu quando atribuiu tal interesse público; *v.g, a prática de actos jurídico-públicos pelo Presidente do Conselho autárquico fora do quadro dos objectivos da descentralização previstos no artigo 267 n°1 da Constituição da República de Moçambique.* Com efeito, a prática de actos jurídico-públicos pelo Presidente do Conselho autárquico, fora da preocupação de organização da participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade, da promoção do desenvolvimento local, representa um desvio de poder que a constituição previu quando atribuiu tal interesse público; (b) *abuso de poder:* o exercício da competência para satisfação de interesses ou gostos provados, não para atingir os fins constitucionalmente assinalados.

A2. A Prática de actos contrários à unidade Nacional pelo Presidente do conselho autárquico.

O Presidente do Conselho autárquico *pratica actos contrários a unidade nacional* em alguns casos que até integram a violação do princípio da universalidade e igualdade⁽⁷⁰⁰⁾. Com efeito, o Presidente do Conselho autárquico nas suas relações com os particulares, não deve privilegiar, beneficiar, prejudicar, privar de qualquer direito ou isentar de qualquer dever jurídico nenhum cidadão por motivo da sua ascendência, cor, raça, origem étnica, lugar de nascimento, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, ou condição social.

⁽⁷⁰⁰⁾ Cfr. Artigo 35 da CRM de 2004, actualizada pela lei n° 1/2018 de 12 de Junho.

Assim, parece-se nos constituírem *actos contrários a unidade nacional*, todos actos praticados pelo Presidente do Conselho autárquico em geral, baseados em motivos de ascendência, cor, raça, origem étnica, lugar de nascimento, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, ou condição social.

Entre os actos contrários à unidade nacional, merece destaque especial o *nacionalismo étnico* em que se exalta o idioma e uma etnia comuns. O nacionalismo é a ideologia de formação e preservação do Estado-nação, tornando a nação mais forte e coesa. Quando o nacionalismo é étnico ou religioso, ele é muito perigoso para a unidade nacional. com efeito, o nacionalismo étnico ou religioso tende a reivindicar um passado imemorial e, assim ser intolerante e violento minando a unidade nacional dos moçambicanos.

A3. A Prática de actos contrários à unicidade do Estado pelo Presidente do Conselho autárquico.

A prática de actos contrários a unicidade do Estado pelo Presidente do Conselho autárquico pode traduzir-se também na violação dos elementos que caracterizam o Estado unitário de Moçambique, desde logo: (a) a promoção de actos tendentes à criação da autonomia legislativa de índole federal; (b) impedimento do livre exercício das faculdades constitucionais do Chefe do Estado, da Assembleia da República do Governo e dos Tribunais (c) actos de nacionalismo étnico ou tribal, acompanhados com a delimitação do território e organização do poder político ao nível da autarquias locais. Os actos contrários a unicidade do Estado podem preencher o tipo legal de crime contra a organização do Estado⁽⁷⁰¹⁾.

Importa referir que a prática de actos de nacionalismo étnico, politicamente organizado, acompanhado de reivindicações de território, supostamente pertencente a um determinado grupo étnico, preenche o fundamento de demissão do Presidente do Conselho autárquico pelo Governo, com fundamento na prática de actos contrários à unidade nacional e a unicidade do Estado.

⁽⁷⁰¹⁾ Cfr. Artigo 389 do CP, aprovado pela Lei n° 35/2014 de 31 de Dezembro.

A4. A comprovada e reiterada violação das regras orçamentais de gestão financeira pelo Presidente do Conselho autárquico.

No âmbito do exercício da tutela financeira do Estado sobre as autarquias locais, pode ficar comprovada a violação das regras orçamentais de gestão financeira. Com efeito, o exercício da tutela financeira do Estado consiste na fiscalização da legalidade dos actos de gestão financeira e patrimonial praticado pelos órgãos de governação descentralizada provincial e das autarquias locais através da Inspeção, auditoria, inquérito e sindicância⁽⁷⁰²⁾.

Não basta a comprovada violação das regras orçamentais de gestão financeira por parte do Presidente do Conselho autárquico, é preciso que essa violação seja reiterada para servir de fundamento de demissão do Presidente do Conselho autárquico pelo Governo.

A5. Condenação do Presidente do Conselho autárquico por crimes puníveis com pena de prisão maior

O Presidente do Conselho autárquico pode ser demitido pelo Governo no caso de “condenação por crimes puníveis com pena de prisão maior”⁽⁷⁰³⁾. As penas de prisão maior são: “(a) a pena de prisão maior de vinte a vinte quatro anos; (b) a pena de prisão maior de dezasseis a vinte anos; (c) a pena de prisão maior de doze a dezasseis anos; (d) a pena de prisão maior de oito a doze anos; (e) a pena de prisão maior de dois a oito anos”⁽⁷⁰⁴⁾.

Trata-se de um caso de extinção do mandato do Presidente do Conselho autárquico em que a decretação da perda é um acto declaratório e vinculado do Presidente da República, sujeita à apreciação e deliberação pelo conselho Constitucional que apenas irá formaliza-lo sem fazer qualquer julgamento quanto ao mérito ou conveniência da medida, e por consequência lógica, sem dilação para a defesa do Presidente do Conselho autárquico, haja vista que a sua defesa já dever ter sido feita no decurso do processo judicial, cuja sentença condenatória gerou o fundamento de extinção do seu mandato.

⁽⁷⁰²⁾ Cfr. Artigo 8 n.º 1 da Lei n.º 5/2019 de 31 de Maio.

⁽⁷⁰³⁾ Cfr. Artigo 22 n.º 1 alínea e) da Lei n.º 5/2019 de 31 de Maio.

⁽⁷⁰⁴⁾ Cfr. Artigo 61 do Código penal, aprovado pela Lei n.º 35/2014 de 31 de Dezembro.

A6. Verificação posterior à eleição de Prática de ilegalidades graves em mandato imediatamente anterior.

Neste fundamento encontra-se previsto o caso do ilícito ser da autoria do eleito (a Presidente do Conselho autárquico), mas ter decorrido no decurso do anterior mandato exercido pelo mesmo, noutra autarquia ou eventualmente noutro órgão da mesma autarquia e só ter sido verificado em momento posterior ao da nova eleição.

Trata-se aqui também de um caso de extinção do mandato do Presidente do Conselho autárquico em que a decretação da perda é um acto declaratório e vinculado do Presidente da República, sujeita à apreciação e deliberação pelo Conselho Constitucional que apenas irá formaliza-lo sem fazer qualquer julgamento quanto ao mérito ou conveniência da medida, e por consequência lógica, sem dilação para a defesa do Presidente do conselho autárquico visado, haja vista que a sua defesa já dever ter sido dada no decurso do processo de inspecção, auditoria, inquérito, sindicância ou qualquer meio judicial que gerou a extinção do seu mandato.

B) Procedimentalização do acto de demissão do Presidente do Conselho autárquico no âmbito da revisão pontual da CRM de 2018.

B.1. A demissão do conselho autárquico como acto jurídico-público de feição procedimental.

A generalidade das decisões da administração e em particular os seus actos administrativos e regulamentos é produto de um procedimento administrativo que se traduz na *sucessão ordenada de actos e formalidades que são realizados em ordem à produção e actividade da decisão*⁽⁷⁰⁵⁾. O procedimento administrativo desempenha várias funções: visa permitir o esclarecimento e ponderação dos dados de acto e dos interesses que devem ser tidos em conta na tomada de decisões; visa a coordenação da actuação e intervenção dos vários órgãos e entidades administrativas envolvidas; visa proporcionar aos interessados a possibilidade de fazerem valer as suas razões⁽⁷⁰⁶⁾.

⁽⁷⁰⁵⁾ ALMEIDA, Mário Aroso de. *Teoria geral do Direito administrativo. O novo regime do Código de Procedimento administrativo*. Ob cit, p. 73

⁽⁷⁰⁶⁾ Cfr. ALMEIDA, Mário Aroso de. *Teoria geral do Direito administrativo. O novo regime do Código de Procedimento administrativo*. Ob cit, p. 76

Assim o Procedimento de demissão do Presidente do conselho autárquico é uma sucessão de actos e formalidades que são realizadas em ordem à produção e actividade de decisão do Governo de demitir o Presidente do conselho autárquico, seguida da sua remissão oficiosa pelo Governo ao Conselho constitucional, para a sua apreciação e validação.

Com efeito, o processo de demissão do Presidente do conselho autárquico compreende duas partes principais, sendo a primeira parte (1) administrativa que culmina com a publicação do Decreto do Conselho de Ministros que declara a demissão do Presidente do Conselho autárquico no boletim da Republica e a segunda parte (2) jurisdicional que culmina com o acórdão de validação ou não do decreto do Governo que demitiu o Presidente do Conselho autárquico.

B.1.1. A demissão do Presidente do conselho autárquico como acto jurídico-público de feição procedimental: as fases do respetivo procedimento administrativo.

B.1.1.1. A fase da iniciativa Governamental para demissão Presidente do Conselho autárquico.

A *iniciativa* corresponde à vontade de activar o procedimento de decretação da demissão do Presidente do Conselho autárquico, a qual está unicamente nas mãos do Governo, competindo ao Ministro que superintende a área da administração local apresentá-la ao Governo no sentido de se colocar em marcha o respectivo procedimento⁽⁷⁰⁷⁾. Com efeito, compete o Governo, reunido em Conselho de Ministros⁽⁷⁰⁸⁾, demitir o Presidente do Conselho autárquico.

Mas os factos susceptíveis de servirem de fundamentos da demissão não *significam a automaticidade da demissão do Presidente do Conselho autárquico*. Com efeito, em relação ao estabelecimento da *materialidade dos factos*, o Governo tem uma grande margem de manobra na determinação da materialidade dos factos e na apreciação destes, visto que a maior parte dos fundamentos de demissão do Presidente do Conselho

⁽⁷⁰⁷⁾ Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar, *A dissolução da Assembleia da República. Uma nova perspectiva dogmática do Direito Constitucional*. Ob cit, p. 68

⁽⁷⁰⁸⁾ Cfr. Artigo 203 n.º1 alínea d) da CRM de 2004, actualizada pela Lei n.º1/2018, de 12 de Junho, conjugado artigo 21 n.º1 e artigo 22 n.º4 ambos da Lei n.º 5/2019 de 31 de Maio.

autárquico são conceitos funcionais, cuja relatividade de conteúdo permite tomar em conta vários factores que não são só de natureza jurídica. Pode se questionar o seguinte: (a) como apreciar a “*prática de actos atentatórios a unidade nacional*”, (b) como apreciar a “*prática de actos atentatórios a unicidade do Estado*”. “Nestes casos, a subjectividade da autoridade encarregada de apreciar os elementos de facto é real e efectiva”⁽⁷⁰⁹⁾. A final é o juiz Constitucional⁽⁷¹⁰⁾ que deverá estabelecer as balizas de cada um destes conceitos funcionais.

B.1.1.2. A fase instrutória de auditoria, inquérito ou sindicância para a demissão do Presidente do Conselho autárquico.

A demissão do Presidente do conselho autárquico pelo Governo, é precedida de auditoria, inquérito ou sindicância, quando se trata dos seguintes casos: (a) violação da Constituição da República; (b) prática de actos atentatórios à unidade nacional; (c) a prática de actos atentatórios a unicidade do Estado; (d) comprovada e reiterada violação das regras orçamentais e de gestão financeira⁽⁷¹¹⁾.

Tendo em conta os fundamentos legais de demissão do Presidente do Conselho autárquico objectos de *inquérito ou sindicância* parece-nos aconselhável ajustar os objectivos do inquérito ou sindicância, quando se trata de apurar a violação da Constituição da República; a prática de actos atentatórios à unidade nacional e a prática de actos atentatórios a unicidade do Estado. Com efeito, nestes casos parece-nos que pelo *inquérito ou sindicância*, a comissão de inquérito ou de sindicância indicada pelo Governo, procura apurar a existência de indícios de actos que violam a constituição ou actos atentatórios à unidade nacional e a unicidade do Estado praticados pelo Presidente do Conselho autárquico.

Em relação a *comprovada e reiterada violação das regras orçamentais e de gestão financeira*, pelo Presidente do conselho autárquico, parece-nos mais indicado o mecanismo de *auditoria*, para analisar o cumprimento das regras orçamentais e de gestão financeira ao nível da governação descentralizada autárquica. Trata-se da auditoria de conformidade,

⁽⁷⁰⁹⁾ Cfr. CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob. Cit, p.398

⁽⁷¹⁰⁾ Cfr. artigo 15 n°2 e artigo 16 n°2 ambos da lei n° 5/2019 de 31 de Maio.

⁽⁷¹¹⁾ Cfr. Artigo 22 n°2 da Lei n°5/2019 de 31 de Maio

focada em determinar e avaliar se as actividades, transacções financeiras e informações dos órgãos de governação descentralizada autárquica, cumprem em todos os aspectos relevantes, as normas que regem a entidade auditada. Essas normas podem incluir a Constituição, as leis, regulamentos, resoluções orçamentais, políticas, códigos estabelecidos, acordos ou princípios gerais que regem a gestão financeira responsável do sector público e a conduta do Presidente do Conselho autárquico.

Assim, nos casos em que os fundamentos da demissão do Presidente do Conselho autárquico se baseiam na *violação da Constituição da República; na prática de actos atentatórios à unidade nacional; na prática de actos atentatórios a unicidade do Estado e; na comprovada e reiterada violação das regras orçamentais e de gestão financeira*, o procedimento administrativo de auditoria, inquérito ou a sindicância deve ser estruturado observando as seguintes fases: (a) a fase da instauração; (b) a fase de instrução; (c) a fase da defesa; (d) a fase relatório e (e) a fase da decisão.

A instauração do procedimento administrativo de auditoria, inquérito ou sindicância, para apurar a prática de actos *que violam a Constituição da República; a prática de actos atentatórios à unidade nacional; prática de actos atentatórios a unicidade do Estado; e a reiterada violação das regras orçamentais e de gestão financeira* pelo Presidente do Conselho autárquico, começa por iniciativa do Governo, sob proposta do Ministro que superintende a área da administração local e, é comunicado ao Presidente do Conselho municipal visado⁽⁷¹²⁾. Assim, a autoridade competente para a instauração do procedimento administrativo emite um juízo de admissibilidade do procedimento, quando decide pela instauração do mesmo.

Note-se que na fase de *instrução da auditoria, inquérito ou sindicância*, o Governo, “pode proceder as diligências que considerem convenientes para a instrução”⁽⁷¹³⁾, devendo o Presidente do Conselho autárquico visado prestar a sua colaboração para o conveniente esclarecimento

⁽⁷¹²⁾ A lei sobre a formação da vontade da Administração pública (LPA - Lei nº14/2011 de 10 de Agosto) nos artigos 61 e 62 nº1, estabelece que, o procedimento administrativo começa por iniciativa da administração ou a requerimento dos interessados, e o seu início é comunicado à pessoas cujos direitos legalmente protegidos possam ser lesados pelos actos a praticar no procedimento e que possam ser desde logo identificadas.

⁽⁷¹³⁾ Cfr. Com as necessárias adaptações artigos 63 e 66 nº2 da LPA (Lei nº 14/2011 de 10 de Agosto).

dos factos e a descoberta da verdade material. Em qualquer fase do procedimento de auditoria, inquérito ou sindicância, podem os órgãos administrativos responsáveis pelo procedimento, ordenar a notificação do Presidente do Conselho autárquico, para no prazo que lhe for fixado, se pronunciar sobre qualquer questão⁽⁷¹⁴⁾.

No final da instrução da auditoria, inquérito ou sindicância, o órgão instrutor do procedimento de auditoria, inquérito ou sindicância elabora um relatório que visa a preparação da decisão, com os seguintes elementos: (a) o resumo da matéria sobre a qual versa a auditoria, inquérito ou sindicância; (b) a menção das disposições legais aplicáveis; (c) as conclusões do órgão instrutor, sintetizando as razões de facto e de direito que as fundamentam (d) data e assinatura do órgão instrutor⁽⁷¹⁵⁾.

B.1.1.3. A fase da acusação do Presidente do Conselho autárquico.

Depois da fase instrutória de auditoria, inquérito ou sindicância, é deduzida a “**acusação**”⁽⁷¹⁶⁾, na qual o Presidente do Conselho autárquico figura como acusado, com a tipificação da infracção cometida, especificação dos factos a ele imputados e as respectivas provas.

Assim, a acusação deverá especificar a prática de algum dos factos que servem de fundamento para a demissão do Presidente do Conselho autárquico, desde logo: a (a) violação da Constituição da República; (b) prática de actos atentatórios à unidade nacional; (c) prática de actos atentatórios a unicidade do Estado; (d) comprovada e reiterada violação das regras orçamentais e de gestão financeira. A acusação deverá também indicar as disposições legais violadas e as respectivas consequências legais.

B.1.1.4. A fase da defesa do Presidente do Conselho autárquico.

O Presidente do Conselho autárquico será notificado da acusação pela prática de algum dos seguintes factos: (a) violação da Constituição da República; (b) prática de actos atentatórios à unidade nacional; (c) prática de actos atentatórios a unicidade do Estado; (d) comprovada e reiterada violação

⁽⁷¹⁴⁾ Cfr. Com as necessárias adaptações o artigo 65 da Lei n° 14/2011 de 10 de Agosto.

⁽⁷¹⁵⁾ Cfr. Com as necessárias adaptações, os artigos 93 e 103 da lei n°14/2011 de 10 de Agosto.

⁽⁷¹⁶⁾ Cfr. Artigo 22 n°3 da Lei n°5/2019 de 31 de Maio.

das regras orçamentais e de gestão financeira, *fixando-se o prazo de 15 dias para a apresentação da sua defesa*⁽⁷¹⁷⁾.

Com efeito, depois de ser notificado da acusação, o Presidente do Conselho autárquico, na condição de acusado será notificado para apresentar a sua defesa no prazo de 15 dias, assegurando-se-lhe que “*seja ouvido e tenha acesso a todos os elementos que fundamentam a acusação*”⁽⁷¹⁸⁾. Assim, o Presidente do Conselho autárquico acusado durante o procedimento administrativo com vista à sua demissão tem o direito a defesa, podendo utilizar todos os meios de defesa admitidos em direito.

B.1.1.5. A fase da decisão do Governo sobre a demissão do Presidente do conselho autárquico.

Produzida a defesa do Presidente do conselho autárquico visado, o Governo decide pela demissão ou não do Presidente do Conselho autárquico⁽⁷¹⁹⁾. Quanto à forma, a demissão do Presidente do Conselho autárquico, é decidida por um *decreto governamental* fundamentado⁽⁷²⁰⁾, enunciando as razões de direito e de facto que lhe servem de fundamento. Com efeito, do decreto governamental de demissão do Presidente do conselho autárquico deverão constar os fundamentos da demissão, afim de prevenir medidas abusivas ou arbitrárias, permitindo assim um melhor controlo do procedimento e do fundo da decisão pelo Conselho Constitucional.

Note-se que quando se trata dos casos de *(e) condenação por crimes puníveis com pena de prisão maior, (transitada em julgado); (f) verificação em momento posterior ao da eleição, por Inspeção, auditoria, inquérito, sindicância ou qualquer meio judicial da prática por acção ou omissão de ilegalidades graves em mandato imediatamente anterior*; o Governo pode demitir o Presidente do conselho autárquico sem precedência de inquérito, auditoria ou sindicância.

O decreto de demissão do Presidente do Conselho Autárquico, deverá ser assinado pelo Primeiro Ministro e publicado *no boletim da*

⁽⁷¹⁷⁾ Cfr. Artigo 22 n.º3 da Lei n.º5/2019 de 31 de Maio.

⁽⁷¹⁸⁾ Cfr. Artigo 22 n.º 3 da Lei n.º5/2019 de 31 de Maio.

⁽⁷¹⁹⁾ Cfr. Artigo 22 n.º4 da Lei n.º5/2019 de 31 de Maio.

⁽⁷²⁰⁾ Cfr. Artigo 121 n.º1 alínea a) da Lei n.º 14/2011, de 10 de Agosto.

República⁽⁷²¹⁾; devendo ser oficiosamente remetido ao Conselho constitucional para a sua apreciação e validação.

B.1.1.6. A fase da eficácia da decisão do Governo sobre a demissão do Presidente do conselho autárquico.

O Decreto de demissão do Presidente do Conselho autárquico pelo Governo está sujeito à apreciação e deliberação do conselho Constitucional, nos termos da lei, sendo o respectivo processo de carácter urgente e com prioridade sobre os demais expediente da jurisdição constitucional⁽⁷²²⁾. Com efeito, o Governo *deve oficiosamente remeter ao Conselho Constitucional, o seu decreto que demite o Presidente do Conselho autárquico para a sua validação ou não pelo Conselho Constitucional.*

Depois do recebimento do decreto Governamental de demissão, cabe ao Conselho Constitucional apreciar os fundamentos constitucionais ou legais exigidos para a demissão do Presidente do Conselho autárquico, bem como deliberar sobre a validação ou não do decreto governamental de demissão do Presidente do Conselho autárquico. A validação pelo Conselho Constitucional do decreto Governamental que demite o Presidente do conselho autárquico, só pode ser recusada nos casos em que não se verificam os fundamentos constitucionais ou legais exigidos para a sua demissão ou se o decreto presidencial de demissão padecer de algum vício que determine a sua nulidade ou anulabilidade.

Assim, a eficácia decreto governamental que demite o Presidente do Conselho autárquico, fica dependente da apreciação e validação pelo Conselho Constitucional. O Conselho Constitucional dispõe apenas da competência de apreciar e deliberar pela validação ou não do decreto governamental que demite o Presidente do Conselho autárquico, não podendo introduzir ou propor alterações ou sua substituição por outro. O decreto governamental de demissão do Presidente do conselho autárquico não validado pelo Conselho Constitucional é ineficaz.

⁽⁷²¹⁾ Cfr. Artigo 209 n.º3 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n.º1/2018 de 12 de Junho.

⁽⁷²²⁾ Cfr. Artigo 289 n.º7 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n.º1/2018 de 12 de Junho conjugado com os artigos 22 n.º5 da Lei n.º5/2019 de 31 de Maio.

C) Efeitos da validação do decreto governamental de demissão Presidente do Conselho autárquico pelo Conselho Constitucional.

Os efeitos da demissão do Presidente do Conselho autárquico pelo Governo começam a se desencadear a partir da confirmação ou validação pelo Conselho Constitucional do decreto do Governo que demite o Presidente do Conselho autárquico. A substituição do Presidente do Conselho autárquico pelo segundo membro da lista mais votada, ocorre logo após a notificação do acórdão do Conselho Constitucional que valida o decreto do Governo de demissão do Presidente do Conselho autárquico⁽⁷²³⁾.

Com efeito, a validação pelo Conselho Constitucional do decreto do Governo que demite algum Presidente do Conselho autárquico implica: (a) a cessação do mandato do Presidente do Conselho autárquico demitido; (b) substituição definitiva e imediata do Presidente do Conselho autárquico demitido pelo membro da assembleia Municipal que se seguir ao cabeça-de-lista do partido político, coligação de partidos políticos ou grupo de cidadãos eleitores que obteve maioria de votos⁽⁷²⁴⁾; (b) tomada de posse do membro da assembleia Provincial que se seguir ao cabeça-de-lista do partido político, coligação de partidos políticos ou grupo de cidadãos eleitores proponentes que obteve maioria de votos, como novo Presidente do Conselho autárquico⁽⁷²⁵⁾.

Note-se que os efeitos da demissão do Presidente do Conselho autárquico pelo Governo diferem-se dos efeitos da perda de mandato do Presidente do Conselho autárquico por condenação judicial. Com efeito, a perda de mandato do Presidente do Conselho autárquico por condenação judicial resultante da prática de actos contrários à constituição da República, actos atentatório à unidade nacional; gestão danosa, abuso de funções, desvio de fundos públicos ou qualquer crime punido com pena de prisão superior a dois anos, implica automaticamente a cessação da qualidade de membro de Assembleia autárquica⁽⁷²⁶⁾.

⁽⁷²³⁾ Com as necessárias adaptações, vide o artigo 60 n.º2 da lei n.º6/2018 de 3 de Agosto.

⁽⁷²⁴⁾ Cfr. Artigo 60 n.º1 conjugado com o artigo 59 n.º4 ambos da Lei 6/2018 de 03 de Agosto.

⁽⁷²⁵⁾ Cfr. Artigo 60 n.º3 da Lei n.º8/2018 de 03 de Agosto.

⁽⁷²⁶⁾ Cfr. Artigo 23 da Lei n.º5/2019 de 31 de Maio

D) Recurso do decreto Governamental de demissão do Presidente do Conselho autárquico.

O decreto do Conselho de Ministros que declara a perda de mandato do Presidente do Conselho autárquico, *“pode ser objecto de reclamação, ou de recurso contencioso para o plenário do Tribunal administrativo”*⁽⁷²⁷⁾.

D1 – A impugnação graciosa do decreto de perda de mandato do Presidente do conselho autárquico a luz da lei n° 6/2018 de 3 de Agosto.

A data da perda de mandato é determinada por decreto do Conselho de Ministros, podendo contra esta serem movidos todos os meios de impugnação **graciosa** e **contenciosa** previstas na lei contra actos administrativos de órgãos do Estado⁽⁷²⁸⁾. *“As garantias graciosas são aquelas que se efectivam através da actuação dos próprios órgãos da administração activa. Dentro do conjunto das garantias graciosas – garantias petitórias e garantias impugnatórias – é a segunda categoria de garantias que oferece um meio processual imperfeitamente adequado para pedir a revogação do decreto de declaração da perda de mandato: a reclamação”*⁽⁷²⁹⁾. Com efeito, *“todo o acto administrativo pode ser objecto de reclamação para o órgão que o praticou. Na reclamação o Presidente do Conselho autárquico solicita a anulação, revogação, modificação ou substituição do acto, por razões de legalidade ou de mérito”*⁽⁷³⁰⁾.

Assim, o Conselho de Ministros pode receber uma reclamação apresentada pelo Presidente do Conselho autárquico e revogar o seu decreto, por considerar que nos fundamentos da reclamação verifica-se de facto alguma ilegalidade, inconveniência ou injustiça. Ou seja, o Governo pode revogar a sua própria decisão de declaração da perda de mandato antes da deliberação do Tribunal Administrativo ou do Conselho Constitucional sobre a anulabilidade ou nulidade do Decreto Governamental que declara a perda de mandato. O facto

⁽⁷²⁷⁾ Cfr. artigo 100 n°4 da Lei n°6/2018 de 3 de Agosto

⁽⁷²⁸⁾ Cfr. Artigo 100 n°3 e 4 da Lei n° 6/2018 de 3 de Agosto.

⁽⁷²⁹⁾ Cfr. Cfr. CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob. Cit, p. 411.

⁽⁷³⁰⁾ Cfr. ALMEIDA, Mário Aroso de. *Teoria geral do Direito administrativo. O novo regime do Código de Procedimento administrativo*, 2ª Edição, Coimbra, Almedina, 2015, p. 365

de reclamar não interrompe e nem suspende os prazos legais de impugnação contenciosa do decreto de perda de mandato⁽⁷³¹⁾.

D2 – A impugnação Contenciosa do decreto de perda de mandato do Presidente do Conselho autárquico a luz da Lei n° 6/2018 de 3 de Agosto.

A lei n°6/2018 de 03 de agosto, limita-se a estabelecer que o decreto do Conselho de Ministros que declara a perda de mandato do Presidente do Conselho autárquico, *“pode ser objecto de recurso contencioso para o plenário do Tribunal administrativo”*⁽⁷³²⁾,.

A referida lei é omissa em relação a legitimidade das partes, prazo de interposição de recurso, os efeitos do recurso, prazos da contestação, pelo que nos parece aplicável o regime jurídico de impugnação contenciosa dos actos administrativos.

⁽⁷³¹⁾ Cfr. CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob. Cit, p. 411

⁽⁷³²⁾ Cfr. artigo 100 n°4 da Lei n°6/2018 de 3 de Agosto

CAPÍTULO VI: A APLICAÇÃO DAS MEDIDAS TUTELARES SANCIONATÓRIAS E A RESERVA DA FUNÇÃO JURISDICIONAL.

A expressa rejeição constitucional de auto defesa, de justiça privada implica necessariamente a atribuição da realização concreta do direito, com o fim de solucionar litígios, a órgãos imparciais particularmente qualificados e estes órgãos devem ter o monopólio da jurisdição⁽⁷³³⁾. Das várias distinções que a doutrina Constitucional faz sobre a reserva da jurisdição, interessa para este estudo a distinção entre: (a) **reserva absoluta da jurisdição** e (b) **reserva relativa da jurisdição**.

7.1. A reserva da jurisdição administrativa em Moçambique.

Jurisdição é a função do Estado desempenhada pelos Tribunais, mediante o exercício do poder decisório de declarar o Direito e de o impor coercivamente para fins de composição de litígios de pretensão insatisfeita⁽⁷³⁴⁾. «A jurisdição torna-se *jurisdição administrativa* quando a pretensão insatisfeita emerge de uma **relação Jurídica administrativa**»⁽⁷³⁵⁾. A jurisdição administrativa é uma ordem jurisdicional específica, constituída por Tribunais Administrativos, integrados no órgão de soberania dos Tribunais, com a função de administrar a justiça administrativa.

No mesmo sentido, WLADIMIR BRITO, entende que a justiça administrativa em sentido estrito, é «*uma ordem jurisdicional específica, constitucionalmente consagrada e integrada no órgão de soberania dos Tribunais, e especializada na resolução de litígios emergentes das relações jurídicas de Direito-público administrativo entre a administração pública e outros sujeitos de direito*»⁽⁷³⁶⁾. Portanto, a Jurisdição dos Tribunais Administrativos, é um complexo de órgãos jurisdicionais integrados na categoria dos Tribunais

⁽⁷³³⁾ Cfr. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. Ob cit, p. 668

⁽⁷³⁴⁾ Cfr. MENDES, João De Castro, *Direito Processual I*, Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, pp. 135 e 136.

⁽⁷³⁵⁾ Cfr. CORREIA, José Manuel Sérvulo, *et al*, (2002), *Estudos de Direito Processual Administrativo*, Lisboa: Lex., p. 212.

⁽⁷³⁶⁾ BRITO, Wladimir, *Lições de Direito Processual administrativo*, 2ª Edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2008, pp. 28 – 29.

administrativos com competência para dirimir com recurso às normas do direito público administrativo, litígios materialmente administrativos.

7.1.1. Natureza jurídica da jurisdição dos tribunais administrativos.

No modelo inglês, a Administração pública não possui um contencioso administrativo ou direito próprio, muito menos poderes de auto-tutela. «*Já que a Administração não possui um contencioso não faz sentido nestes sistemas falar-se de natureza jurídica dos Tribunais administrativos*»⁽⁷³⁷⁾. Em termos sumários, **o modelo inglês é de administração judiciária**, em que os tribunais comuns exercem um grande papel de controlar a Administração pública.

Já nos **sistemas de administração executiva de tipo Francês**⁽⁷³⁸⁾, devido a uma interpretação que foi dada ao princípio de separação de poderes, criou-se uma jurisdição própria para a Administração pública, o que por sua vez levou ao nascimento de um ramo de direito próprio que se chamou Direito Administrativo.

Portanto, nos sistemas de Administração executiva de tipo Francês, adoptado em muitos países do Sistema Romano-germânico, incluindo Moçambique, faz sentido estudar-se a natureza jurídica dos Tribunais Administrativos, *no sentido de saber se o Tribunais Administrativos são órgãos da Administração, portanto, do poder executivo ou se são órgãos jurisdicionais pertencentes ao poder judicial.*

Quanto a natureza jurídica dos Tribunais Administrativos, a doutrina maioritária aponta a existência de duas teses, designadamente a tese do modelo administrativista e a tese do modelo jurisdicional ⁽⁷³⁹⁾ ⁽⁷⁴⁰⁾:

A) A tese do modelo administrativista.

A tese administrativista deu lugar ao modelo organizativo administrativista, que historicamente vigorou na época liberal e baseava-se em concepções de separação de poderes, que postulava o carácter livre da actividade executiva estadual, fosse por privilégio monárquico, fosse por

⁽⁷³⁷⁾ CHAMBULE, Alfredo, *Garantia dos Particulares*, Maputo: Imprensa Universitária da Universidade Eduardo Mondlane, 2002; p. 85

⁽⁷³⁸⁾ Cfr. CHAMBULE, Alfredo, *Garantia dos Particulares*, ob cit., pp. 85-88

⁽⁷³⁹⁾ BRITO, Wladimir, *Lições de Direito Processual administrativo*. Ob cit., pp. 35-39

⁽⁷⁴⁰⁾ Cfr. ANDRADE, José Carlos Vieira De, *A Justiça administrativa*, 12ª Edição, Coimbra: Almedina; 2012, pp. 15-17

vinculação do executivo ao parlamento, sendo que havia uma desconfiança perante o poder judicial.

Esta tese parte do princípio de que «*julgar a administração é ainda administrar*», e caracteriza-se pela absoluta separação entre a Administração e a justiça e pela atribuição aos órgãos superiores da Administração do poder de apreciar e de decidir os litígios administrativos⁽⁷⁴¹⁾ ou seja, «a decisão final dos litígios administrativos compete aos órgãos superiores da administração activa»⁽⁷⁴²⁾. Os tribunais administrativos não seriam verdadeiros Tribunais, mas sim órgãos administrativos, integrados no poder executivo e sujeitos em última análise ao controlo discricionário do Governo⁽⁷⁴³⁾.

Esta tese, que gerou o modelo administrativista de justiça administrativa, consubstancia o sistema de justiça reservada nas mãos do Governo. «*Embora a competência para decidir os litígios continue a ser a administração activa, máxime do Governo, esta passa a ser auxiliada no processo de resolução de litígios administrativos, por órgão especializado na administração consultiva ao qual se atribui competência para apreciar e emitir pareceres sobre as questões contenciosas, que teriam de ser submetidos a homologação do governo*»⁽⁷⁴⁴⁾.

Em termos processuais, o modelo organizativo administrativista, caracteriza-se pelo facto de postular um processo ao acto e uma fiscalização exclusivamente de legalidade ⁽⁷⁴⁵⁾. Ou seja, processualmente, a tese administrativista pressupõe as seguintes características ⁽⁷⁴⁶⁾:

- *Contencioso especial*: partindo-se de uma ideia radical de separação de poderes, exige-se um contencioso especial para a actuação do Direito Público da Administração, «*subtraído à lógica própria dos Tribunais*»⁽⁷⁴⁷⁾ e atribuído a quase-tribunais administrativos, que são órgãos administrativos independentes, que actuam segundo um processo jurisdicionalizado.

- *Recurso de anulação das decisões administrativas*: o modelo administrativista «é por natureza objectivista, tendo no recurso de anulação do

⁽⁷⁴¹⁾ Cfr. BRITO, Wladimir *Lições de Direito Processual Administrativo.*, p. 35.

⁽⁷⁴²⁾ Cfr. ANDRADE, José Carlos Vieira De, *A Justiça administrativa.* ob cit, p. 15

⁽⁷⁴³⁾ Cfr. CHAMBULE, Alfredo, *Garantia dos Particulares.* ob cit., p. 86

⁽⁷⁴⁴⁾ Cfr. BRITO, Wladimir, *Lições de Direito Processual Administrativo.*, p. 35

⁽⁷⁴⁵⁾ Cfr. BRITO, Wladimir, *Lições de Direito Processual Administrativo.*, p. 36

⁽⁷⁴⁶⁾ Cfr. ANDRADE, José Carlos Vieira De, *A Justiça administrativa.* ob cit, p. 18

⁽⁷⁴⁷⁾ Cfr. ANDRADE, José Carlos Vieira De, *A Justiça administrativa.* Ob cit, p. 18

acto administrativo o seu principal meio processual»⁽⁷⁴⁸⁾. Trata-se de um recurso de *mera legalidade*⁽⁷⁴⁹⁾, *sucessivo e limitado*. Com efeito, é um recurso de mera legalidade por impugnar actos com base em excesso de poder ou violação da lei; é sucessivo porque pressupõe uma decisão administrativa prévia real ou, em situações de omissão, ficcionada como acto tácito e, finalmente é um recurso limitado, por um lado, porque não são plenos os poderes de cognição e de decisão do juiz, que só pode anular o acto; por outro lado porque há dificuldades em obter a execução das sentenças contra a Administração.

Contencioso por atribuição: trata-se de um contencioso de plena jurisdição, em matéria de contratos administrativos e de responsabilidade Civil, que funciona como complemento ao recurso de anulação das decisões administrativas. O contencioso de plena jurisdição é limitado «*ao princípio da decisão administrativa prévia e a impossibilidade de injunções directas à Administração*»⁽⁷⁵⁰⁾.

Portanto, os defensores da teoria administrativista sustentam que os tribunais administrativos apesar de praticarem actos jurisdicionais, como o caso de sentenças, de acordo com a lei e em processo próprio onde se aplica o princípio do contraditório, ou processo mais ou menos jurisdicionalizado, e as vezes constituído por juízes independentes, eles estão integrados no poder executivo, na Administração, não fazendo parte *ipso facto* do poder judicial, *pelo que os tribunais Administrativos não são verdadeiros tribunais*⁽⁷⁵¹⁾.

B) A tese do modelo jurisdicional ou judicialista

Segundo a tese jurisdicional ou judicialista, «*a decisão das questões jurídicas administrativas cabe a tribunais integrados numa ordem judicial – de acordo com o princípio de que julgar a administração é verdadeiramente julgar – quer se trate de tribunais comuns ou de tribunais especializados em razão da matéria*»⁽⁷⁵²⁾.

⁽⁷⁴⁸⁾ Cfr. BRITO, Wladimir, *Lições de Direito Processual Administrativo.*, p. 36

⁽⁷⁴⁹⁾ Em Moçambique, os recursos contenciosos são de mera legalidade e têm por objecto a declaração de anulabilidade, nulidade, e inexistência jurídica dos actos recorridos, exceptuada qualquer disposição legal em contrário nos termos do artigo 32 da Lei 7/2014 de 28 de Fevereiro, Lei do Contencioso Administrativo e do artigo 8 da Lei nº 24/2013 de 1 de Novembro, Lei do contencioso Administrativo, Financeiro, Fiscal e Aduaneiro.

⁽⁷⁵⁰⁾ Cfr. ANDRADE, José Carlos Vieira De, (2012), *A Justiça administrativa*. ob cit, p. 18

⁽⁷⁵¹⁾ Cfr. CHAMBULE, Alfredo (2002), *Garantia dos Particulares*, ob cit, p. 86

⁽⁷⁵²⁾ Cfr. ANDRADE, José Carlos Vieira De, *A Justiça administrativa*. ob cit, p. 15

As questões de natureza administrativa podem assim ser apreciadas quer por tribunais comuns ou por tribunais especializados em razão da matéria, sendo que num ou noutro caso, a decisão final, quando haja recurso da decisão do Tribunal da primeira instância, poderá ser tomada pelo tribunal hierarquicamente superior nessa ordem jurisdicional única. Note-se que o modelo jurisdicional ou judicialista «*pode comportar uma ordem jurisdicional unitária ou uma dualidade de ordem jurisdicionais, composta pelos tradicionalmente denominados Tribunais comuns e pelos tribunais Administrativos*»⁽⁷⁵³⁾.

Em termos processuais, o modelo organizativo judicialista, caracteriza-se pelo facto de postular um processo de natureza subjectivista, para dirimir quaisquer litígios decorrentes da relação jurídico-administrativista. Assim, no modelo judicialista, «o recurso de anulação deixa de ser o meio processual típico dominante, passando a ser admitidos vários e diversificados meios processuais – acções, procedimentos cautelares, e outros meios acessórios, recursos»⁽⁷⁵⁴⁾

Assim, os tribunais administrativos são independentes⁽⁷⁵⁵⁾ no sentido de que não devem obediência ao poder executivo no julgamento das questões de natureza administrativa que lhes são submetidas, sendo que as suas decisões são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas, prevalecendo sobre todas as autoridades, ainda que investidas do poder legislativo ou executivo, não necessitando de nenhuma homologação do Governo para a sua execução⁽⁷⁵⁶⁾.

Estes postulados levam os defensores do modelo judicialista a considerar e a encarar a própria Administração como parte no recurso contencioso de anulação em pé de igualdade com os particulares, devendo o tribunal administrativo aparecer como uma entidade imparcial e supra-partes, com observância estrita da legalidade e do princípio do contraditório que informa todo o sistema jurídico.

⁽⁷⁵³⁾ Cfr. BRITO, Wladimir, *Lições de Direito Processual Administrativo.*, p. 38

⁽⁷⁵⁴⁾ Cfr. BRITO, Wladimir, *Lições de Direito Processual Administrativo.*, p. 38

⁽⁷⁵⁵⁾ Os magistrados dos Tribunais Administrativos, gozam de garantias de imparcialidade, garantida pelos princípios de irresponsabilidade (imunidade funcional dos magistrados) e inamovibilidade, à semelhança do que acontece com os magistrados dos tribunais comuns.

⁽⁷⁵⁶⁾ Cfr. CHAMBULE, Alfredo, *garantia dos Particulares*, ob cit, p. 86

Na actualidade, a maior parte dos países adoptou o modelo judicialista, partindo do princípio de que toda a actividade administrativa, mesmo nos momentos discricionários está subordinada ao Direito e que atribui aos Tribunais Administrativos a competência para conhecer todos litígios emergentes das relações jurídicas administrativas interpessoais.

7.1.2. Evolução histórica da jurisdição dos tribunais administrativos em Moçambique.

O contencioso administrativo moçambicano do período colonial até independência de Moçambique (1869-1975), seguiu de perto o modelo francês, a semelhança do que acontecia em Portugal. Tal como aconteceu em França, as Constituições Portuguesas do período compreendido entre 1869-1975, «*não tiveram a preocupação de consagrar um estatuto jurídico-constitucional, de contencioso administrativo, deixando à lei ordinária para a sua regulamentação*»⁽⁷⁵⁷⁾.

Foi no âmbito da regulamentação do contencioso administrativo pela Lei ordinária, que «*a primeira menção de um «tribunal administrativo*», aparece pela primeira vez na história da jurisdição administrativa moçambicana na segunda carta orgânica das colónias portuguesas, aprovadas pelo Decreto de 1 de dezembro de 1869, reformando a Administração pública»⁽⁷⁵⁸⁾. Mais tarde, verificou-se uma emancipação da jurisdição administrativa no período compreendido entre 1907 e 1924. Com efeito, as disposições do Decreto nº 23 de Maio de 1907 relativas ao Conselho da Província introduziram um duplo grau de jurisdição, no âmbito do contencioso administrativo⁽⁷⁵⁹⁾.

No período que vai desde 1924 a 1926, houve uma «perda de identidade da jurisdição administrativa em Moçambique, devido sobretudo a duas razões, sendo a primeira de ordem económica e a segunda, aquela que põe em causa a existência da jurisdição administrativa em Portugal»⁽⁷⁶⁰⁾, designadamente, com vista a limitar, ou eliminar mesmo as despesas supérfluas,

⁽⁷⁵⁷⁾ Cfr. BRITO, Wladimir, *Lições de Direito Processual Administrativo.*, p. 29

⁽⁷⁵⁸⁾ Cfr. CISTAC, Gilles (1997), *O Tribunal Administrativo de Moçambique*, Maputo: Imprensa Universitária da Universidade Eduardo Mondlane, pp. 9 e seguintes.

⁽⁷⁵⁹⁾ Cfr. CHAMBULE, Alfredo (2002), *Garantia dos Particulares*, ob cit, pp 71-72

⁽⁷⁶⁰⁾ Cfr. CISTAC, Gilles (1997), *O Tribunal Administrativo de Moçambique*, p. 52

por motivo de salvação nacional, o Governo Português decidiu suprimir as jurisdições administrativas ⁽⁷⁶¹⁾.

«A restauração e estabilização da Jurisdição administrativa em Moçambique opera-se no período de 1926 a 1975»⁷⁶², durante o qual foram aprovados sucessivamente vários diplomas legais, com destaque para o acto colonial de 8 Julho de 1930, a Constituição Portuguesa de 1933, a Carta orgânica do império colonial, o Decreto-Lei nº 23.229 de 15 de Novembro de 1933, que aprovou a reforma Administrativa do Ultramar (RAU), o Estatuto do império Colonial e o Conselho Ultramarino⁽⁷⁶³⁾. «*A cada um destes textos é um elemento estruturante – directa ou indirectamente- da jurisdição administrativa na metrópole, em geral, e nas províncias do ultramar em particular. Através de cada um deles, o estatuto e o regime do tribunal administrativo desenha-se, e afirma-se para atingir a constituição de uma jurisdição digna desse nome*»⁽⁷⁶⁴⁾.

Com efeito, em Moçambique, o Tribunal administrativo, fiscal e de Contas, foi criado pela carta orgânica da colónia de Moçambique, aprovada pelo Decreto nº 12.499-B, de 4 de Outubro de 1926, que previa as competências da jurisdição administrativa, a sua organização e funcionamento⁽⁷⁶⁵⁾. Através da Portaria nº 1984 de 09 de Junho de 1933, aprovou-se o regimento do Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas de Moçambique.

O regimento do Tribunal Administrativo acima referido, foi alterado pelo Decreto-Lei nº 23.229 de 15 de Novembro de 1933, que aprovou a Reforma Administrativa Ultramarina (RAU), que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1934. A reforma Administrativa Ultramarina previa a existência de Tribunais Administrativos coloniais, no império, o Conselho Superior das Colónias que funcionava em Lisboa – Portugal, e em cada colónia um tribunal Administrativo, que funcionava na Capital.

Este quadro jurídico, perdurou até a Proclamação da independência de Moçambique em 1975. Após a independência de Moçambique, em 1975, seguiu-se o período a que o professor GILLES CISTAC

⁽⁷⁶¹⁾ Cfr. CHAMBULE, Alfredo (2002), *Garantia dos Particulares*, ob cit, p.72

⁽⁷⁶²⁾ Cfr. CISTAC, Gilles (1997), *O Tribunal Administrativo de Moçambique*, p. 55. CHAMBULE, Alfredo (2002), *Garantia dos Particulares*, ob cit, p. 72

⁽⁷⁶³⁾ CHAMBULE, Alfredo (2002), *Garantia dos Particulares*, ob cit, p. 72

⁽⁷⁶⁴⁾ Cfr. CISTAC, Gilles (1997), *O Tribunal Administrativo de Moçambique*, p. 57 e seguintes.

⁽⁷⁶⁵⁾ LISBOA, Ivan (2014), *O Visto dos Tribunais Administrativos de Moçambique*, Maputo: Escolar Editora, p. 21.

chamou de «*Estado Letárgico da Jurisdição administrativa em Moçambique, que vai desde 1975 até 1990*»⁽⁷⁶⁶⁾, caracterizado pela instituição de uma democracia popular, com objectivos fundamentais de edificar e construir das bases materiais e ideológicas da sociedade socialista. Com efeito, a Constituição moçambicana de 1975, não mencionava formalmente a existência de uma Jurisdição administrativa⁽⁷⁶⁷⁾.

Já a Constituição moçambicana de 1990, exprimiu o abandono à concepção socialista do Estado ao fundar uma ordem económica submetida as forças de mercado, bem como proclamou um Estado Democrático, consagrou o multipartidarismo e aumentou o catálogo dos direitos, deveres e liberdades fundamentais dos cidadãos⁽⁷⁶⁸⁾.

Quanto a matéria da jurisdição administrativa, a Constituição Moçambicana de 1990, constitucionalizou o controlo da legalidade da acção administrativa através da instituição do Tribunal Administrativo nos termos do artigo 173 nº1 da CRM de 1990. Com efeito, dentre as várias categorias de tribunais consagradas da Constituição moçambicana de 1990 está o Tribunal Administrativo, referido na alínea b) do artigo 67 da CRM de 1990. Deste modo, o Tribunal Administrativo, é a última instância de recursos no que se refere ao julgamento de acções que tenham por objecto litígios emergentes das relações jurídicas administrativas ou no julgamento de recursos contenciosos interpostos de decisões dos órgãos do Estado e dos respectivos titulares e agentes, nos termos do artigo 173 nº2 alíneas a) e b) da CRM de 1990.

Em consonância com a Constituição Moçambicana de 1990, foi aprovada em 1992, a Lei orgânica do Tribunal Administrativo, doravante designada por LOTA (Lei nº 5/92 de 6 de Maio), distinguindo três secções, designadamente: a Secção do Contencioso Administrativo, Secção do Contencioso fiscal e Aduaneiro, Secção da fiscalização das despesas públicas e do visto.

A Constituição Moçambicana de 2004 na versão actualizada pela lei nº1/2018 de 12 de Junho, manteve a consagração da existência do Tribunal

⁽⁷⁶⁶⁾ Cfr. CISTAC, Gilles (1997), *O Tribunal Administrativo de Moçambique*, p. 72 e Seguintes. No mesmo sentido CHAMBULE, Alfredo (2002), *Garantia dos Particulares*, ob cit, p. 73, LISBOA, Ivan (2014), *O Visto dos Tribunais Administrativos de Moçambique*, p. 22-23.

⁽⁷⁶⁷⁾ LISBOA, Ivan (2014), *O Visto dos Tribunais Administrativos de Moçambique*, p. 23.

⁽⁷⁶⁸⁾ Cfr. CHAMBULE, Alfredo (2002), *Garantia dos Particulares*, ob cit, p.

Administrativo. Com efeito, entre outras categorias dos tribunais, a Constituição moçambicana de 2004 no artigo 227, consagra a existência dos Tribunais Administrativos, inserindo o Tribunal Administrativo «*na área respeitante a outras categorias dos Tribunais, o que leva a concluir que em Moçambique se optou pela existência de um contencioso administrativo integrado no poder judicial, uma vez que o sistema consagra o exercício da jurisdição administrativa no seio de uma ordem jurisdicional*»⁽⁷⁶⁹⁾.

O texto Constitucional de 2004 elenca a pluralidade de instâncias jurisdicionais de acordo com dois importantes critérios: o critério da hierarquia e o critério da matéria⁽⁷⁷⁰⁾. Com efeito, o artigo 222º da Constituição da República de Moçambique (CRM), dispõe o seguinte:

- «1. Na República de Moçambique existem os seguintes Tribunais: a) O Tribunal Supremo; b) o Tribunal Administrativo; c) os Tribunais Judiciais.
2. Podem existir tribunais administrativos, de trabalho, fiscais, aduaneiros, marítimos, arbitrais e comunitários.
3. A competência, organização e funcionamento dos tribunais referidos nos números anteriores são estabelecidos por lei, que pode prever a existência de um escalão de Tribunais entre os tribunais provinciais e o Tribunal Supremo.
4. Os tribunais Judiciais são tribunais comuns em matéria civil e criminal e exercem jurisdição em todas as áreas não atribuídas a outras ordens jurisdicionais,
5. Na primeira instância, podem haver tribunais com competência específica e tribunais especializados para julgamento de matérias determinadas.
6. Sem prejuízo do disposto quanto aos tribunais militares, é proibido a existência de tribunais com competência exclusiva para julgamento de certas categorias de crimes»

De acordo com o critério material, «deparamos com o seguinte elenco de jurisdições diferenciadas»⁽⁷⁷¹⁾: (a) - *a jurisdição constitucional*: o Conselho Constitucional é o órgão de soberania ao qual compete especialmente administrar a justiça em matérias de natureza jurídico-constitucional – vide o artigo 240 nº1 da CRM de 2004; (b) *a jurisdição comum*: os tribunais judiciais são tribunais comuns em matéria civil e criminal. A jurisdição comum é também a jurisdição residual, que se define por exclusão de partes, pois os tribunais judiciais exercem jurisdição em todas as áreas não atribuídas a outras ordens

⁽⁷⁶⁹⁾ Cfr. CHAMBULE, Alfredo *Garantia dos Particulares*, ob cit, p. 87

⁽⁷⁷⁰⁾ Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Direito Constitucional de Moçambique*. Ob cit, p. 516. No mesmo sentido, CANOTILHO, J.J Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª Edição (13ª Reimpressão), Coimbra: Almedina.2003, p. 677

⁽⁷⁷¹⁾ Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Direito Constitucional de Moçambique*, ob cit., p. 517. Cfr. CANOTILHO, J.J Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, ob cit., p. 676

jurisdicionais – vide o artigo 222 nº4 da CRM de 2004; (c) *Jurisdição militar*: deixou de ser permanente, passando a ser jurisdição eventual, na situação de Estado de guerra: «durante a vigência do Estado de Guerra são constituídos Tribunais Militares com competência para o julgamento de crimes de natureza estritamente militar»⁽⁷⁷²⁾; (d) **a *Jurisdição administrativa***: o controlo da legalidade dos actos administrativos e da aplicação das normas regulamentares emitidas pela Administração Pública, bem como a fiscalização da legalidade das despesas públicas e a respectiva efetivação da responsabilidade, por infração financeira, cabem ao tribunal administrativo nos termos do artigo 227 nº2 da CRM de 2004.

Trata-se de uma jurisdição plural de Tribunais administrativos, na medida em que a CRM de 2004, admite a existência de outros Tribunais Administrativos. Ou seja, «podem existir tribunais administrativos de trabalho, fiscais, aduaneiro, marítimos, arbitrais e comunitários»⁽⁷⁷³⁾. Fica portanto, resolvida a questão de saber se existe uma jurisdição administrativa em Moçambique: «*existe e até é plural, simultaneamente do ponto de vista territorial, material e hierárquico*»⁽⁷⁷⁴⁾.

7.1.3. A organização da jurisdição dos tribunais administrativos em Moçambique.

Os Tribunais Administrativos, constituem por decisão constitucional uma categoria própria de tribunais, separada dos tribunais judiciais, formando uma hierarquia cujo órgão superior é o Tribunal Administrativo⁽⁷⁷⁵⁾. Com efeito, na República de Moçambique existem, por decisão Constitucional dois escalões de Tribunais administrativos: (a) o **Tribunal Administrativo** que é de existência obrigatória nos termos do artigo 222 nº1 alínea b) da CRM de 2004, constituída por três secções, designadamente: a 1ª Secção do contencioso administrativo, a 2ª Secção do contencioso fiscal e aduaneiro e, a 3ª Secção de contas

⁽⁷⁷²⁾ Artigo 223º da CRM de 2004.

⁽⁷⁷³⁾ Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Direito Constitucional de Moçambique*, ob cit., p. 520

⁽⁷⁷⁴⁾ Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Direito Constitucional de Moçambique*, ob cit., p. 520

⁽⁷⁷⁵⁾ As decisões dos Tribunais Administrativos Provinciais e da Cidade de Maputo, no âmbito do contencioso administrativo, cabe recurso para à primeira Secção do Tribunal Administrativo, tanto em matéria de facto, como em matéria de Direito. Cfr. Artigo 40 da Lei nº 24/2013 de 1 de Novembro.

públicas⁽⁷⁷⁶⁾. O Tribunal Administrativo é composto pelo Juiz Presidente, dezoito juízes Conselheiros e funciona em plenário, por secções e por subsecções, podendo só funcionar em plenário, com a presença de metade mais um dos juízes em efectividade de função⁽⁷⁷⁷⁾; (b) os **Tribunais Administrativos Provinciais e o Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo**, que são de existência facultativa, nos termos do artigo 223 nº2 da CRM de 2004. O Tribunal Administrativo provincial e o da Cidade de Maputo é composto por quatro juízes, sendo um deles o Presidente do tribunal e realiza as suas sessões sob a presidência do Juiz Presidente, ou seu substituto e, com a presença de pelo menos dois juízes, dentre os três restantes⁽⁷⁷⁸⁾.

A área da jurisdição do Tribunal Administrativo abrange todo o Território da República de Moçambique, enquanto os tribunais Administrativos têm o seu espaço de jurisdição definido por lei⁽⁷⁷⁹⁾. Portanto, os órgãos da Jurisdição administrativa moçambicana são: a) O Tribunal Administrativo, os Tribunais Administrativos, os Tribunais Fiscais e os Tribunais aduaneiros⁽⁷⁸⁰⁾.

7.1.4. O âmbito material da jurisdição dos tribunais administrativos em Moçambique.

A) A relação jurídica administrativa e o âmbito material da jurisdição administrativa.

A Constituição moçambicana de 2004 estabelece o âmbito material da jurisdição dos Tribunais Administrativos no nº2 do artigo 227, ao confiar aos Tribunais Administrativos o julgamento dos processos que tenham por objecto dirimir litígios emergentes das **relações jurídicas administrativas**, designadamente, *o controlo da legalidade dos actos administrativos e da aplicação das normas regulamentares emitidas pela Administração Pública, bem como a fiscalização da legalidade das despesas públicas e a respectiva efectivação da responsabilidade por infracção financeira.*

⁽⁷⁷⁶⁾ Cfr. Art. 17º da Lei nº 24/2013 de 1 de Novembro.

⁽⁷⁷⁷⁾ Cfr. Art. 18º e 24º ambos da Lei nº 24/2013 de 1 de Novembro

⁽⁷⁷⁸⁾ Cfr. Art. 43º nº3 conjugado com o artigo 46 nº2 ambos da Lei nº 24/2013 de 1 de Novembro.

⁽⁷⁷⁹⁾ Cfr. Em cada uma das províncias do País é criado um Tribunal administrativo Provincial. Na Cidade de Maputo é criado o Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo. (vide o artigo 41 nº1 e 2 da Lei nº 24/2013 de 1 de Novembro).

⁽⁷⁸⁰⁾ Cfr. LISBOA, Ivan, *O Visto dos Tribunais Administrativos de Moçambique*, p. 35

No mesmo sentido, a Lei do contencioso Administrativo, financeiro, fiscal e Aduaneiro (LCAFFA), a Lei nº 24/2013 de 1 de Novembro, estabelece o **âmbito da jurisdição administrativa** no artigo 1º nº1 e nº 3, ao prever que «o contencioso administrativo e a fiscalização da legalidade, concomitante e sucessiva das receitas e das despesas públicas, através do visto, são exercidas através do Tribunal Administrativo, pelos Tribunais Administrativos Provinciais e da Cidade de Maputo, acrescentando-se que compete ainda, ao Tribunal Administrativo o exercício do contencioso fiscal e aduaneiro, em instância única ou em segunda e terceira instâncias»⁽⁷⁸¹⁾.

A jurisdição dos Tribunais Administrativos, tem por determinação constitucional e legal uma matéria própria: «*integra os processos que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas*»⁽⁷⁸²⁾. Com efeito, nos termos do artigo 229º nº1 alínea a) da Constituição moçambicana de 2004 (CRM), compete ao Tribunal administrativo «*julgar as acções que tenham por objecto litígios emergentes das relações jurídicas administrativas*». No mesmo sentido, o artigo 4º nº1 alínea a) e nº2 alínea a) da Lei nº 24/2013 de 1 de Novembro (LCAFFA), estabelece que compete ao Tribunal Administrativo *julgar as acções ou recursos que tenham por objecto litígios emergentes das relações jurídico-administrativas em instância única ou em segunda instância respectivamente*. Também compete aos tribunais administrativos Provinciais e ao Tribunal administrativo da Cidade de Maputo, *julgar as acções ou recursos que tenham por objecto litígios emergentes das relações jurídico-administrativas em primeira instância respectivamente*.

Extrai-se dos preceitos acima citados, que dentre outras competências em razão da matéria, compete ao Tribunal Administrativo e aos Tribunais Administrativos Provinciais e da Cidade de Maputo, julgar acções ou recursos que tenham por objecto litígios emergentes das relações jurídicas externas ou intersubjectivas de carácter administrativo, seja as que se estabeleçam entre os particulares e os entes administrativos, seja a que ocorram entre sujeitos administrativos. Uma relação jurídica, enquanto relação social disciplinada pelo direito, pressupõe relacionamento entre dois ou mais sujeitos, que seja regulado por normas jurídicas, das quais decorrem posições jurídicas,

⁽⁷⁸¹⁾ Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar (2015), *Direito Constitucional de Moçambique*, ob cit., p. 521

⁽⁷⁸²⁾ Cfr. ANDRADE, José Carlos Vieira De, (2012), *A Justiça administrativa*, ob cit, p. 47

activas e passivas, que constituem o respectivo conteúdo. Mas o conceito de relação jurídica administrativa pode ser tomado em diversos sentidos⁽⁷⁸³⁾:

(a) *em sentido subjectivo: a relação jurídica administrativa é qualquer relação jurídica que intervenha Administração Pública, designadamente uma pessoa colectiva pública, sendo que nesse sentido a razão de ser da existência de uma jurisdição especial seria a presença da Administração Pública enquanto sujeito da relação, independentemente da veste em que actuasse.*

(b) *em sentido objectivo: a relação jurídica administrativa, é qualquer relação jurídica em que intervêm entes públicos, mas desde que sejam regulados pelo Direito Administrativo, sendo que nesse sentido a razão de ser da jurisdição Administrativa, seria por contraposição a jurisdição dita comum, a existência de um estatuto especial do sujeito público, como seja, a presença de elementos de autoridade administrativa.*

(c) *sob ponto de vista do âmbito substancial da função administrativa: a relação jurídica administrativa resultaria do contexto constitucional que o domínio considerado próprio dos tribunais administrativos abrange relações jurídicas que correspondam ao exercício da função administrativa, entendida em sentido material. Neste sentido, ficariam excluídas da jurisdição administrativa os litígios relativos às actividades materialmente políticas, jurisdicionais e legislativas⁽⁷⁸⁴⁾.*

O legislador moçambicano não ofereceu um conceito do que seja uma *relação jurídica administrativa*, sendo que caberá a doutrina clarificar o conceito da relação jurídica administrativa. Neste sentido, tem dominado a doutrina o entendimento segundo o qual, «a determinação do domínio material da jurisdição administrativa continua a passar pela distinção material entre direito público e o direito Privado»⁽⁷⁸⁵⁾. Segundo um critério estatutário que combina sujeitos, fins e meios, as relações jurídicas públicas são aquelas em que um dos sujeitos, pelo menos seja uma entidade pública ou uma entidade particular no exercício de um poder público, actuando com vista à realização de um interesse público legalmente definido. Com efeito, *em relação a distinção entre o direito*

⁽⁷⁸³⁾ Cfr. ANDRADE, José Carlos Vieira De, *A Justiça administrativa*. ob cit, p. 48

⁽⁷⁸⁴⁾ Cfr. Art. 5 da Lei nº 24/2013 de 1 de Novembro, LCAFFA.

⁽⁷⁸⁵⁾ Cfr. ANDRADE, José Carlos Vieira De, (2012), *A Justiça administrativa*. ob cit, p. 49

público e o direito privado, importa frisar que nas relações jurídicas de direito público existe uma relação vertical entre o Estado e o indivíduo, ou seja há uma hierarquia na qual o Estado é superior ao indivíduo porque representa os interesses da colectividade contra interesses individuais. Já nas relações jurídicas de direito privado existe uma igualdade entre ambas as partes envolvidas. Note-se que mesmo se o Estado estiver envolvido nas relações jurídicas de Direito privado, não está em uma posição de superioridade (ou de uso do seu ius imperi). Excluem-se assim, em princípio, do âmbito substancial da jurisdição administrativa as questões administrativas de puro direito privado⁽⁷⁸⁶⁾.

Ficam igualmente fora do domínio próprio da jurisdição administrativa, as questões relativas à validade de actos praticados no exercício de outras funções estaduais, estranhos a função administrativa: *«assim acontece com a impugnação de actos que integrem o exercício da função política, bem como o exercício da função legislativa»⁽⁷⁸⁷⁾*. Quanto aos actos da função política, o seu carácter não administrativo resulta do facto de serem actos do primeiro grau, praticados pelos órgãos supremos, em função directa da Constituição e destinados à prossecução directa de interesses fundamentais da comunidade política, como seja, os actos diplomáticos, actos de defesa nacional, etc.

Quanto aos actos da função legislativa também estão subtraídos da jurisdição administrativa quaisquer disposições gerais e abstratas sob forma de diploma legislativo ou de Decreto-Lei, ainda que tenham carácter regulamentar e pertençam a função administrativa⁽⁷⁸⁸⁾. Ainda seguindo o critério material, também não pertencem à jurisdição administrativa os litígios relativos a actividade desenvolvida no exercício da função jurisdicional⁽⁷⁸⁹⁾, bem como os

⁽⁷⁸⁶⁾ Dentre as questões administrativas de puro direito privado, destacam-se as decorrentes da actividade do direito Privado da Administração – quer seja a que corresponde ao mero exercício da sua capacidade privada (negócios auxiliares, administração do património, gestão de estabelecimentos económicos em concorrência), quer se trate de actividades funcionalmente administrativas, quando se desenvolvam através de instrumentos jurídico Privados (subvenções, fornecimento de bens e de serviços, gestão Privada de estabelecimentos públicos, intervenções no mercado), ainda que toda a actividade administrativa esteja sujeita aos princípios jurídicos fundamentais do Direito Administrativo. Cfr. ANDRADE, José Carlos Vieira De, (2012), *A Justiça administrativa*, ob cit, p. 50.

⁽⁷⁸⁷⁾ Cfr. ANDRADE, José Carlos Vieira De, (2012), *A Justiça administrativa*, ob cit, p. 52

⁽⁷⁸⁸⁾ Note-se que O Governo exerce tanto a função administrativa como a função legislativa.

⁽⁷⁸⁹⁾ Cfr. ANDRADE, José Carlos Vieira De, (2012), *A Justiça administrativa*, ob cit, p.53

litígios referentes aos actos relativos a instrução criminal e ao exercício da acção penal em matéria criminal.

Note-se que a Lei nº 24/2013, de 1 de Novembro (LCAFFA) no artigo 50 nº1 alínea i) atribui aos tribunais administrativos a competência para conhecer litígios relativos à responsabilidade civil extracontratual do Estado, de quaisquer outras entidades públicas e dos titulares dos seus órgãos e agentes, por prejuízos derivados de actos de gestão pública, incluindo as acções de regresso, com a excepção dos actos praticados pelos órgãos de soberania, como seja o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo, Os Tribunais e o Conselho Constitucional. Para efeitos de uma inclusão no contencioso administrativo, devem considerar-se relações jurídicas administrativas externas ou interpessoais:

- «a) As relações jurídicas entre a administração e os particulares, incluindo:
 - i) as relações entre as entidades administrativas e os cidadãos, mas também
 - ii) as relações entre as organizações administrativas e os membros, utentes ou pessoas funcionalmente ligadas a essas organizações e
 - iii) as relações entre sujeitos privados que actuem no exercício de poderes administrativos e os particulares;
- b) Relações jurídicas interadministrativas, incluindo:
 - i) as relações entre entes públicos administrativos, mas também
 - ii) as relações jurídicas entre entes administrativos e outros entes que actuem em substituição de órgãos da Administração, no exercício da função administrativa, mesmo que não tenham personalidade jurídica, e ainda
 - iii) certas relações jurídicas entre órgãos de diferentes entes públicos, quando as circunstâncias de se tratarem de órgãos de pessoas colectivas distintas puder ser considerada decisiva ou dominante para a caracterização da relação, por estarem em causa interesses públicos diferentes»⁽⁷⁹⁰⁾

B) O Acto administrativo e o âmbito da Jurisdição dos Tribunais administrativos.

O âmbito material da jurisdição administrativa, é delimitado com o recurso a certas formas típicas de conduta administrativa, com a virtualidade de constituir, modificar ou extinguir as relações jurídicas administrativas. Este é o caso do acto administrativo que a própria Constituição Moçambicana faz referência ao referir que *cabe aos tribunais administrativos, o controlo da legalidade dos actos administrativos (vide o artigo 227 nº2 da CRM)*. O contencioso administrativo por natureza, representa a garantia mais sólida e

⁽⁷⁹⁰⁾ Cfr. ANDRADE, José Carlos Vieira De, *A Justiça administrativa*, ob cit, p. 58

eficaz, contra o acto administrativo ilegal⁽⁷⁹¹⁾, para se obter a anulação ou a declaração de nulidade ou inexistência jurídica daquele acto administrativo. Assim, nos termos do artigo 4 n.º1 alínea b) da Lei n.º 24/2013 de 1 de Novembro (LCAFFA), competente ao Tribunal Administrativo (de nível Central), «o *controlo da legalidade dos actos administrativos e da aplicação das normas regulamentares, emitidas pela Administração pública do nível Central*».

Portanto, no que concerne ao contencioso administrativo⁽⁷⁹²⁾, são conferidos poderes ao Tribunal Administrativo de nível central, a apreciação de recursos de actos administrativos ou em matéria administrativa praticados por membros do Conselho de Ministros, recursos relativos à aplicação de normas regulamentares emitidas pela Administração Pública de nível central, bem como os pedidos de declaração de ilegalidade dessa aplicação, recurso dos acórdãos dos Tribunais Administrativos, os pedidos de execução das decisões proferidas em primeira instância e os pedidos relativos à produção de prova.

A competência dos Tribunais Administrativos provinciais e da Cidade de Maputo, estão plasmadas no artigo 50 n.º1 da Lei 24/2013, de 1 de Novembro (LCAFFA). Estes Tribunais podem conhecer dos recursos de actos administrativos ou em matéria administrativa praticados por qualquer autoridade, excepto os actos praticados pelos órgãos de soberania⁽⁷⁹³⁾ ou os seus titulares e pelo Primeiro-Ministro, bem como os actos do Conselho de Ministros e seu titular.

Portanto, o acto administrativo é um dos filtros através dos quais se detectam as relações jurídicas administrativas, ou seja, o **acto administrativo** serve como «**instrumento de delimitação da área própria da jurisdição administrativa**»⁽⁷⁹⁴⁾. É certo que excepcionalmente, pode o legislador ordinário deferir o controlo da legalidade de certos actos administrativos aos tribunais *comuns, ou aos tribunais fiscais ou aos tribunais aduaneiros, tribunais marítimos ou de contas*. A este propósito, no caso moçambicano, são conferidos ao Tribunal Administrativo poderes em matéria fiscal e aduaneira, para conhecer

⁽⁷⁹¹⁾ Cfr. CHAMBULE, Alfredo, *Garantia dos Particulares*, ob cit, p. 57

⁽⁷⁹²⁾ Cfr. LISBOA, Ivan, *O Visto dos Tribunais Administrativos de Moçambique*, p. 47-48.

⁽⁷⁹³⁾ Nos termos do artigo 133 da CRM, são órgãos de soberania o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo, Os Tribunais e o Conselho Constitucional.

⁽⁷⁹⁴⁾ Cfr. CORREIA, José Manuel Sérvulo, *et al, Estudos de Direito Processual Administrativo*, p. 220.

dos actos de quaisquer autoridades, respeitantes a questões aduaneiras, não compreendidas no artigo 21 n.º 1 alínea b) da Lei n.º 9/2018 ⁽⁷⁹⁵⁾, de 27 de Agosto e não compreendida também no artigo 3 n.º 1 alíneas c), d), e) da Lei n.º 10/2001 de 7 de Julho; bem como conhecer os pedidos relativos à execução dos acórdãos proferidos em primeira instância, a suspensão de eficácia dos actos administrativos, dos recursos interpostos dos tribunais fiscais e dos tribunais aduaneiros de natureza administrativa.

Mesmo nestes casos, «o acto administrativo continua a constituir um tópico de determinação da natureza administrativa da relação jurídica por ele conformada»⁽⁷⁹⁶⁾. Assim, o acto administrativo é uma *cláusula geral* porque cobre todas as condutas praticadas sob essa forma típica de actuação administrativa independentemente do seu conteúdo sectorial substantivo⁽⁷⁹⁷⁾.

O acto administrativo é um instrumento fundamental para a delimitação da jurisdição dos Tribunais Administrativos⁽⁷⁹⁸⁾ na medida em que, «através do acto administrativo, chega-se à relação jurídica administrativa, assim se podendo concluir pela pertença do litígio a jurisdição administrativa»⁽⁷⁹⁹⁾. Ao referenciar-se um acto administrativo determinado como centro de um litígio jurídico administrativo, nada mais se faz que enveredar pelo modo mais seguido de densificar para esse caso a cláusula geral em cujos termos a relação jurídica administrativa é o esteio material ou substantivo da jurisdição administrativa.

No sistema constitucional Moçambicano, a separação de poderes envolve uma reserva total da função jurisdicional a favor dos Tribunais, como sistema de órgãos cujos titulares formam o poder judicial, no exercício dessa função. O Juiz administrativo é uma instância de controlo, sempre que haja lugar ao exercício de competências administrativas de definição unilateral imperativa

⁽⁷⁹⁵⁾ A Lei n.º 9/2018 de 27 de Agosto, de estabelece a competência, organização, composição e funcionamento dos Tribunais Fiscais.

⁽⁷⁹⁶⁾ Cfr. CORREIA, José Manuel Sérvulo, *et al*, *Estudos de Direito Processual Administrativo*, p. 224

⁽⁷⁹⁷⁾ Cfr. CORREIA, José Manuel Sérvulo, *et al*, *Estudos de Direito Processual Administrativo*, p. 221.

⁽⁷⁹⁸⁾ Cfr. CORREIA, José Manuel Sérvulo, *et al*, *Estudos de Direito Processual Administrativo*, p. 224 -241.

⁽⁷⁹⁹⁾ Cfr. CORREIA, José Manuel Sérvulo, *et al*, *Estudos de Direito Processual Administrativo*, p. 224.

de situações jurídicas administrativas. Esta é uma decorrência do princípio constitucional da separação e interdependência de órgãos e funções⁽⁸⁰⁰⁾.

Note-se que, se o recurso contencioso é um controlo a *posteriori*, de um acto, a acção para a prática de acto administrativo legalmente devido significa o controlo de uma situação antes gerada pela recusa ou pela omissão da prática de acto devido. Trata-se ainda de controlar o modo como a Administração exerce a sua competência de fixar o conteúdo das situações jurídicas concretas por via de uma decisão como força imperativa.

Mas o modo como a *jurisdição de controlo* assegura o controlo da legalidade dos actos administrativos e da aplicação das normas regulamentares emitidas pela Administração Pública, bem como a fiscalização da legalidade das despesas públicas e a respectiva efectivação da responsabilidade, por infracção financeira⁽⁸⁰¹⁾, é que varia, consoante se reaja contra uma regulação ou contra uma recusa ou omissão de regulação.

A intervenção jurisdicional que se segue a uma primeira regulação de uma situação concreta pela Administração tem por fim o apuramento da respectiva validade e elimina os seus efeitos constitutivos quando a encontra inválida. Quando o julgamento tenha incidido sobre uma recusa ou omissão de regulação, o controlo jurisdicional tem como desfecho lógico a condenação na prática do acto administrativo em falta. Com efeito, as acções administrativas tem por objecto, fundamentalmente, o julgamento de questões sobre a «*determinação da prática de actos administrativos legalmente devidos*», entre outras questões de natureza administrativa⁽⁸⁰²⁾.

C) A delimitação legal do âmbito material da Jurisdição administrativa.

O âmbito da jurisdição dos Tribunais Administrativo, não se determina simplesmente no plano material e funcional, com base na Constituição, dependendo ainda do recorte orgânico que seja dado à jurisdição administrativa no plano legal⁽⁸⁰³⁾. Assim, no plano legal, a par das normas que

⁽⁸⁰⁰⁾ Os órgãos de Soberania assentam nos princípios de separação e interdependência de poderes consagrados na Constituição e devem obediência à Constituição e às leis (vide art. 134 da CRM de 2004)

⁽⁸⁰¹⁾ Cfr. artigo 227 nº2 da CRM de 2004, actualizada pela Lei nº1/2018 de 12 de Junho.

⁽⁸⁰²⁾ Cfr. artigo 111 alínea d) da Lei do contencioso administrativo (Lei nº 7/2014 de 28 de Fevereiro).

⁽⁸⁰³⁾ ANDRADE, José Carlos Vieira De, *A Justiça administrativa*. ob cit, p. 99

visam concretizar o conteúdo das *relações jurídicas administrativas*, são de destacar os preceitos que implicam a diminuição, por **subtracção** do âmbito da jurisdição administrativa, e, em contrapartida, outros que produzem a sua ampliação, por **atribuição** aos tribunais administrativos do julgamento de questões, que em princípio não lhes caberia materialmente conhecer.

Com efeito, por um lado, a Lei do contencioso Administrativo, financeiro, fiscal e Aduaneiro (Lei nº 24/2013 de 1 de Novembro - LCAFFA), no artigo 5º **exclui** do âmbito material da jurisdição administrativa apreciação e decisão relativa a:

- a) *actos praticados no exercício da função política e responsabilidade pelos danos decorrentes desse exercício;*
- b) *normas legislativas e responsabilidade pelos danos decorrentes do exercício da função legislativa;*
- c) *actos relativos a instrução criminal e ao exercício da acção penal em matéria criminal;*
- d) *Qualificação de bens como pertencendo ao domínio público e actos de delimitação desses bens com bens de outra natureza;*
- e) *Questões de direito privado, ainda que qualquer das partes seja pessoa de direito público;*
- f) **actos cuja apreciação pertença por lei à competência de outros tribunais;**
- g) *Actos estritamente técnicos relacionados com matéria fiscal e aduaneira, excluídos por legislação específica.*

Temos, pois, uma enumeração negativa, que é em princípio meramente concretizadora da cláusula geral (de relações jurídicas administrativas) e, portanto, delimitadora do âmbito substancial da jurisdição dos Tribunais administrativos⁽⁸⁰⁴⁾. Por outro lado, a Lei do contencioso Administrativo, financeiro, fiscal e Aduaneiro (Lei nº 24/2013 de 1 de Novembro - LCAFFA), no artigo 50 nº1 alíneas g). h), i), **atribui** à jurisdição dos tribunais administrativos, a apreciação e decisão relativa as acções que têm por objecto, fundamentalmente, o julgamento de questões sobre⁽⁸⁰⁵⁾:

- a) *contratos administrativos*
- b) *responsabilidade da Administração ou dos titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, por prejuízos decorrentes de actos de gestão pública, incluindo acções de regresso;*
- c) *Reconhecimento de direitos ou interesses legalmente protegidos;*
- d) *Determinação da prática de actos administrativos legalmente devidos;*
- e) *Outras relações jurídicas administrativas controvertidas a que a lei faça corresponder acções do contencioso administrativo.*

⁽⁸⁰⁴⁾ ANDRADE, José Carlos Vieira De, (2012), *A Justiça administrativa*. ob cit, p. 100

⁽⁸⁰⁵⁾ Vide artigo 111 da Lei nº 7/2014 de 28 de Fevereiro, Lei do Contencioso administrativo. No mesmo sentido, o artigo 50 nº1 alíneas g). h), i) da Lei nº 24/2013, de 1 de Novembro, Lei do contencioso Administrativo, Financeiro, Fiscal e Aduaneiro.

Temos, pois uma enumeração legal positiva, que refere os litígios cuja solução compete aos tribunais administrativos. A enumeração positiva é em princípio, meramente concretizadora da cláusula geral, que deriva da Constituição, mas tem de ser considerada *aditiva* quando seja inequívoco que visa atribuir competências que não caberiam no âmbito definido pelas *relações jurídicas administrativas*⁽⁸⁰⁶⁾. Com e feito, o **contencioso administrativo por atribuição** não é essencial, é acidental, na medida em que podia ser entregue aos tribunais administrativos ou aos tribunais judiciais comuns, assim acontecendo em certos países que o entregam a uma ou outra categoria de Tribunais, por questões de vantagens que daí se podem obter, sem que isso signifique uma mácula ao sistema de administração executiva⁽⁸⁰⁷⁾.

No contencioso administrativo por atribuição tudo gira em torno de acções, que podem ser propostas nos domínios dos contratos administrativos, da responsabilidade civil da Administração Pública e do reconhecimento dos direitos e interesses legítimos dos particulares⁽⁸⁰⁸⁾. Trata-se de um contencioso de plena jurisdição, em matéria de contratos administrativos e de responsabilidade Civil, que funciona como complemento ao recurso de anulação das decisões administrativas.

A ***acção sobre contratos administrativos*** tem por finalidade dirimir litígios sobre a interpretação, validade, formação ou execução dos contratos administrativos, incluindo a efectivação da responsabilidade civil contratual⁽⁸⁰⁹⁾. O *contrato administrativo* é um acordo de vontades que visa a produção de efeitos sobre a relação jurídica administrativa⁽⁸¹⁰⁾. Na legislação moçambicana, a Lei nº 24/2013 de 1 de Novembro (LCAFFA), o artigo 11 nº1, dispõe que «*para efeitos de competência contenciosa, considera-se como contrato administrativo o acordo de vontade pelo qual se constitui, modifica ou extingue uma relação jurídica de direito administrativo*». Desta definição legal, pode-se retirar dois elementos fundamentais, desde logo, (a) o contrato administrativo é um acordo de vontades, e que (b) tem por objecto constituir,

⁽⁸⁰⁶⁾ ANDRADE, José Carlos Vieira De, *A Justiça administrativa*. Ob cit, p. 100

⁽⁸⁰⁷⁾ Cfr. CHAMBULE, Alfredo, *Garantia dos Particulares*, ob cit, p. 61

⁽⁸⁰⁸⁾ Cfr. CHAMBULE, Alfredo, *Garantia dos Particulares*, ob cit, p. 62

⁽⁸⁰⁹⁾ Cfr. Artigo 115 da Lei nº 7/2014 de 28 de Fevereiro, Lei do Contencioso administrativo.

⁽⁸¹⁰⁾ SOUSA, Marcelo Rebelo De (2009), *Direito Administrativo Geral*, Tomo III 2ª Edição D. Quixote, p. 274.

modificar ou extinguir uma relação jurídica de direito administrativo ⁽⁸¹¹⁾. Estes elementos, que constituem o critério estatutário⁽⁸¹²⁾ devem ser combinados com outros critérios, designadamente:

- «- objecto do contrato, analisando as cláusulas do contrato, tal como foram estabelecidas pelas partes, de forma a verificar, se ele respeita ou não o conteúdo da função administrativa;
- o conteúdo das prestações, que em regra deverão ser relativas ao funcionamento dos serviços públicos, ao exercício das actividades públicas, à gestão de coisas públicas, ao provimento de agentes públicos ou a utilização de fundos públicos; e
- o modo como foram estabelecidas as cláusulas contratuais»⁽⁸¹³⁾.

Importa referir que a Lei nº 24/2013 de 1 de Novembro (LCAFFA), no artigo 11 nº2, optou pela consagração de um elenco taxativo de contratos administrativos, aos dispor que *«constituem fundamentalmente contratos administrativos os contratos de empreitada de obras públicas, de concessão de serviços públicos, de concessão de uso privativo de domínio público, de exploração de jogos de fortuna ou azar e os contratos de fornecimento contínuo e de prestação de serviços celebrados pela Administração para fins de imediata utilidade pública»*.

Note-se que é permitido o recurso contencioso de actos administrativos destacáveis, relativos à formação e execução dos contratos administrativos, nos termos do artigo 11 nº3 da Lei nº 24/2013 de 1 de Novembro (LCAFFA). No mesmo sentido o artigo 118 nº1 da Lei nº1 7/2014 de 28 de Fevereiro, Lei do Contencioso administrativo, dispõe que *«a propositura das acções sobre contratos administrativos não obsta o recurso contencioso dos actos administrativos relativos à formação e execução do contrato administrativo»*.

Quanto a **acção de responsabilidade da Administração ou dos titulares dos seus órgãos**, o artigo 58 nº2 da Constituição moçambicana de 2004, dispõe que *«o Estado é responsável pelos danos causados por actos ilegais dos seus agentes, no exercício das suas funções, sem prejuízo do direito de regresso nos termos da lei»*. Portanto, é matéria de contencioso administrativo por atribuição, as acções que visam o julgamento da *responsabilidade da Administração ou dos titulares dos seus órgãos*,

⁽⁸¹¹⁾ LISBOA IVAN, *O visto dos Tribunais Administrativos de Moçambique*, ob cit, p. 93.

⁽⁸¹²⁾ Segundo o critério estatutário, são administrativos, os contratos regidos pelo Direito Administrativo.

⁽⁸¹³⁾ LISBOA IVAN (2014), *O visto dos Tribunais Administrativos de Moçambique*, ob cit, p. 94

funcionários ou agentes, por prejuízos decorrentes de actos de gestão pública, incluindo acções de regresso, nos termos do artigo 50 nº1 alínea i) da Lei nº 24/2013 de 1 de Novembro (LCAFFA).

Em relação ***as acções para o reconhecimento de direitos ou interesses legalmente protegidos***, o artigo 253 da Constituição moçambicana de 2004, define os direitos e garantias dos administrados de acesso aos tribunais contra a Administração a partir das posições jurídicas subjectivas daqueles ao estabelecer que: «*é assegurado aos cidadãos interessados o direito de recurso contencioso fundado em ilegalidade de actos administrativos, desde que prejudiquem os seus direitos*»⁽⁸¹⁴⁾. No mesmo sentido, a Lei nº 24/2013 de 1 de Novembro (LCAFFA), no artigo 50 nº1 alínea g), dispõe que no âmbito do contencioso administrativo, compete aos Tribunais administrativos provinciais e da cidade de Maputo, conhecer «*as acções para obter o reconhecimento de um direito ou interesse legalmente protegido*».

As acções para o reconhecimento de um direito ou interesse legalmente protegido podem ser propostas quando não tenha havido lugar à prática de um acto administrativo, nem um indeferimento tácito, e não se pretenda a determinação da prática de qualquer acto Administrativo, tenha por finalidade a declaração do conteúdo de uma relação jurídica controvertida, designadamente o reconhecimento de um direito fundamental face a administração; o reconhecimento de um direito ao pagamento de uma quantia certa em dinheiro; o reconhecimento de um direito a uma prestação de facto⁽⁸¹⁵⁾.

Impõe-se assim, analisar as posições jurídicas subjectivas dos particulares em face da Administração, para determinar o significado de direitos e interesses legalmente protegidos⁽⁸¹⁶⁾. Há que reconhecer que dentro do conjunto das posições jurídicas subjectivas substantivas dos particulares, uma certa variedade, em face da continuidade gradativa das figuras de direito subjectivo e do interesse legalmente protegido, no que respeita a determinabilidade e à individualização do conteúdo, bem como à intencionalidade e à intensidade da protecção – a definir em cada hipótese por

⁽⁸¹⁴⁾) Cfr. Artigo 252 nº3 da CRM de 2004, actualizada pela Lei nº1/2018 de 12 de Junho.

⁽⁸¹⁵⁾) Cfr. Artigo 120 nº1 alíneas a), b), c), d) da Lei nº1 7/2014 de 28 de Fevereiro, Lei do Contencioso administrativo.

⁽⁸¹⁶⁾) Cfr. ANDRADE, José Carlos Vieira De, *A Justiça administrativa*, ob cit, p. 60

interpretação das normas aplicáveis⁽⁸¹⁷⁾. Assim apontam-se como exemplos⁽⁸¹⁸⁾:

I. Direitos subjectivos de natureza obrigacional, direitos subjectivos absolutos e direitos subjectivos potestativos: (a) *direitos transitivos ou de natureza obrigacional*, sobretudo no contexto de uma administração social de prestações, como sucede nos direitos sociais com o direito a prestação de segurança social, entre outras situações em que o Estado tem o dever de protecção efectiva dos direitos, liberdades e garantias dos particulares; (b) *direitos intransitivos ou absolutos* – a que correspondem do lado da Administração pública deveres gerais de abstenção e respeito, desde logo, as liberdades e determinados direitos fundamentais de natureza pessoal e políticos, dos quais a Constituição impõe a abstenção pública; (c) *direitos potestativos* – que são poderes unilaterais de provocar inelutavelmente a constituição, modificação ou extinção de relações jurídicas, aos quais corresponde uma sujeição do lado passivo, como acontece com o direito de voto, o direito de aceitar ou renunciar a mandato público, o direito de rescisão do contrato administrativo.

II. Direitos limitados condicionados: (a) *direitos condicionados* – aqueles que não gozam de uma tutela plena, como acontece com os direitos enfraquecidos e direitos comprimidos: (i) *os direitos condicionados enfraquecidos*, podem por força da lei ou por força do acto administrativo com base na lei, serem sacrificados através de exercício legítimo de poderes de autoridade administrativa, *v.g.*, o direito de propriedade face ao poder de expropriação ou a poder de planeamento, o próprio direito do funcionário face ao poder disciplinar de suspensão, etc.; (ii) *direitos comprimidos* – aqueles que são limitados por lei, em termos de necessitarem de uma intervenção administrativa, que permita o seu exercício, *v.g.*, direitos ou liberdades dos particulares que dependam da autorização administrativa permissiva, como a liberdade de exercício da profissão que dependa da inscrição numa ordem profissional, ou a liberdade de circulação automóvel, dependente da obtenção de carta de condução ou, para saída para o estrangeiro, dependente da emissão de passaporte.

⁽⁸¹⁷⁾) Cfr. ANDRADE, José Carlos Vieira De, *A Justiça administrativa*, ob cit, p. 62

⁽⁸¹⁸⁾) Cfr. ANDRADE, José Carlos Vieira De, *A Justiça administrativa*, ob cit, pp 62-65

III. os interesses legalmente protegidos podem ser⁽⁸¹⁹⁾: *interesses decorrentes da juridificação do poder discricionário* – designadamente a necessidade da Administração actuar em conformidade com princípios gerais, como o princípio da imparcialidade, de igualdade, da justiça, da proporcionalidade, da racionalidade, da boa fé e da protecção de confiança legítima: (a) *Interesses semi-diferenciados*, v.g, os interesses colectivos – enquanto interesse das associações na defesa de interesses gerais dos associados -, e os interesses locais gerais – enquanto interesse da generalidade dos residentes numa determinada circunscrição, relativamente aos bens de domínio público; (b) *Interesses difusos* – nos termos do artigo 117 nº1 da Constituição moçambicana de 2004, o Estado promove iniciativas para garantir o equilíbrio ecológico e a conservação e preservação do ambiente, visando a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Portanto é garantido o direito ao ambiente e a qualidade de vida.

No que toca **a acção para a determinação da prática de actos administrativos legalmente devidos**, importa referir que este tipo de acção visa condenar a Administração pública a praticar o acto omitido ou recusado. Nas hipóteses de indeferimento tácito de pretensão cuja decisão envolvesse o exercício de discricionariedade ou o preenchimento valorativo de conceitos jurídicos indeterminados e de recusa de apreciação de tal pretensão, a finalidade da acção, restringe-se à condenação para a prática de actos expressos, para que a Administração Pública disponha de margem de livre apreciação⁽⁸²⁰⁾.

Trata-se de uma reacção contra a omissão da Administração, lesiva dos direitos e interesses legítimos do cidadão ou seja, essa acção só é admissível naqueles casos em que a administração efectivamente se mantém inactiva e silente face a uma pretensão do cidadão impetrante, violando o seu dever de agir⁽⁸²¹⁾. Com a acção para a *determinação da prática de actos administrativos legalmente devidos*, o legislador pretende investir os Tribunais Administrativos no poder de condenar a Administração a exercer as suas competências, sempre que seja requerida qualquer providência e ela se

⁽⁸¹⁹⁾Cfr. ANDRADE, José Carlos Vieira De, *A Justiça administrativa*, ob cit, pp. 64-65

⁽⁸²⁰⁾ Cfr. Artigo 125 nº1 e 2 da Lei nº1 7/2014 de 28 de Fevereiro, Lei do Contencioso administrativo.

⁽⁸²¹⁾ Cfr. BRITO, Wladimir, *Lições de Direito Processual Administrativo*. Ob cit, pp. 260-261

mantenha inerte, violando os seus deveres típicos que são⁽⁸²²⁾: a) o dever de agir, b) o dever de prover, c) o dever de proceder e d) o dever de resolver.

A acção para a determinação da prática de actos administrativos, legalmente devidos pode ser proposta quando: a) tenha havido lugar a um indeferimento tácito em que não tenha sido interposto recurso contencioso contra o indeferimento; b) tenha sido praticado um acto administrativo de recusa de prática de acto de conteúdo vinculado; c) tenha sido praticado um acto administrativo de recusa de apreciação de pretensão, desde que não tenha sido interposto recurso contencioso contra o acto⁽⁸²³⁾.

7.1.5. A impugnação Contenciosa do decreto de perda de mandato do Presidente do Conselho autárquico.

Já se fez referência de que o ***decreto do Conselho de Ministros que declara a perda de mandato do Presidente do Conselho autárquico, “pode ser objecto de recurso contencioso para o plenário do Tribunal administrativo”***⁽⁸²⁴⁾. Trata-se de um recurso contencioso de mera legalidade⁽⁸²⁵⁾, sucessivo e limitado com vista à anulação do decreto do Conselho de Ministros que demite o Presidente do Conselho autárquico. Com efeito, é um recurso de mera legalidade por impugnar actos com base em excesso de poder ou violação da lei; é sucessivo porque pressupõe uma decisão administrativa prévia real ou, em situações de omissão, ficcionada como acto tácito e, finalmente é um recurso limitado, por um lado, porque não são plenos os poderes de cognição e de decisão do juiz, que só pode anular o acto jurídico-público.

No recurso contencioso de anulação as partes aparecem em pé de igualdade, devendo o tribunal administrativo aparecer como uma entidade imparcial e supra-partes, com observância estrita da legalidade e do princípio do contraditório que informa todo o sistema jurídico. Tem legitimidade para interpor

⁽⁸²²⁾ Cfr. BRITO, Wladimir, *Lições de Direito Processual Administrativo*. Ob cit, p. 270.

⁽⁸²³⁾ Cfr. Art. 124 da Lei nº1 7/2014 de 28 de Fevereiro, Lei do Contencioso administrativo.

⁽⁸²⁴⁾ Cfr. artigo 100 nº4 da Lei nº6/2018 de 3 de Agosto

⁽⁸²⁵⁾ Em Moçambique, os recursos contenciosos são de mera legalidade e têm por objecto a declaração de anulabilidade, nulidade, e inexistência jurídica dos actos recorridos, exceptuada qualquer disposição legal em contrário nos termos do artigo 32 da Lei 7/2014 de 28 de Fevereiro, Lei do Contencioso Administrativo e do artigo 8 da Lei nº 24/2013 de 1 de Novembro, Lei do contencioso Administrativo, Financeiro, Fiscal e Aduaneiro.

o recurso contencioso do decreto do conselho de Ministros que declara a perda de Mandato do Presidente do Conselho autárquico, “os que considerem titulares de direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos que tivessem sido lesados pelo acto recorrido”⁽⁸²⁶⁾, sendo que neste caso apenas o Presidente do conselho autárquico demitido tem direitos subjectivos legalmente protegidos que foram lesados pelo decreto recorrido. Tem-se como entidade recorrida o órgão que tenha praticado o acto⁽⁸²⁷⁾, que neste caso é o Conselho de Ministros.

A impugnação contenciosa do decreto do conselho de Ministros que declara a perda de mandato do presidente do conselho autárquico é apresentada na secretaria do Tribunal Administrativo, podendo ainda ser enviada sob o registo do correio à secretaria do Tribunal Administrativo⁽⁸²⁸⁾. Não sendo rejeitado o recurso, é citado o recorrido para contestar no prazo de vinte dias⁽⁸²⁹⁾, seguindo-se os ulteriores trâmites processuais previstos na lei do processo administrativo contencioso, que por razões de delimitação do presente estudo, não serão aqui apresentados.

Parece-nos que o regime jurídico de impugnação contenciosa do decreto do conselho de Ministros que declara a perda de mandato do presidente do conselho autárquico junto do plenário do Tribunal Administrativo, nos termos do artigo 100 n.º4 da Lei n.º6/2018 de 3 de Agosto, colide com o regime jurídico previsto no artigo 22 n.º5 da Lei de tutela administrativa (Lei n.º5/2019 de 31 de maio), segundo o qual, *o decreto de demissão do Presidente do Conselho autárquico pelo Governo é objecto de apreciação pelo Conselho constitucional, sendo de carácter urgente e prioritário sobre os demais expedientes da jurisdição constitucional*. Com efeito, depois do Conselho constitucional se pronunciar, não há uma possibilidade constitucional para o Presidente do Conselho autárquico demitido recorrer contenciosamente para o plenário do tribunal Administrativo, pois *“os acórdãos do Conselho constitucional não são passíveis de recurso e*

⁽⁸²⁶⁾ Cfr. Artigo 44 corpo da Lei n.º 7/2014 de 28 de Fevereiro, que regula o processo administrativo contencioso.

⁽⁸²⁷⁾ Cfr. Artigo 49 da Lei n.º 7/2014 de 28 de Fevereiro, que regula o processo administrativo contencioso.

⁽⁸²⁸⁾ Cfr. artigo 52 da Lei n.º 7/2014 de 28 de Fevereiro, que regula o processo administrativo contencioso.

⁽⁸²⁹⁾ Cfr. Artigo 64 n.º1 da Lei n.º 7/2014 de 28 de Fevereiro, que regula o processo administrativo contencioso.

prevalecem sobre outras decisões” nos termos do artigo 247 n°1 da CRM de 2004, actualizada pela lei n°1/ 2018 de 12 de Junho.

7.1.6. A opção por uma reserva absoluta da jurisdição administrativa em matéria de aplicação das medidas tutelares sancionatórias.

A reserva da jurisdição diz-se absoluta quando ao juiz, constitucionalmente, detém a primeira e a última palavra sobre a solução de um determinado litígio. Ou seja, *“diz-se que há um **“monopólio da primeira palavra”, monopólio do juiz ou reserva absoluta da jurisdição** quando, em certos litígios, compete ao juiz não só a última e decisiva palavra, mas também a primeira palavra referente à definição, do direito aplicável a certas relações jurídicas”*⁽⁸³⁰⁾. Nestes casos os tribunais detêm a competência para dar a primeira palavra sobre uma questão de direito, com exclusão de idênticas manifestações por parte de outros órgãos. Assim, a reserva absoluta da jurisdição traduz a noção de que assiste ao poder judicial, não apenas o direito de proferir a última palavra, mas sobretudo, a prerrogativa de dizer, desde logo, a primeira palavra, excluindo, desse modo, por força e autoridade que dispõe a própria constituição, a possibilidade de exercício de iguais atribuições, por parte de quaisquer outros órgãos ou autoridade do Estado.

O monopólio do juiz de ser o primeiro a definir o direito aplicável a um determinado caso, ocorre nos casos em que há uma expressa e específica previsão constitucional ou legal, bem como naqueles casos em que “não existe qualquer razão ou fundamento material para a opção por um procedimento não judicial de decisão de litígios, como sucede com questões do foro criminal, em que “é sempre inadmissível qualquer procedimento administrativo prévio”⁽⁸³¹⁾. Com efeito, ligado ao foro criminal, a Constituição da República de Moçambique estabelece que “a prisão preventiva é permitida nos casos previstos na lei, que fixa os respectivos prazos”⁽⁸³²⁾. Neste sentido, a lei ordinária estabelece que “as funções jurisdicionais que devam ter lugar no decurso da instrução preparatória dos processos-crime, são exercidas por juízes da instrução criminal. Constituem

⁽⁸³⁰⁾ Cfr. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. Ob cit, p. 669

⁽⁸³¹⁾ Cfr. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. Ob cit, p. 669

⁽⁸³²⁾ Cfr. Artigo 64 n°1 da CRM de 2004, actualizada pela lei n°1/2018 de 12 de Junho.

funções jurisdicionais exercidas por magistrados judiciais afectos à instrução criminal, quaisquer medidas limitativas dos direitos dos cidadãos, desde logo: (a) a validação e manutenção das capturas; (b) as decisões sobre a liberdade provisória; (c) as decisões sobre buscas e apreensão de objectos e instrumentos do crime; (d) aplicação provisória de medias de segurança; (e) a condenação em multas e impostos de justiça⁽⁸³³⁾; entre outras medidas limitativas de liberdade constantes na lei.

“A consagração revolucionária da proibição do poder judicial ser exercido pelo corpo legislativo, quer pelo rei, não eliminou a existência de “zonas de confusão” entre a jurisdição e a administração. A administração continuou a dispor de privilégios (ex.: o privilégio de execução prévia) e permanece vinculada à prossecução de interesses públicos definidos na Constituição e na Lei”⁽⁸³⁴⁾. **O problema entre a reserva da jurisdição e a reserva da administração** tem sido discutido na doutrina a propósito de várias questões, das quais se inclui **“a competência para a deliberação da perda do mandato do autarca”**⁽⁸³⁵⁾, **do Governador de Província e do administrador do distrito**, no contexto moçambicano.

Ora, as medidas tutelares sancionatórias consagradas na lei n° 5/2019 de 31 de Maio, têm as suas raízes na lei n°7/97 de 31 de Maio e, ao nível **do Direito comparado** se assemelham com as medidas tutelares sancionatórias que estão consagradas na Lei Portuguesa n°87/89 de 09 de Setembro, que na prática operou *“uma forte reacção por parte não só dos eleitos locais, como da jurisprudência e da doutrina que vieram lembrar que nós estávamos perante medidas sancionatórias graves que colidiam com direitos políticos fundamentais como o de exercício de cargo e o direito de ser eleito para cargos públicos e que, portanto, só deveriam ser tomadas, depois de atenta ponderação, devendo apurar-se nomeadamente e de forma cuidadosa a culpa por de quem por ele é atingida”*⁽⁸³⁶⁾.

⁽⁸³³⁾ Cfr. Artigo 1 n°2 alíneas a), b), c), d), f) da Lei n° 2/93 de 24 de Junho.

⁽⁸³⁴⁾ CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional e teoria da Constituição*, 7ª Ed. Almedina, 2003, p. 675

⁽⁸³⁵⁾ CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. Ob cit, p. 675

⁽⁸³⁶⁾ CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob. Cit, p. 397

“Assim, se explica, em Portugal, que tenha aparecido a lei actual (Lei n.º27/96, de 1 de Agosto) muito mais restritiva da aplicação das medidas sancionatórias e, por isso, mais favorável aos eleitos locais”⁽⁸³⁷⁾. Com efeito, cumprir a poderes inspectivos a tutela exercida sobre os órgãos de governação descentralizada provincial, distrital e autárquica significa remeter para os tribunais a decisão, em primeira mão, acerca da aplicação das medidas tutelares sancionatórias. A lei Portuguesa (Lei n.º27/96, de 1 de Agosto) “enveredou pela **jurisdicionalização** das medidas tutelares sancionatórias, privando os órgãos tutelares de uma definição prévia do direito ao caso concreto”⁽⁸³⁸⁾.

A lei Portuguesa n.º27/96, de 1 de Agosto desgovernamentalizou a tutela administrativa e deferiu aos tribunais administrativos a exclusiva competência para a aplicação da sanção tutelar. Assim, deste regime sobressai a circunstância das medidas tutelares de natureza sancionatória, quer de perda de mandato e quer de dissolução de órgãos autárquicos, terem passado em qualquer dos casos para a exclusiva competência dos tribunais de círculo e, a seguir os termos de um regime processual com carácter urgente⁽⁸³⁹⁾. Com efeito, *“as decisões de perda do mandato e de dissolução de órgãos autárquicos ou de entidades equiparadas são da competência dos tribunais administrativos de círculo. As acções para perda de mandato ou de dissolução de órgãos autárquicos ou de entidades equiparadas são interpostas pelo Ministério Público, por qualquer membro do órgão de que faz parte aquele contra quem for formulado o pedido, ou por quem tenha interesse directo em demandar, o qual se exprime pela utilidade derivada da procedência da acção”*⁽⁸⁴⁰⁾.

A jurisdicionalização absoluta das medidas tutelares sancionatórias pela Lei Portuguesa n.º27/96 de 1 de Agosto, não deixou também de levantar algumas reservas e até suscitar a questão da sua eventual inconstitucionalidade material por parte de alguns doutrinários como ANDRÉ FOLQUE⁽⁸⁴¹⁾ ao sustentar que a jurisdicionalização absoluta da aplicação das medidas tutelares sancionatórias, conflituava com o princípio da repartição de poderes

⁽⁸³⁷⁾ CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob. Cit, p. 397

⁽⁸³⁸⁾ Cfr. MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa anotada*. Tomo III. Ob cit, p. 503.

⁽⁸³⁹⁾ Cfr. artigo 10 n.º1 conjugado com o artigo 15 da Lei Portuguesa n.º 27/96 de 1 de Agosto.

⁽⁸⁴⁰⁾ Cfr. Artigo 11 n.º 1 e 2 da Lei Portuguesa n.º 27/96 de 01 de Agosto.

⁽⁸⁴¹⁾ Cfr. FOLQUE, André, *a tutela administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios*, Coimbra Editora, Coimbra, 2004, pp 241-252

interadministrativos estabelecidos na Constituição Portuguesa que atribuíam a competência para o exercício de poderes de tutela ao Governo (artigo 199º alínea d) da CRP) ou aos Governos regionais (artigo 277, nº1 alínea m) da CRP). Mas a doutrina maioritária com destaque para JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS defende que “*a jurisdicionalização das medidas tutelares constitui uma especial defesa dos titulares dos órgãos eleitos por sufrágio directo e universal*”⁽⁸⁴²⁾. No mesmo sentido, ainda no domínio da Lei portuguesa nº87/89 de 09 de Setembro, FREITAS DO AMARAL defendia que por um lado, a atribuição da competência ao órgão colegial de que fazia parte o eleito infractor provava mal na prática, pois quando estava em causa a eventual perda de mandato de um autarca que pertencia ao partido que detinha maioria no correspondente órgão autárquico, em regra a tendência era o proteger por razões de solidariedade e obviar à aplicação de uma sanção ao infractor⁽⁸⁴³⁾; por outro lado na opção de atribuição de tal tipo de competência aos tribunais administrativos ou ao governo esta última, para além de ser demasiado politizada “***tinha o inconveniente de permitir suspeitar da imparcialidade do Governo quando o autarca a sancionar pertencesse ao partido diferente do Governo***”⁽⁸⁴⁴⁾.

A jurisdicionalização absoluta da aplicação das medidas tutelares sancionatórias acolhida na Lei Portuguesa nº 27/96 de 1 de Agosto é uma opção do Legislador Português que tem um regime processual específico. Com efeito, “*as acções para declaração de perda de mandato ou de dissolução de órgãos autárquicos ou entidades equiparadas têm carácter urgente e seguem os termos dos recursos dos actos administrativos dos órgãos da administração local. O oferecimento do rol de testemunhas e o requerimento de outros meios de prova devem ser efectuados nos articulados, não podendo cada parte produzir mais de cinco testemunhas sobre cada facto nem o número total destas ser superior a vinte testemunhas. Não há lugar a especificação e questionário nem a intervenção do tribunal colectivo, e os depoimentos são sempre reduzidos a*

⁽⁸⁴²⁾ Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito administrativo*, I, 3ª Ed., Coimbra, 2006, p. 638 e seguintes, *apud* MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa anotada*. Tomo III. *Ob cit.*, p. 503. O itálico é nosso.

⁽⁸⁴³⁾ Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª Edição (4ª Reimpressão), Almedina, Coimbra, 2000, p. 518

⁽⁸⁴⁴⁾ Cfr. AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*. *Ob Cit.*, p. 518. O negrito é nosso.

escrito”⁽⁸⁴⁵⁾. Em matéria de alegações e de prazos é aplicável o regime fixado para o contencioso eleitoral⁽⁸⁴⁶⁾ e, somente cabe recurso da decisão que ponha termo ao processo, o qual sobe imediatamente e nos próprios autos, com efeito suspensivo. As sentenças proferidas nas acções de perda de mandato ou de dissolução de órgão são notificadas ao Governo”⁽⁸⁴⁷⁾.

7.2. A reserva da jurisdição Constitucional em Moçambique.

7.2.1. A posição jurídico-constitucional do Conselho Constitucional

O Conselho Constitucional é atribuído a posição de órgão constitucional de soberania, ao lado do Presidente da República, da Assembleia da República, do Governo e dos Tribunais. Com efeito, o “*Conselho Constitucional é o órgãos de soberania, a qual compete especialmente administrar a justiça em matérias de natureza jurídico Constitucional*”⁽⁸⁴⁸⁾.

O Conselho Constitucional não é expressamente Considerado pela Constituição como um Tribunal, mas tem natureza de órgão jurisdicional do Estado, a pesar da escolha política dos seus membros. A doutrina divide-se quanto à natureza dos órgãos que administram a justiça constitucional. alguns negam o carácter jurisdicional à funções de controlo da constitucionalidade e da legalidade exercidas pelo Conselho constitucional, pois as decisões seriam, fundamentalmente decisões políticas em forma de justiça, podendo quando muito, classificar a jurisdição constitucional como uma *função autónoma*, com carácter tendencialmente jurídico-constitucional⁽⁸⁴⁹⁾.

No sentido contrário sustenta outra corrente doutrinal que o Conselho Constitucional é um órgão jurisdicional, porque tal como nos outros tribunais, as decisões obtém-se de acordo com um processo judicial, através do qual se diz vinculativamente o que é direito, segundo a medida jurídico-material do direito constitucional”⁽⁸⁵⁰⁾.

⁽⁸⁴⁵⁾ Cfr. Artigo 15 n.º 1, 2, 3, 4 da Lei Portuguesa n.º 27/96 de 01 de Agosto.

⁽⁸⁴⁶⁾ Cfr. Artigo 60.º n.º 2 e 3 do Decreto-Lei Português n.º 267/85, de 16 de Julho, que aprovou a lei de processo nos tribunais administrativos e só foi revogada pela alínea e) do artigo 6.º da Lei Portuguesa n.º 15/2002 de 22 de Fevereiro.

⁽⁸⁴⁷⁾ Cfr. artigo 15 n.º 7 da Lei Portuguesa n.º 27/96 de 1 de Agosto

⁽⁸⁴⁸⁾ Cfr. Artigo 240 n.º 1 conjugado com o artigo 133.º da Constituição da República de Moçambique de 2004, actualizada pela Lei n.º 1/2018 de 12 de Junho.

⁽⁸⁴⁹⁾ CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. Ob cit, p. 679

⁽⁸⁵⁰⁾ Cfr. CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. Ob cit, p. 679.

Olhando para o Direito Comparado, constata-se que a preocupação de instituir um órgão de competência especializada no domínio das questões jurídico-constitucionais, fez surgir três grandes sistemas típicos de garantia da Constitucionalidade⁽⁸⁵¹⁾, a saber:

(1) O sistema de fiscalização política: em que a fiscalização da constitucionalidade de actos normativos (leis, decretos-lei, decretos e diplomas equiparáveis) é feito por órgãos políticos. Assim, no sistema político de fiscalização da constitucionalidade distingue-se: (a) a fiscalização pelo próprio parlamento, pelo órgão legislativo *qua tele ...*; (b) a fiscalização pelo órgão político especialmente constituído para o efeito, seja ligado ao parlamento (... a comissão constitucional romena de 1965 (...), o Conselho constitucional de 1958)⁽⁸⁵²⁾. A inexistência de um controlo judicial e a acentuação do controlo político não é apenas uma consequência das concepções Rosseuniana-Jacobinas, mas também da doutrina de soberania do parlamento inglês, segundo a qual o poder do parlamento é absoluto e incontrolável, ou seja, «*the power of the parliament is absolute and without control*»⁽⁸⁵³⁾.

(2) O sistema difuso Americano ou de fiscalização judicial (*judicial review*): no sistema judicial difuso do tipo Americano, a competência para fiscalizar a constitucionalidade das leis é reconhecida a qualquer juiz chamado a fazer a aplicação de uma determinada lei a um caso concreto submetido a apreciação judicial⁽⁸⁵⁴⁾. A fiscalização difusa confere aos tribunais a sua plena dignidade de órgãos de soberania e com ela a questão da inconstitucionalidade se põe naturalmente como uma questão jurídica, e não política e que permite a maior eficácia possível da constituição, já que, sem haver por aguardar qualquer decisão de qualquer órgão central, o tribunal que julga no caso concreto deixa de aplicar a lei inconstitucional.

Contra a fiscalização difusa invocam-se a possibilidade de desarmonia de julgados e a diluição do poder de fiscalização pelas centenas de

⁽⁸⁵¹⁾ Cfr. CANOTILHO, J.J Gomes, **Direito Constitucional e teoria da constituição.**, p. 895 e SS. MIRANDA, Jorge, **Teoria do Estado e da Constituição.**, p. 760 e SS

⁽⁸⁵²⁾ MIRANDA, Jorge, **Teoria do Estado e da Constituição.**, p.761-762

⁽⁸⁵³⁾ BLACKSTONE, apud, CANOTILHO, J.J Gomes, **Direito Constitucional e teoria da constituição.**, p. 897

⁽⁸⁵⁴⁾ CANOTILHO, J.J Gomes, **Direito Constitucional e teoria da constituição.**, p. 898

tribunais existentes, com o conseqüente risco de não acatamento das decisões pelos órgãos políticos, legislativos e administrativos⁽⁸⁵⁵⁾.

(3) O sistema fiscalização jurisdicional concentrada em tribunal constitucional: no sistema concentrado a competência para julgar definitivamente acerca da constitucionalidade das leis é reservada a único órgão com exclusão de quaisquer outros. Este sistema comporta uma grande variedade de subtipos: o órgão competente para a fiscalização tanto pode ser um órgão de jurisdição ordinária (por exemplo, o Tribunal supremo) ou um órgão especialmente criado para o efeito (por exemplo, o Tribunal Constitucional) ⁽⁸⁵⁶⁾. O sistema de tribunal constitucional parece agregar elementos político e do sistema judicial, pelo facto de o tribunal ostentar características de órgão jurisdicional, mas não de um tribunal como outros, *pela sua composição e pelo modo de recrutamento dos juizes* ⁽⁸⁵⁷⁾. A ideia de controlo concentrado está ligada ao nome de HANS KELSEN, que o concebeu para ser consagrado na Constituição austríaca de 1920.

“No pensamento de Kelsen, anular uma lei, significa emanar uma norma geral, visto que a anulação tem a mesma característica de generalidade que possui a formação de lei, sendo por assim dizer uma formação de sinal negativo. Mas ela dá-se em aplicação das normas da constituição e os poderes do legislador negativo, do órgão de justiça constitucional, estão aí completamente definidos. E é por isso, que tal função se assemelha a de qualquer outro tribunal ⁽⁸⁵⁸⁾.”

A concepção Kelseniana diverge substancialmente da *judicial review* americana na medida em que o controlo constitucional não é propriamente uma fiscalização judicial, mas uma função constitucional autónoma que tendencialmente se pode concretizar como função de legislação negativa ⁽⁸⁵⁹⁾. Em favor da fiscalização concentrada apontam-se a certeza do direito; principalmente; quando haja eficácia geral das decisões sobre inconstitucionalidade; formação de uma jurisprudência enriquecedora do conteúdo da constituição; a sensibilidade às implicações políticas ou comunitárias globais dos problemas, o realçar da autoridade do órgão fiscalizador a par dos órgãos legislativos e de governo ⁽⁸⁶⁰⁾.

⁽⁸⁵⁵⁾ MIRANDA, Jorge, **Teoria do Estado e da Constituição.**, p. 771

⁽⁸⁵⁶⁾ CANOTILHO, J.J Gomes, **Direito Constitucional e teoria da constituição.**, p. 898

⁽⁸⁵⁷⁾ Cfr. MIRANDA, Jorge, **Teoria do Estado e da Constituição** Pág. 764

⁽⁸⁵⁸⁾ MIRANDA, Jorge, **Teoria do Estado e da Constituição** Pág. 765

⁽⁸⁵⁹⁾ CANOTILHO, ob. Cit. Pág., 898-899

⁽⁸⁶⁰⁾ MIRANDA, Jorge, **Teoria do Estado e da Constituição.**, 771

Note-se que além dos sistemas típicos de fiscalização da constitucionalidade, existem ou tem existido **sistemas atípicos**, bem como **sistemas mistos, intermédios e complexos**, que combinam características do sistema de fiscalização difusa do tipo americano, de fiscalização concentrada do tipo austríaco e de fiscalização política do tipo francês. Observe-se também que nos últimos anos têm-se registado um crescente alargamento da fiscalização da constitucionalidade, principalmente da fiscalização jurisdicional. A este respeito refira-se *“a tendência acentuada de para a transformação do Conselho Constitucional francês em órgão jurisdicional (apesar de só exercer a fiscalização preventiva) aproximável de um Tribunal constitucional; a difusão do modelo de Tribunal constitucional na Europa e na América Latina”*⁽⁸⁶¹⁾. Sem contar com os sistemas atípicos o sistema de fiscalização de constitucionalidade de cada país oferece sempre aspectos peculiares, ditados por factores locais. A recondução a um ou outro dos grandes modelos historicamente não significa coincidência total de formas e de regimes jurídicos ⁽⁸⁶²⁾.

O artigo 240/1 do ante-projecto da Revisão da Constituição moçambicana, elaborado em 1998, dispõe que **«o tribunal constitucional é o órgão jurisdicional de competência especializada em questões jurídico-constitucionais»**. Esta disposição corresponde ao artigo 240 n°1 da actual Constituição, que por razões que se desconhecem, apenas substituiu a expressão «Tribunal Constitucional» do ante-projecto e, manteve a expressão «Conselho Constitucional». Portanto, o Conselho Constitucional reveste a natureza de um órgão do Estado e de soberania de competência especializada no domínio das questões jurídico-constitucionais ⁽⁸⁶³⁾, que se assemelha aos tribunais constitucionais ⁽⁸⁶⁴⁾.

⁽⁸⁶¹⁾ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional, Tomo II, constituição e inconstitucionalidade**. Pág.386

⁽⁸⁶²⁾ MIRANDA, Jorge, **Teoria do Estado e da Constituição**. 768

⁽⁸⁶³⁾ Cfr. Art. 241/1 da CRM

⁽⁸⁶⁴⁾ Miranda, ob. Cit. Pág. 767

7.2.2. Composição do Conselho Constitucional e a legitimidade da justiça constitucional

O Conselho Constitucional é composto por sete Juízes Conselheiros, designados nos seguintes termos: (a) um Juiz Conselheiro nomeado pelo Presidente da República, que é o Presidente do Conselho Constitucional; (b) cinco juízes conselheiros, designados pela Assembleia da República, segundo o critério de representação proporcional; (c) um juiz Conselheiro designado pelo Conselho Superior da Magistratura judicial⁽⁸⁶⁵⁾.

Assim, a composição do Conselho Constitucional tem em conta a *legitimação democrática dos juízes* através da participação dos órgãos de soberania, directas ou indirectamente legitimados, na eleição da escolha dos seus membros. Trata-se de uma forma de designação de juízes com dimensões políticas, pois “não existe o juiz puro e asséptico” ⁽⁸⁶⁶⁾. Refira-se a este propósito as questões colocadas por JORGE MIRANDA:

... como pode um tribunal com juízes designados desta maneira vir a sindicar os actos daqueles órgãos; como pode a criatura fiscalizar o criador; como um tribunal assim, composto não reproduzir a composição do parlamento ou a orientação do Chefe do Estado⁽⁸⁶⁷⁾

Com efeito, a respeito da composição do Conselho Constitucional, pode-se fazer perguntas da mesma natureza: como um Conselho Constitucional com o Juiz Presidente designado pelo Chefe do Estado e, com cinco juízes, designados pela Assembleia da República segundo o critério da representação proporcional pode vir a sindicar os actos daqueles órgãos; como pode a criatura fiscalizar o criador; como um Conselho Constitucional assim composto não poderá reproduzir a composição do parlamento ou a orientação do Chefe do Estado?

Esta composição não afectará a independência e a imparcialidade dos Juízes, quando estejam em jogo interesses políticos dos titulares dos órgãos de designação? Mas se falta ao Conselho Constitucional a fonte de designação por órgãos representativos, os juízes carecerão de legitimidade; se a recebe, dir-se-ia, ficar desprovido de eficácia ou utilidade o exercício da sua competência. Isto não é bem assim; é justamente por os juízes

⁽⁸⁶⁵⁾ Cfr. Artigo 241 n.º 1 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n.º 1/ 2018 de 12 de Junho.

⁽⁸⁶⁶⁾ Cfr. CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. Ob cit, pp. 682-683.

⁽⁸⁶⁷⁾ MIRANDA, Jorge, *Teoria do Estado e da Constituição*., p. 776

constitucionais serem escolhidos por órgãos democraticamente eleitos, que eles podem invalidar actos com força de lei. Igualmente, apresenta-se como factor legitimador da Justiça constitucional a participação do povo, por intermédio de seus representantes eleitos no Parlamento e no Executivo, na escolha dos membros do Conselho Constitucional. Assim, «a questão da composição das Justiças constitucionais é certamente a que provoca as mais equivocadas interpretações e os mais árduos debates, situando-se em dois níveis: **político e jurídico**» ⁽⁸⁶⁸⁾. A composição do Conselho Constitucional está estritamente ligada da **legitimidade** do próprio Conselho Constitucional, que deve ser analisada em sua origem, ou seja, se a sua forma de composição é ou não respaldada pela ideia de soberania do povo.

A questão da legitimidade da justiça constitucional em confronto com a legitimidade da maioria legislativa coloca-se de forma acentuada no campo do controlo concentrado de constitucionalidade, uma vez que se concede a um Corpo de Magistrados poderes para declaração de inconstitucionalidade de uma lei ou acto normativo, afectando a produção legiferante do Parlamento enquanto representante directo das aspirações populares em uma Democracia representativa. Assim, questiona-se a legitimação democrática do fundamento da jurisdição constitucional, colocando-a em confronto com o Princípio Democrático representativo ⁽⁸⁶⁹⁾.

A premissa básica que justifica a legitimidade da justiça constitucional parte da ideia de complementaridade entre Democracia e Estado de Direito, pois enquanto a Democracia consubstancia-se no governo da maioria, baseado na soberania popular, o Estado de direito consagra a supremacia das normas constitucionais, o respeito aos direitos fundamentais e o controle jurisdicional do Poder Estatal, não só para protecção da maioria, mas também, e basicamente, dos direitos da minoria.

Assim, é absolutamente necessária a compatibilização do Parlamento, que representa o princípio democrático da maioria com a Justiça constitucional, que representa a garantia do Estado de Direito e a defesa dos

⁽⁸⁶⁸⁾) MORAES , Alexandre De, **legitimidade da justiça constitucional**; p. 54. Disponível em <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/journals/2/articles/15699/public/15699-15700-1-PB.pdf> - consulta: 1/09/2010

⁽⁸⁶⁹⁾) MIRANDA, Jorge, **Teoria do Estado e da Constituição** Pág. 773 e SS

direitos da minoria. Observe-se que a jurisdição constitucional retira sua legitimidade formalmente da própria Constituição e materialmente da necessidade de proteção ao Estado de Direito e aos Direitos Fundamentais, pois “o irrestrito domínio da maioria poderia vulnerar o conteúdo essencial daqueles direitos, tal como o princípio da liberdade poderia recusar qualquer decisão política sobre a sua modulação” ⁽⁸⁷⁰⁾.

Formalmente, as decisões dos Tribunais Constitucionais prevalecem sobre a dos representantes populares eleitos pelo voto porque presume-se que o povo assim desejou na elaboração da Constituição, por meio do exercício de poder constituinte originário. Ora, enquanto manifestação soberana da suprema vontade política de um povo, social e juridicamente organizado, o poder constituinte originário, modernamente tem o povo como seu titular, cuja vontade é expressa por meio de seus representantes eleitos, em Assembleia Nacional Constituinte, que efetivamente o exercem, pois a titularidade do Poder liga-se à ideia de soberania do Estado, uma vez que mediante o exercício do poder constituinte originário se estabelecerá sua organização fundamental pela Constituição, que é sempre superior aos poderes constituídos, de maneira que toda manifestação dessa forma, a legitimidade formal do Conselho Constitucional existe no momento da promulgação de uma Constituição que o instituiu formalmente.

O tratamento diferenciado dado à investidura dos juízes do Conselho Constitucional é explicado em virtude de sua natureza dúplice, e porque suas decisões envolvem a supremacia constitucional, os actos das mais elevadas autoridades do Estado e, principalmente, as leis do Parlamento, que são consideradas como expressão da vontade geral. Em razão disso, essa jurisdição não pode ter a mesma composição das jurisdições ordinárias, sob pena de contestação de sua legitimidade, e deve apresentar os três requisitos de observância obrigatória na composição política da Justiça constitucional para que reforcem sua legitimidade: **pluralismo, representatividade e complementaridade** ⁽⁸⁷¹⁾.

⁽⁸⁷⁰⁾ MIRANDA, Jorge, **Teoria do Estado e da Constituição** Pág. 774

⁽⁸⁷¹⁾ MORAES, Alexandre De, **legitimidade da justiça constitucional**; p. 54. Disponível em <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/journals/2/articles/15699/public/15699-15700-1-PB.pdf> - consulta: 1/09/2010

Em relação ao **pluralismo**, o importante é que o Conselho Constitucional tenha uma composição pluralista, de maneira que possa aumentar a representatividade global do sistema, protegendo os grupos minoritários que não tenham acesso aos ramos políticos.

Observe-se que, para garantia da actualização do pluralismo e da representatividade, em regra, deverá haver uma renovação regular dos membros do Tribunal ou Corte, que devem ter mandatos certos e não muito longos, de maneira que nem a designação da maioria coincida com o início do mandato do Chefe de Governo, nem que se perpetuem no cargo, impedindo, assim, que eventuais evoluções políticas e sociais, com reflexos imediatos na composição do Parlamento e na eleição do Chefe do Executivo, não sejam acompanhadas pela Justiça constitucional. Dessa forma, o ritmo de alterações, por meio de novas nomeações envolvendo os outros dois ramos do Governo (Legislativo e Executivo), permitirá assegurar a evolução social da Corte, que não se mostrará alheia às novas exigências decorrentes da constante mutação da sociedade ⁽⁸⁷²⁾.

A **representatividade** consiste na participação da maioria qualificada do Parlamento para a aprovação do nome do juiz constitucional, enquanto que a *complementaridade* consubstancia-se na necessidade de multiplicidade e variação de experiências profissionais anteriores dos juízes do Conselho Constitucional⁽⁸⁷³⁾, pois, na realidade, a experiência de um juiz constitucional proveniente da magistratura de carreira é diversa daquela proveniente da advocacia ou do Ministério Público, ou ainda, da Universidade Pública ou Privada, ou do próprio Parlamento, ou outros ramos profissionais. Essa complementaridade de experiências acaba por legitimar a Justiça constitucional, afastando-a tanto do tecnicismo exacerbado, quanto da política exagerada.

Assim, o modo de designação dos juízes do Conselho Constitucional pelas autoridades políticas, além de uma tradição da justiça constitucional, é uma necessidade de legitimidade, que repousa em grande parte nessa técnica de designação. É notório que a nomeação dos membros do Tribunal Constitucional é, na generalidade dos países, feita por indicação de membros do Poder Legislativo e do Chefe do Executivo ⁽⁸⁷⁴⁾. No entanto, o facto

⁽⁸⁷²⁾ MORAES, Alexandre De. Ob. Cit; p. 54

⁽⁸⁷³⁾ A esse respeito o art. 242 n° 3 da CRM, dispõe que os Juizes do Conselho Constitucional, à data da sua designação devem ter dez anos de experiência profissional na Magistratura ou em qualquer actividade forense ou de docência em Direito.

⁽⁸⁷⁴⁾ MIRANDA, Jorge, **Teoria do Estado e da Constituição**. 777-778: Considerando os tribunais constitucionais e o Conselho Constitucional Francês, encontram-se oito modalidades ou sistemas de designação dos seus membros, designadamente:

de o parlamento precisar aprová-la afasta esse caráter pessoal e, apesar de essa indicação ter origem política, não há contaminação da função jurídica do tribunal. Isso porque os membros do Tribunal Constitucional têm independência em seus cargos, sendo a eles garantida pela atribuição de um mandato certo e longo, em princípio, não renovável.

Além disto, não existe “partidarização” do juiz. Os votos dos juízes não são diversos em razão do “partido” ao qual pertencem, como ocorre no Legislativo. Eles não precisam prestar contas a quem os indicou. Ou seja, resta preservada sua independência. As pressões porventura existentes (não se ignora que existam) são feitas por vias jurídicas e públicas, por meio da argumentação constante das peças e sustentações apresentadas pelas partes no processo ⁽⁸⁷⁵⁾.

Portanto, o problema da composição do Conselho Constitucional não reside na forma de designação dos respectivos juízes, mas sim nos **mecanismos de garantia da imparcialidade e da independência**. A nosso ver os mandatos dos juízes do Conselho Constitucional deviam ser irrenováveis e superiores ao mandato do Presidente da República e dos Deputados da Assembleia da República. Com efeito, fazendo uma análise ao Direito comparado, constata-se que em alguns sistemas de fiscalização de Constitucionalidade ⁽⁸⁷⁶⁾ para garantir a independência e a imparcialidade, o presidente do Tribunal Constitucional é eleito pelos juízes que compõem o Tribunal Constitucional ⁽⁸⁷⁷⁾ e, os mandatos dos juízes do tribunal Constitucional

-
- a) Designação pelo parlamento – Alemanha (com metade dos juizes designados por uma das Câmaras), Portugal com juizes eleitos pelo parlamento e juizes cooptados pelos primeiros), Hungria, Croácia Cabo Verde, Peru e Polónia;
 - b) Designação pelo Presidente da República com o assentimento da Câmara Alta do Parlamento – República Checa e Rússia;
 - c) Designação pelo Presidente da República sob proposta do Parlamento – Eslováquia;
 - d) Designação pelo Parlamento sob Proposta do Presidente da República e de outros órgãos – Colômbia, Eslovénia e Lituânia;
 - e) Designação pelo Parlamento, sob proposta do Presidente da República – França Roménia e em parte pelo Presidente da República – França Roménia e Albânia;
 - f) Designação em parte de origem Parlamentar e em parte de origem Governamental – Áustria e Espanha;
 - g) Designação em parte de origem parlamentar, em parte de origem presidencial, e em parte de origem judicial – Itália;
 - h) Designação conjunta pelo Parlamento, pelo Presidente da República e por outros órgãos – Equador, Guatemala e Chile.

⁽⁸⁷⁵⁾ BADDAUY, Letícia de Souza e NORTE Janaína Braga, **Tribunal constitucional**. P. 90. Disponível em http://web.unifil.br/docs/juridica/03/Revista%20Juridica_03-9.pdf – acesso 10/09 de 2010.

⁽⁸⁷⁶⁾ Por exemplo, O sistema Português de fiscalização da Constitucionalidade.

⁽⁸⁷⁷⁾ CANOTILHO, J. J Gomes e MOREIRA, Vital. *Constitui da República Portuguesa*. Lei do Tribunal Constitucional., p. 121

são mais longos do que dos titulares dos órgãos de designação e, são irrenováveis ⁽⁸⁷⁸⁾.

A regulação da composição do Tribunal Constitucional Português, por exemplo, resultou de um compromisso algo inesperado entre duas propostas iniciais que continham aspectos que se revelaram mutuamente inaceitáveis.

Enquanto a AD propunha inicialmente que o TC fosse integrado por uma maioria de juizes de carreira, o PS defendia uma solução à italiana, que incluía uma parte substancial (um terço) de juizes nomeados pelo Presidente da República. Após várias rondas de negociações e múltiplas contrapropostas, o compromisso final acabou por excluir do processo de designação dos juizes constitucionais não só o próprio poder judicial, mas também, e principalmente, o presidente Eanes. No final estabeleceu-se que, dos treze juizes do Tribunal, dez seriam eleitos pela Assembleia da República por uma maioria qualificada de dois terços e três seriam cooptados por aqueles ⁽⁸⁷⁹⁾.

As críticas dirigidas contra o compromisso alcançado⁽⁸⁸⁰⁾, fundam-se na noção de que o Tribunal Constitucional é **um tribunal político**, «com excessivas dívidas partidárias» ⁽⁸⁸¹⁾.

Na época geraram-se mesmo receios de que, em virtude da sua composição, a existência do Tribunal viesse a revelar-se inaceitável para os magistrados judiciais e que o TC se convertesse num instrumento de «maiorias mais ou menos efémeras» ou até numa «bomba de relógio para o Estado de direito democrático» ⁽⁸⁸²⁾.

Seja como for, importa sublinhar que o critério equitativo na repartição dos lugares e a concessão da possibilidade de designação de juizes aos pequenos partidos têm evitado que, do ponto de vista da contabilização das designações, o Tribunal Constitucional português tenha sido sistematicamente «controlado» por partidos ou coligações políticas maioritárias ⁽⁸⁸³⁾.

⁽⁸⁷⁸⁾ MIRANDA, **Teoria do Estado e da Constituição** pág. 777

⁽⁸⁷⁹⁾ ARAÚJO, António De e MAGALHÃES, Pedro Coutinho. **A justiça constitucional: uma instituição contra as maiorias?** p. 215 - Disponível em

<http://sites.google.com/site/pmdccm/Apis3431.pdf> - Consulta: 1/09/2010

⁽⁸⁸⁰⁾ Jorge Miranda *apud*, ARAÚJO, António De e MAGALHÃES, Pedro Coutinho. **A justiça onstitucional: uma instituição contra as maiorias?** p. 215 - Disponível em

<http://sites.google.com/site/pmdccm/Apis3431.pdf> - Consulta: 1/09/2010

⁽⁸⁸¹⁾ António Barreto, em crónica no jornal *Público* de 10-11-1996, p. 7, *apud*, ARAÚJO, António De e MAGALHÃES, Pedro Coutinho. **A justiça constitucional: uma instituição contra as maiorias?** p. 215

⁽⁸⁸²⁾ ARAÚJO, António De e MAGALHÃES, Pedro Coutinho. **A justiça constitucional: uma instituição contra as maiorias?** p. 215

⁽⁸⁸³⁾ ARAÚJO, António De e MAGALHÃES, Pedro Coutinho. **A justiça constitucional: uma instituição contra as maiorias?** p. 217

7.2.3. A composição do Conselho Constitucional e o sentido das suas decisões.

A questão do sentido das decisões do Conselho Constitucional será tratada apenas na perspectiva doutrinal, pelo facto de não termos analisado os acórdãos do Conselho Constitucional, para tirar ilações mais concretas. Assim, embora a Constituição seja vista como um instrumento político, na medida em que regula a actividade política, o exercício do poder, não se pode concluir que a actividade de quem interpreta a Constituição seja política. Ocorre que, mesmo a matéria sendo política, as decisões do Conselho Constitucional são baseadas na fundamentação e racionalidade.

Segue-se o procedimento pré-estabelecido adoptado nos processos jurisdicionais ⁽⁸⁸⁴⁾. Tanto assim que o juiz somente tem duas opções de julgamento: procedência ou improcedência. A decisão judicial constitucional advém de “um rigoroso método objectivo de interpretação e aplicação da Constituição, que garanta o acerto e a segurança desejados, bem como demonstre com extremo rigor e clareza sob quais fundamentos e justificativas a decisão foi tomada” ⁽⁸⁸⁵⁾. Os fundamentos exigidos em toda decisão judicial são sempre argumentos jurídicos, sem posição política no sentido partidário. A este propósito ANTÓNIO DE ARAUJO diz que:

A maior parte dos estudos empíricos existentes têm sido incapazes de detectar factores que, de forma sistemática, estruturam o comportamento judicial e influenciem o sentido das decisões. Apesar de a designação partidária dos juízes e a não vitaliciedade do seu mandato — traços comuns à maioria dos tribunais constitucionais — sugerirem que o seu comportamento de voto poderia ser influenciado pelos laços ideológicos e partidários assim estabelecidos, não é isto que tem sido encontrado por estudos feitos sobre os casos alemão, francês, espanhol e da Europa de Leste ⁽⁸⁸⁶⁾

Para a generalidade dos tribunais constitucionais europeus, «os juízes — mesmo os seleccionados na base de lealdade partidária — comportam-se frequentemente de uma forma diferente da esperada pelos seus partidos» ⁽⁸⁸⁷⁾. No caso moçambicano a análise dos factores político-partidários por detrás do comportamento judicial tem uma relevância directa para a questão do papel

⁽⁸⁸⁴⁾ vide os artigos 40 e seguintes da Lei 6/2006 de 2 Agosto.

⁽⁸⁸⁵⁾ TAVARES, André Ramos. Tribunal e Jurisdição Constitucional. p. 48, Apud, BADDAUY ob. Cit., p. 90

⁽⁸⁸⁶⁾ ARAÚJO, António De e MAGALHÃES, Pedro Coutinho. **A justiça constitucional: uma instituição contra as maiorias?** p. 234-235

⁽⁸⁸⁷⁾ Brünneck, *apud*, ARAÚJO, António De e MAGALHÃES, Pedro Coutinho. **A justiça constitucional: uma instituição contra as maiorias?** p. 235

político da justiça constitucional. Se se provar que esses factores não influenciam as decisões do Conselho Constitucional, as tensões recorrentes e as negociações complexas que sempre se geram em torno da recomposição do Conselho Constitucional tornam-se difíceis de compreender e a chave para a compreensão do papel político do Conselho Constitucional terá de ser procurada noutro lado. Todavia, se esse impacto se confirmar, poderá se prever que o Conselho Constitucional será, de facto, uma força promaioritária, dada a inexistência de regras que tendem a evitar a coincidência entre a composição político-partidária do Conselho e os partidos ou coligações que controlam o parlamento e o governo.

A este propósito, **ANTONIO DE ARAUJO**, ao estudar o comportamento judicial e o contramaioritarismo do Tribunal Constitucional Português dá conta da hipótese de que o sentido das decisões do Tribunal seja *«influenciado pela sua composição político-partidária (medida, para cada decisão, pela proporção de juízes designados por partidos que apoiaram o diploma em causa). Há necessidade de testar se o Tribunal Constitucional se comporta estrategicamente face à dimensão das maiorias responsáveis pela aprovação dos diplomas»*⁽⁸⁸⁸⁾.

No caso moçambicano há que indagar se, independentemente das preferências ideológicas e/ou fidelidades partidárias dos juízes do Conselho Constitucional, a probabilidade de o Conselho Constitucional declarar a inconstitucionalidade de diplomas da Assembleia da República diminui quando eles resultam de um mais vasto apoio parlamentar, com o fim de evitar reacções parlamentares que pusessem em causa a integridade institucional do Conselho ou a sua jurisprudência.

A composição político-partidária do Conselho Constitucional é a única que explica o sentido das decisões do Conselho Constitucional na fiscalização da Constitucionalidade e no exercício de outras competências que lhe são constitucionalmente conferidos. No mesmo sentido há que destacar que:

.... em cada decisão, *quanto maior for a proporção de juízes no interior do TC designados pelos partidos que apoiaram o diploma em análise,*

⁽⁸⁸⁸⁾ ARAÚJO, António De e MAGALHÃES, Pedro Coutinho. **A justiça constitucional: uma instituição contra as maiorias?** p. 235-236

*mais provável se torna que o Tribunal decida no sentido da não inconstitucionalidade desse diploma*⁸⁸⁹.

Parece que os partidos que compõem o parlamento moçambicano e as suas lideranças sabem já há muito tempo: a centralidade política dos processos ligados à composição «partidária» do Conselho Constitucional. Durante a discussão do ante- projecto de Revisão da Constituição de 1990, que previu a transformação do Conselho Constitucional em Tribunal constitucional, uma corrente de opinião defendia que «os juízes do Tribunal constitucional devem ser todos eleitos pela Assembleia da República, e o respectivo presidente nomeado pelo Presidente da República dentre aqueles»⁽⁸⁹⁰⁾.

Finalmente, importa realçar que os juízes conselheiros do Conselho Constitucional, são designados para um mandato de cinco anos, renovável e gozam de *garantias de independência, inamovibilidade, imparcialidade e irresponsabilidade*, sendo que à data da sua designação, devem ter idade igual ou superior a trinta cinco anos, ter pelo menos dez anos de experiência profissional na Magistratura ou em qualquer actividade forense ou de docência em direito⁽⁸⁹¹⁾.

7.2.4. Competências do Conselho Constitucional

O Conselho Constitucional desempenha várias funções de *natureza diversa*, pois, nem toda a actividade desenvolvida pelo Conselho Constitucional se pode conceber como actividade jurisdicional, havendo que distinguir entre “*decisões materialmente jurisdicionais e decisões formalmente jurisdicionais*”⁽⁸⁹²⁾. Neste sentido, as funções de controlo de normas, abstracto ou concreto, preventivo ou sucessivo⁽⁸⁹³⁾, seriam substancialmente diferentes das funções do controlo eleitoral ou de controlo referendário e partidário⁽⁸⁹⁴⁾. Com efeito, as funções “*de controlo eleitoral e partidário (...) oferecem dúvidas*

⁽⁸⁸⁹⁾ ARAÚJO, António De e MAGALHÃES, Pedro Coutinho. **A justiça constitucional: uma instituição contra as maiorias?** P. 237

⁽⁸⁹⁰⁾ República de Moçambique – Assembleia da República. Anteprojecto de Revisão da Constituição. p. 93

⁽⁸⁹¹⁾ Cfr. Artigo 241 n°2 e 3 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n°1/2018 de 12 de Junho.

⁽⁸⁹²⁾ Cfr. CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. Ob cit, p. 680.

⁽⁸⁹³⁾ Cfr. Artigos 244; 245 e 246 todos da CRM de 2004, actualizada pela Lei n° 1/ 2018 de 12 de Junho.

⁽⁸⁹⁴⁾ Cfr. Artigo 243 n°1 alíneas c), d), e) da CRM de 2004, actualizada pela Lei n° 1/ 2018 de 12 de Junho.

quanto à sua jurisdicionalidade, embora (...) se trate de verificar a constitucionalidade de certos actos segundo os parâmetros jurídico-materiais da constituição. É o caso, precisamente do controlo da constitucionalidade e da ilegalidade das decisões parlamentares relativas à perda de mandato dos deputados⁽⁸⁹⁵⁾. No mesmo sentido, enquadra-se o controlo da constitucionalidade e da ilegalidade das decisões do Presidente da República e do Governo relativas à perda de mandato do Governador de Província, administrador do Distrito e do Presidente do Conselho autárquico, incluindo a dissolução das assembleias provinciais, distritais e autárquicas pelo Governo. Com efeito, dentre várias competências, compete ao Conselho Constitucional: (a) apreciar e deliberar sobre a demissão do governador de província e do Administrador do Distrito, pelo Presidente da República; (b) apreciar e deliberar sobre a dissolução das assembleias provinciais, distritais e autárquicas, pelo Conselho de Ministros⁽⁸⁹⁶⁾.

7.2.5. A opção por uma reserva relativa da jurisdição constitucional em matéria de aplicação das medidas tutelares sancionatórias.

A reserva da jurisdição diz-se relativa “quando ao juiz, constitucionalmente, já só compete a última palavra. Aí admite-se que haja uma primeira intervenção decisória de uma autoridade não jurisdicional (paradigmática, mas não necessariamente, a Administração), ainda que essa intervenção decisória esteja depois exposta a um controlo judicial⁽⁸⁹⁷⁾. “Um Tribunal, mesmo quando se limita a proferir a última palavra, exerce uma função que lhe está constitucionalmente reservada e que não poderá ser exercida por nenhuma outra autoridade⁽⁸⁹⁸⁾. A garantia do acesso a justiça⁽⁸⁹⁹⁾ implica o desenvolvimento da actividade materialmente jurisdicional que só poderá ser levada a efeito por um Tribunal.

⁽⁸⁹⁵⁾ Cfr. CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. Ob cit, p. 680.

⁽⁸⁹⁶⁾ Cfr. Artigo 243 n.º 1 alíneas d), e) da CRM de 2004, actualizada pela lei n.º 1/2018 de 12 de Junho.

⁽⁸⁹⁷⁾ RANGEL, Paulo Castro. *Reserva da Jurisdição*. Sentido dogmático e sentido Jurisdicional, Porto, 1997; p. 65

⁽⁸⁹⁸⁾ RANGEL, Paulo Castro. *Reserva da Jurisdição*. Sentido dogmático e sentido Jurisdicional, Ob. Cit, p. 68

⁽⁸⁹⁹⁾ Cfr. Artigo 62 da CRM de 2004, actualizada pela lei n.º 1/2018 de 12 de Junho.

Assim, a reserva relativa da jurisdição consiste no monopólio da última palavra. O monopólio da última palavra pelos tribunais pode ser: (a) **contra actos do Estado**, nos casos de lesão ou violação de direitos e interesses dos particulares por medidas e decisões de outros poderes e autoridades públicas; ou (b) **em casos de litígios jurídico-privadas**, carecidos de uma decisão definitiva e imparcial juridicamente vinculativa⁽⁹⁰⁰⁾. Com efeito, parece-nos que nos **processos disciplinares e nos procedimentos sancionatórios em geral**, é admissível uma primeira intervenção decisória de uma autoridade não jurisdicional, ainda que essa intervenção decisória esteja depois exposta a um controlo judicial. No contexto moçambicano, **o controlo jurisdicional das decisões sancionatórias das autoridades administrativas**, pode ser feito em última instância pelo Conselho Constitucional (CC) ou pelo recurso ao Tribunal administrativo (TA), conforme a natureza da matéria em causa ou a atribuição de competência expressa da lei.

Assim, o Decreto de demissão do Presidente do Conselho autárquico pelo Governo, bem como o Decreto de dissolução das Assembleias Provinciais e autárquicas estão sujeitos à apreciação e deliberação do conselho Constitucional, nos termos da lei, sendo o respectivo processo de carácter urgente e com prioridade sobre os demais expediente da jurisdição constitucional⁽⁹⁰¹⁾⁽⁹⁰²⁾. Com efeito, o Governo *deve oficiosamente remeter ao Conselho Constitucional, o seu decreto que demite o Presidente do Conselho autárquico ou dissolve alguma assembleia provincial, distrital ou autárquica, para a sua validação ou invalidação pelo Conselho Constitucional*. No mesmo sentido, o despacho Presidencial de demissão do Governador de Província está sujeito à apreciação e deliberação do conselho Constitucional, nos termos da lei, sendo o respectivo processo de carácter urgente e com prioridade sobre os demais expediente da jurisdição constitucional⁽⁹⁰³⁾.

⁽⁹⁰⁰⁾ CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. Ob cit, p. 668

⁽⁹⁰¹⁾ Cfr. Artigo 289 n°7 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n°1/2018 de 12 de Junho conjugado com os artigos 22 n°5 da Lei n°5/2019 de 31 de Maio.

⁽⁹⁰²⁾ Cfr. Artigo 272 n°4 e 5 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n°1/2018 de 12 de Junho conjugado com os artigos 15 n°2; artigo 16 n°2 ambos da Lei n°5/2019 de 31 de Maio.

⁽⁹⁰³⁾ Cfr. Artigo 273 n°2 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n°1/2018 de 12 de Junho conjugado com os artigos 20 n°5 e 6 da Lei n°5/2019 de 31 de Maio.

Depois do recebimento das decisões do Governo ou do Presidente da República sobre a aplicação das medidas tutelares sancionatórias, cabe ao Conselho Constitucional apreciar os fundamentos constitucionais ou legais exigidos para a demissão do Presidente do Conselho autárquico ou do Governador de Província ou a dissolução das assembleias provinciais, distritais e autárquicas e, deliberar sobre a validação ou invalidação das decisões tutelares do Governo ou do Presidente da República sobre os órgãos de Governação descentralizada provincial, distrital e autárquica. A validação pelo Conselho Constitucional das medidas tutelares sancionatórias do Governo ou do Presidente da República, só pode ser recusada nos casos em que não se verificam os fundamentos constitucionais ou legais exigidos para a sua aplicação ou nos casos em que as medidas tutelares sancionatórias aplicadas padecem de algum vício que determine a sua nulidade ou anulabilidade.

CAPÍTULO VII: ANÁLISE, INTERPRETAÇÃO DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA.

8. Análise e interpretação de dados

A elaboração da análise e interpretação de dados foi realizada em três níveis: (a) interpretação, (b) explicação; (c) e especificação das variáveis independente e dependente. Assim, **a interpretação dos dados** consistiu na verificação as relações entre as variáveis independente e dependente, tanto relativos ao sistema de governo dos órgãos de governação descentralizada provincial, distrital e das autarquias locais, bem como as variáveis relativas à opção do legislador moçambicano entre a governamentalização e a jurisdicionalização das medidas tutelares sancionatórias.

A **explicação dos dados** consistiu no esclarecimento sobre a origem das variáveis dependentes e a necessidade de encontrar a variável antecedente, anterior as variáveis independente e dependente. Por fim, na **especificação dos dados** procurou-se explicitar sobre até que ponto as relações entre as variáveis independente e dependente são válidas. **A discussão dos resultados da pesquisa**, consistiu na apresentação de vários posicionamentos sobre o assunto em discussão e a tomada da nossa posição em função dos resultados da pesquisa.

8.1. Análise e interpretação dos dados relativos ao Sistema de Governo adoptado pelas entidades descentralizadas.

8.1.1. Interpretação dos dados relativos ao sistema de governo das entidades descentralizadas em Moçambique.

O estudo do sistema de Governo das entidades descentralizadas territoriais, baseou-se em três variáveis independentes, desde logo: (1) *a eleição do chefe do executivo das entidades descentralizadas (Governador Provincial, Administrador Distrital, Presidente do Conselho Municipal e Presidente do Conselho de Povoação); (2) demissão do chefe do executivo das entidades descentralizadas pelos órgãos deliberativos (Assembleias autárquicas; Assembleias Provinciais e distritais); (3) irresponsabilidade dos órgãos deliberativos perante os órgãos executivos (o presidente os órgãos executivos, não pode dissolver os órgãos deliberativos)*. Estas três variáveis independente

deverão estar relacionados com o sistema de Governo adoptado pelas entidades descentralizadas em Moçambique.

Para estabelecer a relação entre as referidas variáveis independentes e o sistema de governo das entidades descentralizadas, é necessário enquadrar a cada variável independente dentro das características dos principais paradigmas dos sistemas de governo; desde logo: (1) do sistema de governo *Presidencial*, (2) do sistema de Governo *Parlamentar* e (3) do sistema de governo *semi-presidencial*. Neste sentido, dos dados colectados, resulta que o sistema de governo das entidades descentralizadas retira do sistema de governo *presidencial* as seguintes características: **(i) eleição do chefe do executivo (Governador Provincial, Administrador Distrital, Presidente do Conselho Municipal e Presidente do Conselho de Povoação) por sufrágio universal e directo, (ii) O chefe do executivo é simultaneamente chefe da entidade descentralizada e chefe de governo da entidade descentralizada; (iii) o chefe do executivo não pode dissolver os órgãos deliberativos (irresponsabilidade dos órgãos deliberativos perante os órgãos executivos)**. Com efeito, o paradigma do sistema de governo *Presidencial* tem, entre outras as seguintes características““(i) *eleição do chefe do Estado (Presidente) por sufrágio universal, directo ou indirecto (colégio de notáveis); (ii) o presidente é simultaneamente chefe do Estado e chefe de governo como órgão de “pleno iure” (...)* (iii) *o presidente e/ou o governo não pode dissolver o parlamento*”(904).

Ainda se socorrendo dos dados colectados, o sistema de Governo das entidades descentralizadas, retira do sistema de Governo *Parlamentar (parlamentarismo absoluto)*, a seguinte característica: **a demissão do chefe do executivo das entidades descentralizadas pelos órgãos deliberativos**. Com efeito, as assembleias Provinciais, distritais e autárquicas podem dissolver os respectivos órgãos executivos. Trata-se de um *parlamentarismo absoluto – ou governo de Assembleia*(905) – no qual em caso de crise entre os órgãos deliberativos e executivos, assiste aos órgãos deliberativos a última palavra.

(904) QUEIROZ, Cristina, *Direito Constitucional, as instituições do Estado Democrático e Constitucional*, Coimbra Editora, Coimbra, 2009, p. 176

(905) Parece-nos que o Governo de Assembleia acontece também quando não é possível arranjar uma maioria nas Assembleias Provinciais, distritais ou autárquicas e assim os órgãos executivos das entidades descentralizadas que forem constituídos, encontram pouco apoio nos órgãos

8.1.2. A explicação dos dados relativos ao sistema de Governo adoptado pelas entidades descentralizadas.

Neste ponto analisaremos a origem do sistema de governo adoptado pelas entidades descentralizadas e a necessidade de encontrar as situações anteriores ao actual sistema de governo das entidades descentralizadas.

Ora antes da revisão pontual da Constituição da República de Moçambique em 2018, “o modelo de governação municipal ou sistema de Governo Municipal, definido como o sistema de órgãos implantados, com as competências conferidas, a cada um desses órgãos, com as relações entre os órgãos aproximava-se **do sistema presidencial dos Estados Unidos da América**”⁽⁹⁰⁶⁾. O que caracteriza o modelo presidencial Norte-Americano, do ponto de vista da instituição presidencial, é a independência do Presidente, que não é politicamente responsável perante o Congresso e ele não pode dissolver o Congresso⁽⁹⁰⁷⁾. Esta característica do sistema presidencial, encontrava-se no anterior modelo municipal moçambicano, pois **nem o presidente do Conselho Municipal podia dissolver a Assembleia Municipal, nem a Assembleia Municipal podia aprovar uma moção de censura contra o presidente do executivo colegial autárquico, estando condenados a uma coabitação por todo tempo da duração dos respectivos mandatos**⁽⁹⁰⁸⁾.

Nestes sentido, importa referir que com a revisão pontual da constituição da República de Moçambique em 2018, foram instituídos três níveis de entidades descentralizadas, a saber: “(1) órgãos de governação descentralizada provincial, que compreende a Assembleia Provincial, o Governador de Província, e o Conselho Provincial; (2) órgãos de Governação descentralizada distrital, que compreendem a Assembleia Distrital, o Administrador do Distrito e o Conselho Distrital; (3) Autarquias Locais que

deliberativos, e neste caso o executivo necessita constantemente de negociar com a oposição, vive com a ameaça da moção de censura sobre a cabeça, vê desta maneira o seu poder diminuído face aos órgãos deliberativos, quando o programa do executivo não satisfaz os anseios da população local.

⁽⁹⁰⁶⁾ CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Maputo, 2001, p. 129-130

⁽⁹⁰⁷⁾ CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob. Cit, p. 130

⁽⁹⁰⁸⁾ CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob. Cit, p. 130

compreendem a Assembleia Autárquica, o Presidente da Autarquia e o conselho Autárquico”⁽⁹⁰⁹⁾.

A introdução dos três níveis de entidades descentralizadas na Constituição da República de Moçambique em 2018, foi acompanhada com a mudança do sistema de governo das entidades descentralizadas, que *passou de sistema presidencial para o sistema de governo com “algum pendor para o semiparlamentar, pois os governadores, administradores e Presidente das autarquias (...) prestam contas e respondem perante a Assembleia, a qual passou a ter competências para demitir o Governador de Província, o Administrador de Distrito e do Presidente do Conselho Autárquico”*⁽⁹¹⁰⁾.

8.1.2. A validação ou especificação dos dados relativos ao sistema de Governo das entidades descentralizadas.

Neste ponto explicitaremos sobre até que ponto as relações entre as variáveis independente e dependente são válidas. Ora, dissemos que o sistema de governo das entidades descentralizadas resulta da combinação entre as características do sistema de governo presidencial e as características do sistema de governo parlamentar absoluto.

Com efeito, as variáveis independentes: *(i) eleição do chefe do executivo das entidades descentralizadas por sufrágio universal e directo, (ii) O facto do chefe do executivo ser simultaneamente chefe da entidade descentralizada e chefe de governo da entidade descentralizada; (iii) o facto de o chefe do executivo não pode dissolver os órgãos deliberativos e (iv) a demissão do chefe do executivo das entidades descentralizadas pelos órgãos deliberativos, **caracterizam o sistema de Governo das entidades descentralizadas em moçambique, que na nossa opinião, é um sistema de governo com pendor semi-presidencial.*** Com efeito, o sistema de governo semi-presidencial caracteriza-se pela combinação de um elemento próprio do sistema presidencial – **a eleição do chefe do Estado por sufrágio directo e**

⁽⁹⁰⁹⁾ MACUÁCUA, Edson Da Graça, *Moçambique- Revisão Constitucional de 2018 e Descentralização. Contexto, processo, inovações, desafios e perspectivas.* Escolar Editora, Maputo, 2019, p. 182

⁽⁹¹⁰⁾ MACUÁCUA, Edson Da Graça, *Moçambique- Revisão Constitucional de 2018 e Descentralização, Ob. Cit, p. 183*

universal⁽⁹¹¹⁾ - com um elemento próprio do sistema parlamentar – a **responsabilidade política do governo e/ou primeiro Ministro perante o parlamento**⁽⁹¹²⁾.

No mesmo sentido, O sistema de Governo semi-presidencial foi teorizado pelo cientista político MAURICE DUVERGER no seu livro *Échec au Roi*, publicado em França em 1978, em que caracterizava o sistema de governo semi-presidencial pela ocorrência de dois elementos , de natureza jurídico-constitucional **(i) a eleição directa do chefe do Estado e (ii) a subsistência do vínculo de responsabilidade política do Governo perante o parlamento**⁽⁹¹³⁾. Parece-nos que estas características do sistema de governo semi-presidencial se verificam em abundância no sistema de governo das entidades descentralizadas, pois este caracteriza-se pela *(i) eleição do chefe do governo da entidade descentralizada (Governador de Província, Administrador do Distrito, Presidente do Conselho Municipal, Presidente do Conselho de povoação) e; (ii) pela subsistência do vínculo de responsabilidade política do governo da entidade descentralizada perante os órgãos deliberativos dotados de poderes de demissão do Governador de Província, do Administrador de Distrito, do Presidente do Conselho de Povoação e do Presidente do Conselho Autárquico.*

8.1.3. Discussão dos resultados relativos ao sistema de Governo das entidades descentralizadas.

Dos dados colectados resulta que a primeira legislação autárquica de 1997, **consagrou um sistema de governo presidencial** ao nível das autarquias locais, pois *nem o presidente do Conselho Municipal podia dissolver a Assembleia Municipal, nem a Assembleia Municipal podia aprovar uma moção de censura contra o presidente do executivo colegial autárquico, estando condenados a uma coabitação por todo tempo da duração dos respectivos mandatos*⁽⁹¹⁴⁾. Parece-se nos que é pacífica a qualificação do sistema de

⁽⁹¹¹⁾ O Governador de Província, o Administrador do Distrito, o Presidente do Conselho Municipal e o Presidente do Conselho de povoação são eleitos por sufrágio directo e universal.

⁽⁹¹²⁾ O Governador de Província, o Administrador do Distrito, o Presidente do Conselho Municipal e o Presidente do Conselho de povoação, podem ser demitidos pelos respectivos órgãos deliberativos.

⁽⁹¹³⁾ Cfr. QUEIROZ, Cristina, *Direito Constitucional, as instituições do Estado Democrático e Constitucional*, ob. Cit, p. 192

⁽⁹¹⁴⁾ CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob. Cit, p. 130

Governo das autarquias locais consagrado na legislação autárquica de 1997, como um sistema presidencial, de tipo Americano. Importa aqui sublinhar algumas desvantagens deste sistema de governo presidencial autárquico, desde logo: (a) a possibilidade de paralisação da relação executivo-deliberativo em caso de conflito, o que conferia ao presidencialismo autárquico uma doze de instabilidade ao dotar dois poderes – presidente do Conselho Municipal e Assembleia Municipal- de uma mesma legitimidade eleitoral; (b) a construção de um sistema no qual o vencedor domina a totalidade da acção governativa sem dependência ou partilha de poderes, traduzindo-se esta numa ausência de divisão de responsabilidades. Quanto as vantagens do presidencialismo autárquico consagrado na legislação autárquica de 1997, podemos referenciar as seguintes: (a) uma maior estabilidade do executivo; (b) uma maior democratização do sistema pela eleição do chefe do executivo municipal por voto popular e, (c) uma mais forte limitação dos poderes do executivo municipal.

A lei nº1/2018 de 12 de Junho, alterou pontualmente a Constituição da República de Moçambique, tendo atribuído os órgãos deliberativos das entidades descentralizadas territoriais, o poder de demitir o chefe do executivo. No entender de alguns autores o sistema de Governo das entidades descentralizadas territoriais (em 2018) *passou de sistema presidencial para o sistema de governo com “algum pendor para o semiparlamentar, pois os governadores, administradores e Presidente das autarquias (...) prestam contas e respondem perante a Assembleia, a qual passou a ter competências para demitir o Governador de Província, o Administrador de Distrito e do Presidente do Conselho Autárquico”*⁽⁹¹⁵⁾.

Em relação ao actual sistema de governo dos órgãos de governação descentralizada provincial, distrital e autárquicas, os resultados da nossa pesquisa indicam que *trata-se de um sistema de governo semi-presidencial que se caracteriza pela ocorrência de dois elementos, de natureza jurídico-constitucional (i) a eleição directa do chefe do executivo das entidades descentralizadas e (ii) a subsistência do vínculo de responsabilidade política do executivo das entidades descentralizadas perante os respectivos órgãos deliberativos, dotados de poderes para demitir o Governador de Província, o*

⁽⁹¹⁵⁾ MACUÁCUA, Edson Da Graça, *Moçambique- Revisão Constitucional de 2018 e Descentralização*, Ob. Cit, p. 183

Administrador de Distrito, o Presidente do Conselho de Povoação e do Presidente do Conselho Autárquico.

8.2. Análise e interpretação dos dados relativos à aplicação das medidas tutelares sancionatórias.

8.2.1. Interpretação dos dados relativos à aplicação das medidas tutelares sancionatórias.

O estudo da aplicação das medidas tutelares sancionatórias baseou-se em quatro variáveis independentes, desde logo: (1) *a demissão do Governador de Província e do Administrador de Distrito pelo Chefe do Estado;* (2) *a dissolução das Assembleias Provinciais, Distritais e autárquicas pelo Governo;* (3) *a demissão do Presidente do Conselho autárquico pelo Governo;* (4) *a sujeição dos actos jurídico-Públicos de perda de mandato e de dissolução dos órgãos colegiais das entidades descentralizadas à apreciação e deliberação pelo Conselho constitucional.*

Estas três variáveis independente deverão estar relacionados com a opção do legislador moçambicano entre a governamentalização ou a jurisdicionalização da aplicação das medidas tutelares sancionatórias. Para estabelecer a relação entre as referidas variáveis independentes e a governamentalização ou jurisdicionalização da aplicação das medidas tutelares sancionatórias, é necessário analisar o processo da aplicação das medidas tutelares sancionatórias e determinar as entidades responsáveis pela emissão da decisão final sobre a aplicação das medidas tutelares sancionatórias. Ou seja, é imperioso analisar os procedimentos para a perda de mandato ou dissolução das assembleias provinciais, distritais e autárquicas, bem como analisar as questões relativas a reserva absoluta ou relativa da jurisdição em relação à aplicação das medidas tutelares sancionatórias.

Assim, dos dados colhidos, resulta que existem duas intervenções de natureza diferente para à aplicação das medidas tutelares sancionatórias: (a) uma primeira ***intervenção decisória administrativa***⁽⁹¹⁶⁾, em que, por um lado, o Governo pode dissolver por decreto as assembleias Provinciais e autárquicas, ou demitir o Presidente do Conselho autárquico e, por outro lado, o Presidente

⁽⁹¹⁶⁾ Cfr. Artigo 15 n°1, Artigo 16 n°1, artigo 22 n°1 todos da Lei n° 5/2019 de 31 de Maio.

da República pode demitir por despacho Presidencial o Governador de Província e o administrador do Distrito e; (b) uma segunda **intervenção decisória jurisdicional**⁽⁹¹⁷⁾, em que o Conselho Constitucional aprecia e delibera sobre a validação ou invalidação: (1) do decreto do Governo de dissolução das Assembleias Provincial, distrital ou autárquica; (2) do decreto do Governo de demissão do Presidente do Conselho autárquico e; (3) do despacho Presidencial de demissão do Governador de Província.

8.2.2. A Explicação dos dados relativos à aplicação das medidas tutelares sancionatórias.

Neste ponto analisaremos a origem governamentalização ou jurisdicionalização da aplicação das medidas tutelares sancionatórias no contexto moçambicano e a necessidade de encontrar as situações anteriores à actual opção legislativa dos procedimentos para à aplicação das medidas tutelares sancionatórias. Ora, antes da revisão pontual da Constituição da República de Moçambique em 2018, *o legislador moçambicano optou pela governamentalização absoluta da aplicação das medidas tutelares sancionatórias, pois cabia ao Conselho de Ministros tomar a primeira e a última pala sobre a perda de mandato do Presidente do Conselho Municipal e a dissolução das assembleias autárquicas, sem prejuízo do recurso gracioso e do recurso contencioso para o Tribunal Administrativo.*

Com efeito, o decreto de perda de mandato órgãos singulares das autarquias locais era assinado pelo Primeiro Ministro e publicado *no boletim da República*⁽⁹¹⁸⁾ não estando sujeito à apreciação e validação por qualquer órgão jurisdicional para produzir os seus efeitos jurídicos. “A perda do mandato, declarada pelo Conselho de Ministros era comunicada à Assembleia Municipal respectiva para efeito de substituição das pessoas por elas atingidas⁽⁹¹⁹⁾. No mesmo sentido, o decreto da dissolução dos órgãos das autarquias locais era assinado pelo Primeiro Ministro e publicado *no boletim da República*, não

⁽⁹¹⁷⁾ Cfr. Artigo 243 n°1 alíneas d), e) da CRM de 2004, actualizada pela Lei n°1/2018 de 12 de Junho, conjugado com o artigo 15 n°2, 3,4, Artigo 16 n°2, 3, 4, artigo 22 n°5 todos da Lei n° 5/2019 de 31 de Maio.

⁽⁹¹⁸⁾ Cfr. Artigo 209 n°3 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n°1/2018 de 12 de Junho.

⁽⁹¹⁹⁾ Cfr. Cfr. CISTAC, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Ob. Cit, p. 410.

estando sujeito à apreciação e validação por qualquer órgão jurisdicional para produzir os seus efeitos jurídicos.

8.2.1. A Validação ou especificação dos dados relativos à aplicação das medidas tutelares sancionatórias.

Face aos dados colhidos explicitaremos também sobre até que ponto as relações entre as variáveis independente e dependente são válidas no âmbito da aplicação das medidas tutelares sancionatórias. Ora, dissemos que a aplicação das medidas tutelares sancionatórias implica a combinação de uma primeira intervenção decisória administrativa com uma segunda intervenção decisória de natureza jurisdicional. Assim, as variáveis independentes: (1) a demissão do Governador de Província e do Administrador de Distrito pelo Chefe do Estado; (2) a dissolução das Assembleias Provinciais, Distritais e autárquicas pelo Governo; (3) a demissão do Presidente do Conselho autárquico pelo Governo; (4) a sujeição de todos actos jurídico-Públicos de perda de mandato e de dissolução dos órgãos colegiais das entidades descentralizadas à apreciação e deliberação pelo Conselho constitucional, **caracterizam a opção do legislador por uma jurisdicionalização relativa da aplicação das medidas tutelares sancionatórias, na medida em que as deliberações do conselho constitucional sobre: (1) a demissão do Governador de Província, (2) a demissão do administrador do distrito; (3) a demissão do Presidente do conselho autárquico e, (4) a dissolução das assembleias provinciais; distritais e autárquicas; são precedidas de uma primeira intervenção decisória de uma autoridade não jurisdicional, desde logo, pelo despacho presidencial de demissão do Governador de Província ou do administrador do Distrito; pelo decreto do Governo de demissão do Presidente do Conselho autárquico ou de dissolução das assembleias provinciais ou autárquicas.**

Com efeito, a reserva da jurisdição diz-se relativa “quando ao juiz, constitucionalmente, já só compete a última palavra. Aí admite-se que haja uma primeira intervenção decisória de uma autoridade não jurisdicional (paradigmática, mas não necessariamente, a Administração), ainda que essa intervenção decisória esteja depois exposta a um controlo judicial”⁽⁹²⁰⁾. “Um

⁽⁹²⁰⁾ RANGEL, Paulo Castro. *Reserva da Jurisdição*. Sentido dogmático e sentido Jurisdicional, Porto, 1997; p. 65

Tribunal, mesmo quando se limita a proferir a última palavra, exerce uma função que lhe está constitucionalmente reservada e que não poderá ser exercida por nenhuma outra autoridade”⁽⁹²¹⁾. Assim, as decisões do Presidente da República e do Governo em matéria de perda de mandato dos órgãos singulares das entidades descentralizadas e em matéria de dissolução dos respectivos órgãos colegiais, estão expostas a um controlo jurisdicional pelo Conselho Constitucional. Ou seja, em Moçambique compete ao Conselho Constitucional a última palavra em matéria de perda de mandato dos órgãos singulares das entidades descentralizadas e em matéria de dissolução dos respectivos órgãos colegiais.

Portanto, o conselho Constitucional delibera por acórdão a validação ou invalidação do despacho presidencial de demissão do Governador de Província ou do Administrador do Distrito bem como a validação ou invalidação do decreto do Governo de demissão do Presidente do Conselho autárquico; do decreto de dissolução da assembleia provincial ou autárquica e *causa finita*⁽⁹²²⁾.

8.2.3. Discussão dos resultados relativos à aplicação das medidas tutelares sancionatórias.

Dos dados colhidos, resulta que o legislador moçambicano tinha várias opções em relação a aplicação das medidas tutelares sancionatórias, desde logo: (a) a opção por uma governamentalização absoluta da aplicação das medidas tutelares sancionatórias e; (b) a opção por uma jurisdicionalização absoluta ou (c) relativa da aplicação das medidas tutelares sancionatórias.

Resulta dos dados colectados que o legislador moçambicano **excluiu a jurisdicionalização absoluta** da aplicação das medidas tutelares sancionatórias, porque ainda prevalece a intervenção do Governo na aplicação das medidas tutelares sancionatórias. Mas em direito comparado, a lei Portuguesa n°27/96, de 1 de Agosto desgovernamentalizou a tutela administrativa e deferiu aos tribunais administrativos a exclusiva competência

⁽⁹²¹⁾ RANGEL, Paulo Castro. *Reserva da Jurisdição. Sentido dogmático e sentido Jurisdicional*, Ob. Cit, p. 68

⁽⁹²²⁾ Os acórdãos do conselho Constitucional são de cumprimento obrigatório para todos os cidadãos, instituições e demais pessoas jurídicas, não são passíveis de recurso e prevalecem sobre as outras decisões. Cfr. artigo 247 n°1 da CRM de 2004.

para a aplicação da sanção tutelar. Com efeito, “as decisões de perda do mandato e de dissolução de órgãos autárquicos ou de entidades equiparadas são da competência dos tribunais administrativos de círculo. As acções para perda de mandato ou de dissolução de órgãos autárquicos ou de entidades equiparadas são interpostas pelo Ministério Público, por qualquer membro do órgão de que faz parte aquele contra quem for formulado o pedido, ou por quem tenha interesse directo em demandar, o qual se exprime pela utilidade derivada da procedência da acção”⁽⁹²³⁾. Esta solução de jurisdicionalização absoluta das medidas tutelares sancionatórias, parece-nos a mais acertada por duas razões: (1) constituiria uma especial defesa dos titulares dos órgãos eleitos por sufrágio directo e universal ao nível dos órgãos de governação descentralizada provincial, distrital e autárquica; (2) afastaria as suspeitas da imparcialidade do Governo quando o autarca ou o governador a sancionar pertencesse ao partido diferente do Governo.

Diferentemente, **o legislador moçambicano optou por uma jurisdicionalização relativa da aplicação das medidas tutelares sancionatórias**, pois a aplicação das medidas tutelares sancionatórias implica a combinação de uma primeira intervenção decisória administrativa com uma segunda intervenção decisória de natureza jurisdicional. A primeira fase de natureza administrativa comporta a emissão pelo Conselho de Ministros do decreto de demissão do Presidente do Conselho autárquico ou de dissolução das assembleias provinciais, distritais ou autárquicas, incluindo a emissão do despacho Presidencial de demissão do Governador de Província pelo Chefe do Estado. *Esta fase da governamentalização da aplicação das medidas tutelares sancionatórias, tem o inconveniente de representar uma fraca defesa dos titulares dos órgãos eleitos por sufrágio directo e universal e de criar suspeitas sobre a imparcialidade do Governo quando o autarca ou o governador a sancionar pertencesse ao partido diferente do Governo.*

A segunda fase de natureza jurisdicional comporta a intervenção do Conselho constitucional: (a) *na apreciação e deliberação sobre a demissão do governador de província e do Administrador do Distrito, pelo Presidente da República;* (b) *na apreciação e deliberação sobre a dissolução das assembleias*

⁽⁹²³⁾ Cfr. Artigo 11 n° 1 e 2 da Lei Portuguesa n° 27/96 de 01 de Agosto.

provinciais, distritais e autárquicas, pelo Conselho de Ministros e (c) na apreciação e deliberação sobre a demissão do Presidente do Conselho autárquico, pelo Conselho de Ministros ⁽⁹²⁴⁾. Esta fase da jurisdicionalização da aplicação das medidas tutelares sancionatórias, tem a vantagem de *(1) constituir uma especial defesa dos titulares dos órgãos eleitos por sufrágio directo e universal ao nível dos órgãos de governação descentralizada provincial, distrital e autárquica e; (2) afastar as suspeitas de imparcialidade do processo de aplicação das medidas tutelares sancionatórias, apesar da forma de composição do Conselho constitucional.*

A Constituição da República de Moçambique, bem como a legislação de tutela administrativa dos órgãos de governação descentralizada provincial e autárquica *são omissos em relação aos mecanismos de remessa ao Conselho Constitucional dos decretos do Governo que declaram a perda de mandato do Presidente do Conselho autárquico ou a dissolução das assembleias provincial e autárquica, bem como a remessa ao Conselho Constitucional do despacho Presidencial que declara a demissão do Governador de Província e do administrador do distrito pelo Presidente da República. Com efeito, a Constituição da República de Moçambique limita-se a estabelecer que “compete ao Conselho Constitucional: (1) apreciar e deliberar sobre a demissão do Governador de Província e do administrador do Distrito, pelo Presidente da República; (2) apreciar e deliberar sobre a dissolução das assembleias provinciais, distritais e autárquicas, pelo Conselho de Ministros”*⁽⁹²⁵⁾. ora, daqui resulta a necessidade de identificar quais são as entidades com legitimidade activa para submeter ao Conselho Constitucional os processos relativos: *(1) a demissão do Governador de Província e do administrador do Distrito pelo Presidente da República e; (2) a demissão do Presidente do Conselho autárquico pelo Conselho de Ministros, ou (3) a dissolução das assembleias provinciais, distritais e autárquicas pelo Conselho de Ministros.*

Ora, tendo em conta que o Conselho Constitucional é um órgão jurisdicional, parece-nos que vigora o princípio do pedido, segundo o qual, “o

⁽⁹²⁴⁾ Cfr. Artigo 243 n.º 1 alíneas d), e) da CRM de 2004, actualizada pela lei n.º 1/2018 de 12 de Junho.

⁽⁹²⁵⁾ Cfr. artigo 243 n.º 1 alíneas d), e) da CRM de 2004, actualizada pela Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho.

processo só inicia sob o impulso das entidades às quais é constitucionalmente reconhecida legitimidade processual activa”⁽⁹²⁶⁾. O Conselho constitucional actua a pedido das pessoas ou entidades com legitimidade processual activa e não mediante iniciativa dos juízes que o compõem. Neste sentido, as entidades com competência para demitir o Governador de Província, o Administrador do Distrito e o Presidente do Conselho autárquico ou decretar a dissolução da assembleia provincial, distrital e autárquica, têm legitimidade para submeter os respectivos processos ao conselho constitucional para a sua apreciação e validação.

Assim, os processos para a demissão do Presidente do Conselho autárquico e para dissolução da assembleia provincial e autárquica são submetidos ao Conselho Constitucional pelo Governo tendo os respetivos processos precedência e urgência sobre os demais expedientes da jurisdição constitucional⁽⁹²⁷⁾. No mesmo sentido, os processos para a demissão do Governador de Província e do Administrador de Distrito são submetidos ao Conselho Constitucional pelo Presidente da República tendo os respetivos processos precedência e urgência sobre os demais expedientes da jurisdição constitucional ”⁽⁹²⁸⁾.

Note-se que, o processo de (1) apreciação e deliberação sobre a demissão do Governador de Província e do administrador do Distrito, pelo Presidente da República e; (2) o processo de apreciação e deliberação sobre a dissolução das assembleias provinciais, distritais e autárquicas, pelo Conselho de Ministros, são processos especiais não previstos na Lei orgânica do Conselho Constitucional. Mesmo assim, a doutrina vai no sentido de que qualquer processo submetido a jurisdição constitucional estará sujeita às normas do direito processual constitucional em sentido amplo, entendido como “conjunto de regras e princípios positivados na constituição e noutras fontes de direito (leis tratados) que regulam os procedimentos juridicamente ordenados à solução de questões de natureza jurídico-constitucional”⁽⁹²⁹⁾.

⁽⁹²⁶⁾) Cfr. CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional e teoria da Constituição*, 7ª Ed. Almedina, 2003, p. 971.

⁽⁹²⁷⁾ Cfr. Artigos 15 n.º2; artigo 16 n.º2 e artigo 22 n.º5 todos da Lei 5/2019 de 31 de Maio.

⁽⁹²⁸⁾ Cfr. Artigo 20 n.º 5, 6 da Lei n.º 5/2019 de 31 de Maio.

⁽⁹²⁹⁾ Cfr. CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional e teoria da Constituição*, 7ª Ed. Almedina, 2003, p. 965.

Finalmente, importa discutir a admissibilidade de recursos contra as decisões tutelares sancionatórias. Ora, o regime jurídico de recurso do Decreto do Governo que demite o Presidente do Conselho autárquico estabelecido no artigo 100 n.º4 da Lei n.º6/2018 de 3 de Agosto é incompatível com o regime jurídico de submissão oficiosa pelo Conselho de Ministros do referido decreto ao Conselho Constitucional, para a sua validação nos termos do artigo 22 n.º5 da Lei de tutela administrativa n.º 5/2019 de 31 de Maio.

Com efeito, o decreto do Conselho de Ministros que declara a perda de mandato do Presidente do Conselho autárquico, *“pode ser objecto de reclamação, ou de recurso contencioso para o plenário do Tribunal administrativo”*⁽⁹³⁰⁾, o que parece-nos incompatível com a norma segundo a qual o decreto de demissão do Presidente do Conselho autárquico *“é objecto de apreciação pelo Conselho Constitucional, é de carácter urgente e tem prioridade sobre os demais expedientes da jurisdição constitucional”*⁽⁹³¹⁾. Parece-nos que o decreto do Governo que demite o Presidente do Conselho autárquico torna-se definitivo e executório depois da sua apreciação e validação pelo acórdão do Conselho Constitucional; facto que o torna irrecorrível, inutilizando por completo o regime jurídico de impugnação contenciosa previsto 100 n.º4 da Lei n.º6/2018 de 3 de Agosto. Com efeito, *“os acórdãos do Conselho Constitucional são de cumprimento obrigatório para todos os cidadãos, instituições e demais pessoas jurídicas, não são passíveis de recurso e prevalecem sobre outras decisões”*⁽⁹³²⁾.

⁽⁹³⁰⁾ Cfr. artigo 100 n.º4 da Lei n.º6/2018 de 3 de Agosto

⁽⁹³¹⁾ Cfr. artigo 22 n.º5 da Lei n.º 5/2019 de 31 de Maio

⁽⁹³²⁾ Cfr. Artigo 247 n.º1 da CRM de 2004, actualizada pela Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho.

CONCLUSÕES

Da análise de todos os aspectos pertinentes relacionados com o sistema de governo das entidades descentralizadas e a aplicação das medidas tutelares sancionatórias na ordem jurídica moçambicana, resultam as seguintes ilações gerais:

1. presente estudo seguiu certos métodos e técnicas de pesquisa para determinar o sistema de governo dos órgãos de governação descentralizada Provincial, distrital e das autarquias locais em Moçambique, bem como determinar a opção do legislador moçambicano entre a governamentalização e a jurisdicionalização das medidas tutelares sancionatórias aplicadas aos órgãos singulares e colegiais das entidades descentralizadas. Tratou-se de uma pesquisa qualitativa, descritiva, bibliográfica, documental, dedutiva, histórica, comparativa e hermenêutica, conforme os métodos e técnicas que foram utilizados na sua realização.
2. A teoria da organização administrativa aponta dois elementos essenciais, desde logo: (a) as pessoas colectivas públicas e (b) os serviços públicos. *Os órgãos de governação descentralizada provincial, distrital e as autarquias locais enquadram-se dentro das pessoas colectivas de população e território ou de tipo territorial e são integrados por serviços públicos executivos, de controlo, auditoria e fiscalização, de coordenação e técnicos.*
3. A administração pública moçambicana herdada do Sistema colonial e que durou até 1990, caracterizava-se por uma estrutura administrativa essencialmente baseada no princípio da centralização concentrada em que as ordens emanadas de cima, do centro da decisão política, circulavam para baixo, através dos canais administrativos, até coletividades inferiores, onde os agentes do poder atuam como meros instrumentos de execução e controlo, em obediência a estritas ordens recebidas. Cabia aí aos servidores do Estado o papel de cumpridores de decisões, que não são suas, mas se fazem tão-somente por seu intermédio.

4. A partir da Constituição da República de Moçambique de 1990, a Administração Pública moçambicana passou a estruturar-se com base no princípio da descentralização e da desconcentração. Ou seja, a opção fundamental que o texto constitucional moçambicano de 1990 e de 2004 fez no sentido de unitarismo do Estado como esquema de estruturação do Estado Moçambicano acomoda no seu seio esquemas de descentralização administrativa de diversa índole: (a) de *descentralização administrativa geral*, ligada a toda a Administração Pública, de base não territorial e; (b) de *descentralização territorial local*, através de criação dos órgãos de governação descentralizada provincial, distrital e das autarquias locais.
5. A descentralização é de todo compatível com o Estado unitário como moçambique, mas unicamente a *descentralização administrativa*, visto que a *descentralização política* já se desloca conceitualmente para a esfera do Estado Federal e das regiões autónomas.
6. A organização administrativa moçambicana pode ser dividida em quatro fases desde logo: (1) a fase da centralização e concentração administrativa colonial (1498-1975); (2) a fase da centralização e concentração administrativa monopartidária do Estado-administração (1975-1990); (3) a fase da introdução e implementação da descentralização administrativa autárquica (1990-2018); (4) a fase da introdução e implementação da descentralização administrativa provincial, distrital e autárquica (2018- ...);
7. A organização Administrativa moçambicana estrutura-se com base nos princípios da autonomia local, subsidiariedade, desconcentração e descentralização, desburocratização e simplificação de procedimentos, unidade de acção e poderes de direcção do governo, coordenação e articulação dos órgãos da administração pública, fiscalização e supervisão da Administração pública pelos cidadãos, modernização, eficiência e eficácia, aproximação da Administração Pública ao cidadão, participação do cidadão na gestão da Administração Pública, continuidade do serviço público, estrutura hierárquica e responsabilidade pessoal.

8. O Estado moçambicano é uma pessoa colectiva que desempenha sob a direcção do Governo a *Administração directa do Estado*, que compreende os serviços públicos directamente prestados pelos órgãos do Estado, desde logo: os órgãos centrais, independentes, locais e de representação do Estado no estrangeiro;
9. A *Administração estadual descentralizada moçambicana* compreende as seguintes espécies: (a) os órgãos de governação descentralizada Provincial e distrital; (b) as autarquias locais; (c) a administração indirecta do Estado; (d) instituições públicas do ensino superior e; (e) associações públicas.
10. Administração dos órgãos de governação descentralizada provincial, distrital e autárquica é confiada aos órgãos deliberativos e executivos. Os órgãos deliberativos das entidades descentralizadas são constituídos por membros eleitos por sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico dos cidadãos eleitores residentes na respectiva circunscrição territorial.
11. Os órgãos executivos das entidades descentralizadas são compostos pelo chefe do executivo local, eleito por sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico dos cidadãos eleitores residentes na respectiva circunscrição territorial. É eleito como órgão executivo singular dos órgãos de governação descentralizada provincial, distrital ou autárquica, o cabeça de lista do partido político, coligação de partidos políticos, ou grupo de cidadãos eleitores que obtiver maioria de votos nas eleições para o respetivo órgão deliberativo. O Chefe do executivo das entidades descentralizadas tem competências de nomear e exonerar os directores provinciais, distritais ou os vereadores conforme se trate de órgãos de governação descentralizada provincial, distrital ou autárquica.
12. Os órgãos deliberativos e executivos singulares das entidades descentralizadas são eleitos por sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico para um mandato de cinco anos.
13. o sistema de governo, diz respeito a configuração e à relação dos diversos órgãos das entidades descentralizadas entre si e relativamente a comunidade política local.

14. A primeira legislação autárquica de Moçambique (Lei n°2/97 de 18 de Fevereiro) implantou um sistema de Governo Municipal de tipo presidencial, pois nem o presidente do Conselho Municipal podia dissolver a Assembleia Municipal, nem a Assembleia provincial podia aprovar uma moção de censura contra o presidente do executivo colegial autárquico, estando condenados a uma coabitação por todo tempo da duração dos respectivos mandatos.
15. Na segunda legislação autárquica de 2018 (Lei n° 6/2018 de 3 de Agosto), os órgãos executivos singulares das entidades descentralizadas são politicamente responsáveis perante os órgãos deliberativos, na medida que os órgãos deliberativos das entidades descentralizadas dispõem da competência de demitir os órgãos executivos singulares eleitos, podendo ainda através de uma moção de censura forçar a demissão do governo das entidades descentralizadas.
16. As entidades descentralizadas adoptaram o sistema de governo de pendor semi-Presidencial, pela ocorrência de dois elementos de natureza jurídico-constitucional (i) *a eleição directa do chefe do executivo das entidades descentralizadas e; (ii) a subsistência do vínculo de responsabilidade política do Governo das entidades descentralizadas perante os respectivos órgãos deliberativos.*
17. Os procedimentos legais relativos à demissão do Governador de Província pela Assembleia Provincial, estão expressamente consagrados na lei n°4/2019 de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal dos órgãos executivos da governação descentralizada provincial. Tais procedimentos compreendem: (a) *a fase da iniciativa da assembleia provincial com base na ocorrência dos fundamentos que justifiquem a demissão do Governador de Província (b) a fase da instrução integrada pelo inquérito, sindicância ou auditoria aos órgãos ou serviços do conselho executivo Provincial; (c) a fase da defesa do Governador provincial e; (c) a fase da deliberação aprovada por maioria de dois terços.*
18. A demissão do Governador de Província pela Assembleia provincial, não está sujeita à apreciação e deliberação pelo Conselho Constitucional e a lei não prevê a possibilidade de qualquer tipo de recurso. Parece-nos ser

uma solução acertada, tendo em conta que se trata de um mecanismo freios e contrapesos entre os órgãos deliberativos e executivos das entidades descentralizadas.

19. Verifica-se uma lacuna na lei n° 8/ 2018 de 03 de Agosto em relação aos procedimentos legais para a demissão do Presidente do Conselho autárquico pela respectiva assembleia autárquica. Trata-se de um vazio legal que podia ser preenchido com um regime jurídico semelhante ao regime jurídico da demissão do Governador de Província pela respectiva assembleia provincial.
20. O controlo do poder das entidades descentralizadas é feito através da tutela administrativa do Estado exercida pelo Presidente da República e Conselho de Ministros, podendo delegar esta competência ao Ministro que superintende a área da administração local e ao Secretário do Estado na Província, nos termos a regulamentar.
21. Os órgãos de governação descentralizada Provincial, distrital e das autarquias locais em Moçambique estão sujeitos à tutela inspectiva, sancionatória e integrativa.
22. A tutela sancionatória que se apresenta essencialmente sob duas formas: a perda de mandato dos órgãos singulares e a dissolução dos órgãos colegiais das entidades descentralizadas.
23. A perda de mandato dos órgãos executivos singulares e a dissolução dos órgãos deliberativos das entidades descentralizadas, constituem as formas de cessação antecipada do mandato com carácter sancionatório, sendo que no passado, a aplicação das medidas tutelares sancionatórias era da exclusiva competência do Governo, sem intervenção de qualquer órgão jurisdicional.
24. Os fundamentos e procedimentos administrativos relativos à dissolução da assembleia provincial ou autárquica pelo Governo estão expressamente previstos na lei e compreendem: *(a) a fase da iniciativa Governamental; (b) a fase da decisão do Governo; (c) a fase da eficácia: publicação e remessa para validação pelo Conselho Constitucional. Verifica-se a inexistência da fase da instrução e de defesa das assembleias provinciais ou autárquicas no âmbito da intervenção decisória de natureza administrativa.*

25. Os fundamentos e os procedimentos administrativos relativos à demissão do Governador de Província pelo Presidente da República estão expressamente previstos na lei e compreendem: (a) a fase da iniciativa presidencial; (b) a fase instrutória da consulta ao Conselho do Estado (c) a fase instrutória de auditoria, inquérito ou sindicância; (d) a fase da acusação; (e) a fase da defesa; (f) a fase da decisão (g) a fase da eficácia: publicação e remessa do despacho presidencial para a sua validação pelo Conselho Constitucional.
26. Os fundamentos e os procedimentos administrativos relativos à demissão do Presidente do Conselho autárquico pelo Conselho de Ministros estão expressamente previstos na lei e compreendem: (a) a fase da iniciativa governamental; (b) a fase instrutória de auditoria, inquérito ou sindicância; (c) a fase da acusação; (d) a fase da defesa; (e) a fase da decisão; (f) a fase da eficácia: publicação e remessa do decreto governamental para a sua validação pelo Conselho Constitucional.
27. O decreto do Conselho de Ministros que declara a perda de mandato do Presidente do Conselho autárquico, pode ser objecto de recurso contencioso para o plenário do Tribunal administrativo, nos termos do artigo 100 n.º 4 da Lei n.º 6/2018 de 3 de Agosto, mas este regime jurídico colide com o outro regime jurídico previsto no artigo 22 n.º 5 da Lei de tutela administrativa (Lei n.º 5/2019 de 31 de maio), segundo o qual, o decreto de demissão do Presidente do Conselho autárquico pelo Governo é objecto de apreciação pelo Conselho constitucional, sendo de carácter urgente e prioritário sobre os demais expedientes da jurisdição constitucional. Assim sendo, depois do Conselho constitucional se pronunciar, não há uma possibilidade constitucional para o Presidente do Conselho autárquico demitido pelo Governo recorrer contenciosamente para o plenário do tribunal Administrativo, pois *os acórdãos do Conselho constitucional não são passíveis de recurso e prevalecem sobre outras decisões*” nos termos do artigo 247 n.º 1 da CRM de 2004, actualizada pela lei n.º 1/2018 de 12 de Junho.
28. Do actual regime jurídico de tutela administrativa previsto na Lei n.º 5/2019 de 31 de Maio resulta que o legislador constitucional e ordinário optou pela jurisdicionalização relativa da tutela sancionatória, através do

qual foi cometida ao Conselho constitucional a última palavra para a aplicação da sanção de perda de mandato aos órgãos executivos singulares e a sanção de dissolução aos órgãos deliberativos das entidades descentralizadas. Esta opção pela jurisdicionalização relativa das medidas tutelares sancionatórias constitui uma solução que resultou da evolução do regime de tutela numa deriva para a jurisdicionalização relativa perante a insuficiência de anteriores opções legislativas em que tal competência estava deferida exclusivamente à administração estadual.

29. A Constituição da República de Moçambique de forma expressa optou pela jurisdicionalização relativa da aplicação das medidas tutelares sancionatórias, ao estabelecer nos artigos 272 n.º 4 e 5; artigo 273 n.º 1 e 2 que o despacho de demissão do Governador de Província e do Administrador de Distrito exarado pelo Presidente da República é sujeito à apreciação pelo Conselho constitucional. No mesmo sentido, o decreto do Governo que declara a perda de mandato do Presidente do Conselho autárquico, bem como a dissolução das assembleias provinciais, distritais e autárquicas estão sujeitos à apreciação e deliberação pelo Conselho Constitucional.
30. Apesar da jurisdicionalização relativa da aplicação das medidas tutelares sancionatórias traduzir um novo paradigma da tutela de natureza sancionatória na medida em que a administração sujeita as suas decisões ao controlo jurisdicional, ainda prevalecem na fase administrativa de aplicação das medidas tutelares sancionatórias juízos de suspeita quanto a uma eventual falta de imparcialidade e fraca garantia de defesa dos próprios eleitos locais.
31. A jurisdicionalização relativa da aplicação das medidas tutelares sancionatórias, em que o Conselho Constitucional detém o monopólio da última palavra, carece ainda da previsão de regras processuais especiais ao nível do direito processual constitucional, pois não há previsões legais que permitam nos concluir que durante o processo de apreciação das decisões sancionatórias dos órgãos tutelares pelo Conselho Constitucional, são concedidas ao réu as garantias de defesa instituídas

para o contencioso constitucional, em particular o direito ao contraditório e o igual direito a um processo justo e equitativo.

32. A lei de tutela administrativa (Lei n° 5/2019 de 31 de Maio) sobre os órgãos desgovernança descentralizada provincial, distrital e autárquica, limita-se a prever que o processo de apreciação pelo Conselho Constitucional das decisões sancionatórias dos órgãos tutelares é de carácter urgente e tem prioridade sobre os demais expediente da jurisdição constitucional, deixando alguns problemas, porque ainda que se justifique uma tramitação urgente, a verdade é que não há prazos especificamente previstos e, se houvesse tais prazos curtos não seriam compagináveis com as garantias de defesa a conceder num processo de carácter sancionatório.

SUGESTÕES

Durante a pesquisa foram constatados alguns aspectos que na nossa opinião precisam de ser melhorados ou solucionados, facto que nos faz tecer as seguintes sugestões:

1. As lacunas que se verifica na lei n° 8/ 2018 de 03 de Agosto em relação aos fundamentos e procedimentos legais para a demissão do Presidente do Conselho autárquico pela respectiva assembleia autárquica poderá ser preenchida se o legislador ordinário estabelecer um regime jurídico semelhante ao regime jurídico da demissão do Governador de Província pela respectiva assembleia provincial previsto no artigo 41 da Lei n° 4/2019 de 31 de Maio.
2. Face a irrecorribilidade das decisões do Conselho Constitucional prevista no artigo 247 n°1 da *Constituição da República de Moçambique*, sugere-se a revogação expressa do artigo 100 n°4 da Lei n°6/2019 de 3 de Agosto, por se mostrar inaplicável.
3. Sugerimos a jurisdicionalização absoluta da aplicação das medidas tutelares sancionatórias para afastar juízos de suspeita quanto a uma eventual falta de imparcialidade do governo na aplicação das medidas tutelares sancionatórias bem como para garantir um forte de defesa dos próprios eleitos locais. Neste sentido, de *iure condendo*, as decisões de perda do mandato e de dissolução de órgãos executivos e deliberativos

das entidades descentralizadas deverão ser da competência absoluta do Conselho Constitucional, cabendo a este órgão a primeira e a última palavra sobre a aplicação das medidas tutelares sancionatórias. Assim, acções para perda de mandato ou de dissolução de órgãos das entidades descentralizadas deverão, de *iure condendo*, serem interpostas pelo Ministério Público, ou qualquer membro do órgão de que faz parte aquele contra quem for formulado o pedido, ou por quem tenha interesse directo em demandar, o qual se exprime pela utilidade derivada da procedência da acção.

4. Há uma necessidade de estabelecer por lei as normas processuais especiais relativas ao processo de apreciação pelo Conselho constitucional das decisões tutelares sancionatórias aplicadas pelo Governo e pelo Presidente da República aos órgãos executivos ou deliberativos das entidades descentralizadas, concedendo ao réu as garantias de defesa instituídas para o contencioso constitucional, em particular o direito ao contraditório e o igual direito a um processo justo e equitativo. No mesmo sentido, há uma necessidade de fixação legal de prazos para a tramitação dos processos da jurisdição constitucional referentes à demissão do Governador de Província e do Administrador do distrito pelo Presidente da República, bem como a demissão do Presidente do conselho autárquico e a dissolução das assembleias provinciais e distritais pelo Conselho de Ministros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A - OBRAS

1. **AAVV**, *Autarquias locais em Moçambique. Antecedentes e regime jurídico*. Oficinas gráficas da imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa – Maputo, 1998.
2. **AAVV**, *Direito Administrativo das autarquias locais. Estudos*, Coimbra Editora, Coimbra, 2010.
3. **ALMEIDA**, Mário Aroso de. *Teoria geral do Direito administrativo. O novo regime do Código de Procedimento administrativo*, 2ª Edição, Coimbra, Almedina, 2015.
4. **AMARAL**, Diogo FREITAS, *Curso de Direito Administrativo, I, 3ª Ed.* Coimbra, 2006.
5. **AMARAL**, Maria Lúcia, *A forma da República. Uma introdução do Estudo do Direito Constitucional*, 1ª Ed. Reimpressão, Coimbra: Coimbra Editora, 2012.
6. **ARAÚJO**, Raul, *Os Sistemas de Governo de Transição democrática nos PALOP*, Coimbra, 2000.
7. **BICUDO**, Maria Aparecida Viggiani (Org.), *pesquisa qualitativa, segundo a visão fenomenológica*. São Paulo: Cortez, 2011.
8. **BONAVIDES**, Paulo, *ciência política*, 10ª Edição Revista e actualizada, São Paulo, Malheiros Editores LTDA, 2001.
9. **BRITO**, Wladimir, *Lições de Direito Processual administrativo*, 2ª Edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2008.
10. **CANAS**, Vitalino, *o Sistema de Governo Moçambicano na Constituição de 1990*, In RLAD, I, Lisboa, 1997;
11. _____, *A Lei Quadro das Autarquias – opções políticas*, in AAVV, *Autarquias locais em Moçambique – Antecedentes e regime jurídico*; Lisboa / Maputo, 1998;
12. **CANOTILHO**, J.J Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª Edição (17ª Reimpressão), Coimbra: Almedina; 2003
13. **CARVALHO**, J. Eduardo, *Metodologia de trabalho Científico. “saber-fazer” da investigação para dissertações e teses*; Lisboa, Escolar Editora, 2009.

14. **CHAMBULE**, Alfredo, *Garantia dos Particulares*, Maputo: Imprensa Universitária da Universidade Eduardo Mondlane; 2002.
15. **CISTAC**, Gilles e **CHIZIANE**, Eduardo, *10 anos de Descentralização em Moçambique, os caminhos sinuosos de um processo emergente*, Maputo, 2007.
16. _____, Gilles, *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Maputo, 2001.
17. _____, *História da Evolução Constitucional da Pátria Amada*, Maputo, 2009.
18. _____, *O Tribunal Administrativo de Moçambique*, Maputo: Imprensa Universitária da Universidade Eduardo Mondlane; 1997.
19. **CORREIA**, José Manuel Sérvulo, *et al*, *Estudos de Direito Processual Administrativo*, Lisboa: Lex; 2002.
20. **ECO**, Umberto, *Como se faz uma tese em ciências Humanas*, Tradução de Ana Falcão Bastos e Luís Leitão, Lisboa, Editorial Presença, 1997
21. **FOLQUE**, André, *a tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios*, Coimbra, 2004
22. **FERNANDES**, Tiago de Matos, *o poder local em Moçambique – descentralização, pluralismo jurídico e legitimação*, Porto, 2009;
23. **FREITAS DO AMARAL**, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª Edição (Reimpressão), Coimbra, Almedina, 1998.
24. _____, *Curso de Direito administrativo, I*, 3ª Ed., Coimbra, 2006.
25. _____, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª Edição (4ª Reimpressão), Almedina, Coimbra, 2000.
26. **FREITAS**, Dinamene De, *o acto administrativo inconstitucional. Delimitação do conceito para um contencioso constitucional dos actos administrativos*, 1ª Ed, Coimbra Editora, Coimbra, 2010.
27. **GONÇALVES**, Jaime Pedro, *a Paz dos Moçambicanos*, Beira 2014;
28. **GONÇALVES**, Pedro, *o novo regime jurídico da tutela Administrativa sobre Autarquias locais*, Coimbra, 1997.
29. **GOUVEIA**, Jorge Bacelar, *Manual de Direito Constitucional*, Volume II, 3ª Edição revista e actualizada, Coimbra, Almedina, 2009.

30. _____, *a Dissolução da Assembleia da República – uma nova perspectiva dogmática do Direito Constitucional*, Coimbra, 2007.
31. _____, *Direito Constitucional de Moçambique*, Lisboa/Maputo: IdiLP, 2015.
32. GRAÇA, Pedro Borges, *a construção da Nação em África*, Coimbra, 2005.
33. HUGON, PHILIPPE, *Geopolítica de África*, 3ª Ed. Lisboa, 2014;
34. JOSÉ, André Cristiano, *autoridades Ardilosas e Democracia em Moçambique*, in AAVV, *o reconhecimento pelo Estado das autoridades locais e participação pública – experiências, obstáculos e possibilidades em Moçambique* (org. HELENE MARIA KYRED LARS BUUR AND TEREZINHA DA SILVA), Maputo, 2007.
35. KELSEN, Hans, *Teoria Geral do Direito e do Estado*, 3ª Ed. São Paulo, 2000;
36. KELSEN, Hans, *O Estado Como integração*, São Paulo, 2003.
37. LISBOA, Ivan, *O Visto dos Tribunais Administrativos de Moçambique*, Maputo: Escolar Editora; 2014.
38. LUNDIN, Iraê Baptista, *Metodologia de Pesquisa em Ciências sociais*, Escolar Editora, Maputo, 2016.
39. MACAMO, Fernando Rostino, *a tutela Administrativa*, in AAVV, *Autarquias locais em Moçambique – antecedentes e regime jurídico*, Lisboa/Maputo, 1998.
40. MACHADO, João Baptista, *participação e descentralização*, 2ª Ed. Coimbra, 1982.
41. MACIE, Albano, *Lições de Direito Administrativo Moçambicano*, Vol. I, Maputo, 2012.
42. MACUÁCUA, Edson Da Graça, *Moçambique- Revisão Constitucional de 2018 e Descentralização. Contexto, processo, inovações, desafios e perspectivas*. Escolar Editora, Maputo, 2019.
43. MAZULA, Aguiar, in AAVV, *Autarquias locais em Moçambique. Antecedentes e regime jurídico*. Oficinas gráficas da imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa – Maputo, 1998.
44. MENDES, João De Castro, *Direito Processual I*, Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa; 1980

45. MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa anotada*. Tomo III, organização do poder político e revisão da constituição disposições finais e transitórias (art. 202 a 296) Coimbra: Coimbra Editora, 2007,
46. MIRANDA, Jorge, *Manual De Direito Constitucional*, Tomo III, Coimbra, 1985
47. _____, *Ciência política – Formas de Governo*, Lisboa, 1992.
48. _____, *Teoria do Estado e da Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, Coimbra, 2002
49. _____, *Manual de Direito Constitucional*, 2ª ed. Tomo VI. Coimbra: Coimbra Editora, 2005.
50. _____, *Manual de Direito Constitucional. Tomo V. Actividade Constitucional do Estado*. 3.ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2004.
51. _____, *Manual de Direito Constitucional; Constituição e Inconstitucionalidade*. 3ª Edição (Reimpressão). **Tomo II**. Coimbra: Coimbra Editora, Coimbra, 1996.
52. **NEVES**, Maria José L. Castanheira, *Governo e Administração local*, Coimbra Editora, Coimbra, 2004.
53. NOVAIS, Jorge Reis, *Contributo para uma Teoria do Estado de Direito. Do Estado de Direito Liberal ao Estado Social e Democrático de Direito*. Gráfica da Coimbra Bairro de S. José 2, Coimbra, 1987.
54. OLIVEIRA, António Cândido De, *in* “Direito das autarquias locais”, Coimbra Editora, Braga, 1993.
55. OLIVEIRA, Sílvio Luiz, *Metodologia científica aplicada ao Direito*. São Paulo, Pioneira Thomson Learning, 2002
56. PIÇARRA, Nuno, *A separação dos Poderes como doutrina e princípio constitucional. Um contributo para o estudo das suas origens e evolução*. Coimbra Editora, Coimbra, 1989.
57. PINTO, Ricardo Leite, *Referendo Local e Descentralização política (contributo para o estudo do referendo Local no Constitucionalismo Português)*, Livraria Almedina, Coimbra, 1988
58. PINTO, Elina, *et al; Direito Administrativo das autarquias locais. Estudos*, Coimbra Editora, Coimbra, 2010.

59. **QUEIROZ**, Cristina, *Direito Constitucional. As instituições do Estado Democrático e Constitucional*, Coimbra Editora, Coimbra, 2009.
60. **RANGEL**, Paulo Castro. *Reserva da Jurisdição*. Sentido dogmático e sentido Jurisdicional, Porto, 1997.
61. **REBELO DESOUSA**, Marcelo, *Direito Administrativo Geral*, Tomo III 2ª Edição D. Quixote; 2009
62. _____ **Constituição da República Portuguesa**. Lisboa, 1997
63. **REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE**, Ministério da Administração Estatal, in AAVV, *Autarquias locais em Moçambique. Antecedentes e regime jurídico*. Oficinas gráficas da imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa – Maputo, 1998.
64. ROCCA, Roberto Morozzo Della, *Moçambique: da guerra à paz – história de mediação insólita*, Maputo, 1998.
65. SIMANGO, Américo, *Introdução a Constituição moçambicana*, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa 1999.
66. SOUSA, Marcelo Rebelo De/ MATOS, André Salgado De, *Direito administrativo geral, I*, Lisboa, 2004.
67. SOUSA, Marcelo Rebelo De, *lições de direito Administrativo, I*, Lisboa, 1999.
68. TAVARES, José F. F, *Administração Pública e o Direito Administrativo. Guia de Estudo*, 3ª Edição (Revista), Almedina, Coimbra, 2000.
69. TOURAINÉ, Alain, *o que é democracia*, 2ª Ed. Petrópolis, 1996.
70. **VIEIRA DE ANDRADE**, José Carlos, *A Justiça administrativa, (lições)*, 12ª Edição, Coimbra: Almedina, 2012.
71. VENTURA, António José *Da independência do poder judicial na Constituição da República de Angola*, Reimpressão, Almedina, Coimbra, 2012
72. WEIMER, Bernhard (organização), *Moçambique: Descentralizar o Centralismo. Economia política, Recursos e Resultados*, COMPRESS.dsl, Maputo, 2012.
73. XAVIER, Joana Lobo, in *Direito Administrativo das Autarquias locais*, Estudos, 1ª Edição, Wolters Kluwer Portugal, sob a marca Coimbra Editora, Coimbra, 2010.

74. ZIVALE, G. Jonas Bernardo, *Municipalismo e poder local em Moçambique*, Maputo, 2011.
75. ZIPPELIUS, *Teoria Geral do Estado*, 3ª Edição, Lisboa, 1997. Fontes da

B- FONTES DA INTERNET.

75. ARAÚJO, António De, e MAGALHÃES, Pedro Coutinho. *A justiça constitucional: uma instituição contra as maiorias?*. Disponível em <http://sites.google.com/site/pmdccm/Apis3431.pdf> - Consulta: 1/09/2010
76. **BONAVIDES**, Paulo, *Jurisdição constitucional e legitimidade (algumas observações sobre o Brasil)* em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0103-40142004000200007&script=sci_arttext - Consulta: 1/09/2010
77. **CANOTILHO**, Mariana. *O modelo português de justiça constitucional*. Disponível em http://dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=3121472&orden=0 – Consulta: 1/09/ 2010.
78. CISTAC, Gilles, in <http://www.verdade.co.mz/tema-de-fundo/35-themadefundo/51593-gilles-cistac-preve-gestao-autonoma-das-provincias-onde-a-renamo-reclama-vitoria> - acesso 10/10/2019
79. **MORAES**, Alexandre De; *legitimidade da justiça constitucional*. Disponível em <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/journals/2/articles/15699/public/15699-15700-1-PB.pdf> - consulta: 1/09/2010

C- Legislação.

75. **REPÚBLICA POPULAR DE MOÇAMBIQUE**, *Constituição da República Popular, lei da nacionalidade e Constituição do Primeiro Governo*, in Boletim da República, 1ª Série, nº1 de 25 de Junho de 1975.
76. **REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE** , *Constituição da República de Moçambique de 16 de Novembro de 1990*.
77. **REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE**, *Constituição da República de Moçambique de 2004*, in Boletim da República, I Série número 51 de 22 de Dezembro de 2004.

78. **REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE**, *Lei nº 1/2018 de 12 de Junho, Lei da Revisão Pontual da Constituição da República de Moçambique*, in Boletim da República, I Série número 115 de 12 de Junho de 2018.
79. **REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE**, *Constituição da República de Moçambique actualizada em 2018*, in Boletim da República, I Série nº 115 de 12 de Junho de 2018.
80. **REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE**, *Lei nº 9/96 de 22 de Novembro, lei da revisão constitucional, em Matéria do Poder local*.
81. **REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE**, *Lei nº2/97 de 18 de Fevereiro, que aprova o quadro jurídico para implantação das autarquias locais*, in Boletim da República, I Série número 7 de 18 de Fevereiro de 1997.
82. **REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE**, *Lei nº 7/97 de 31 de Maio, que estabelece o regime jurídico da tutela Administrativa do Estado sobre as autarquias locais*, in Boletim da República, I Série número 22 de 31 de Maio de 1997.
83. **REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE**, *Decreto nº50/2018 de 29 de Agosto, decreto de declaração de perda de mandato de Manuel António Alculete Lopes de Araújo*, in boletim da República, I série, número 170 de 29 de Agosto de 2018
84. **REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE**, *Lei nº 6/2018 de 3 de Agosto, que estabelece o quadro jurídico-legal de implantação de autarquias locais*, in Boletim da República, I Série número 152 de 03 de Agosto de 2018.
85. **REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE**, *Lei nº 4/2019 de 31 de Maio, que estabelece o quadro jurídico-legal de órgãos executivos de governação descentralizada Provincial*, in Boletim da República, I Série nº 105 de 31 de Maio de 2019.
86. **REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE**, *Lei nº 5/2019 de 31 de Maio, Lei que estabelece o quadro legal da tutela do Estado sobre os órgãos de governação descentralizada provincial e das autarquias locais*, in Boletim da República, I Série, nº 105 de 31 de Maio.
87. **REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE**, *Lei nº 6/2019 de 31 de Maio, Lei que estabelece o quadro legal sobre a organização composição e funcionamento da Assembleia Provincial*, in Boletim da República, I Série, nº 105 de 31 de Maio.

88. **REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE**, Lei n° 7/2012 de 8 de Fevereiro, *Lei que estabelece as bases e funcionamento da Administração Pública*, in Boletim da República, I Série n°6 de 8 de Fevereiro de 2012.
89. **REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE**, Decreto Presidencial n°4/2015 de 20 de Fevereiro, *que faz a revisão do Estatuto orgânico da Presidência da República*, in Boletim da República n°15, I Série de 2° de Fevereiro de 2015.
90. **REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE**, Decreto n°12/2015 de 10 de Junho, *que estabelece as normas e critérios de organização de Ministérios*, in Boletim da República, I Série n° 46 de 10 de Junho de 2015.
91. **REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE**, Decreto Presidencial n°3/2015 de 20 de Fevereiro, *que cria a comissão interministerial da Administração Pública, CIAP, subordinada ao Conselho de Ministros*. In Boletim da República n° 15, I série, de 20 de Fevereiro de 2015.
92. **REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE**, Lei n°6/2013, de 22 de Fevereiro, Republicada pela Lei n°6/2014, de 12 de Março, *que estabelece as funções, composição, organização competências e funcionamento da Comissão Nacional de Eleições*.
93. **REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE**, Lei n° 30/2014 de 26 de Setembro, *que incorpora alterações na Lei n°6/2013 de 22 de Fevereiro, que estabelece as funções, composição, organização competências e funcionamento da Comissão Nacional de Eleições*, in Boletim da República n° 78, I Série, de 26 de Setembro de 2014.
94. **REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE**, Lei n° 7/2006 de 16 de Agosto, *que institui o Provedor de Justiça como um órgão singular com funções de garantir os direitos dos cidadãos, a defesa da legalidade e da justiça na actuação da administração pública*, in boletim da República n°33, I Série, de 16 de Agosto de 2006.
95. **REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE**, Lei n° 18/91 de 10 de Agosto, *que define os princípios que regem a actividade de imprensa e estabelece os direitos e deveres dos seus profissionais*.
96. **REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE**, Decreto n° 11/2005 de 10 de Junho, *que regulamenta o funcionamento dos órgãos locais do Estado*, in boletim da República n°23, I Série, de 10 de Junho de 2005.

97. **REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE**, Lei nº6/2012 de 8 de Fevereiro, *que estabelece o regime jurídico das Empresas Públicas*, in boletim da República nº6, I série de 8 de Fevereiro de 2012.
98. **REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE**, Lei nº 7/2014 de 28 de Fevereiro, *que regula os procedimentos atinentes ao processo administrativo contencioso*, in Boletim da República, I Série nº 18 de 28 de Fevereiro de 2014.
99. **REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE**, *Código penal, aprovado pela Lei nº 35/2014 de 31 de Dezembro.*
100. **REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE**, Lei nº 5/2005 de 1 de Dezembro, *Lei do Conselho do Estado.*
101. **REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE**, Decreto Presidencial nº1/2015 de 16 de Janeiro.
102. **REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE**, Resolução nº2/2015 de 24 de Junho, *que cria o Estatuto orgânico do Ministério da Administração Estatal e função pública.*
103. **REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE**, Resolução nº3/2015 de 26 de Junho, *que aprova o estatuto orgânico da Inspeção-geral de Finanças, criada pelo Decreto nº60/2013 de 29 de Novembro.*
104. **REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE**, Lei nº 14/ 2011 de 10 de agosto, *referente à formação da vontade da administração pública.*
105. **REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE**, Assembleia da República, *Ante-projecto da Revisão da Constituição*. Maputo – 1998.
106. **REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE**, Lei nº 24/2013 de 1 de Novembro, *Lei do contencioso Administrativo, Financeiro, Fiscal e Aduaneiro*, in Boletim da República, I Série, número 88 de 1 de Novembro de 2013.
107. **REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE**, Lei nº 9/2018 de 27 de Agosto, *Lei da organização, composição funcionamento e competências dos Tribunais Fiscais*, in Boletim da República, I Série, número 168 de 27 de Agosto de 2018.
108. **REPÚBLICA PORTUGUESA**, Lei nº 27/96 de 1 de Agosto, *que estabelece o regime jurídico de tutela administrativa*, in Diário da República, I Série – A, nº 177 de 01 de Agosto de 1996.

D- Jurisprudência (Estrangeira e nacional)

109. Acórdão do Tribunal Constitucional Português nº 274/90, relativo a perda de mandato como pena acessória;
110. Acórdão do Tribunal Constitucional Português nº 320/93, relativo a reserva dos Tribunais e perda de mandato;
111. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo Português da 2ª Subsecção, 17/06/2003, Proc. Nº 994/03 relativo a natureza sancionatória da Perda do Mandato.
112. Acórdão do Conselho Constitucional moçambicano nº 1/CC/2007, de 19 de Março.
113. Acórdão do Tribunal Administrativo de Moçambique nº86/2018 de 21 de Dezembro, referente ao recurso contencioso nº 85/2018-P.