

AS TENDÊNCIAS DA RE-CONCENTRAÇÃO E RE-CENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA EM MOÇAMBIQUE

Mestre Eduardo CHIZIANE

Assistente universitário na UEM

eduardo.chiziane@uem.mz

Introdução

Começamos a falar das tendências de “re-concentração” e particularmente da “re-centralização” administrativa em Moçambique abertamente no Seminário comemorativo dos “10 anos de Descentralização em Moçambique”, que teve lugar em Nampula em Agosto de 2007¹.

A Constituição da República de 2004 (CRM-2004) no seu artigo 250² fixa como um princípio estruturante para organização e funcionamento da Administração Pública a promoção da “desconcentração” e da “descentralização”. Isto significa, por exemplo que, em termos simples todo o movimento inverso a disposição retrocitada, representa a manifestação da “re-concentração” ou “re-centralização”, situações proibidas, pois, representam uma grave afronta à Constituição.

A concretização do princípio da desconcentração da Administração Pública é

¹ CISTAC, G., e CHIZIANE, E. « 10 anos de Descentralização em Moçambique: os caminhos sinuosos de um processo emergente », UEM – NEAD, Maputo, 2008, p. 208. Na síntese apresentada pelo Professor Cistac se levantou a questão de saber se não estávamos “... a correr para um processo de *re-centralização*. Um orador levantou o problema tendo em conta a produção normativa recente que fere directa ou indirectamente o próprio princípio de autonomia das autarquias locais”.

² O artigo 250 dispõe, n.º1 « A Administração Pública estrutura-se com base no princípio de descentralização e desconcentração, promovendo a modernização e a eficiência dos seus serviços sem prejuízo da unidade de acção e dos poderes de direcção do Governo », n.º2 « A Administração Pública promove a simplificação de procedimentos administrativos e a aproximação dos serviços aos cidadãos ».

feita através da Lei n.º8/2003, de 19 de Maio, que estabelece o conteúdo ou o significado do princípio da desconcentração na organização e funcionamento dos Órgãos Locais do Estado, no artigo 3, n.º1³ e pelo Decreto do Conselho de Ministros n.º11/2005, de 10 de Junho, que fixa as disposições regulamentares concretizadoras daquele princípio, quer através do artigo 4, n.º1 e do artigo 185, que fixa as regras sobre o processo de transferência de competências. Nesta última disposição se apregoa que a transferência de competências exercidas por qualquer órgãos centrais do Estado para os órgãos locais do Estado deve operar-se de *forma gradual*.

Será que os focos de « re-concentração » ou « re-centralização » visam promover uma maior unidade de acção e dos poderes de direcção do Governo ? ou será que àquelas tendências visam mitigar os inconvenientes⁴ da desconcentração e da descentralização para um país jovem como o nosso ?

Os princípios da desconcentração e da descentralização são comandos constitucionais obrigatórios. Na verdade, a propósito do dever de respeitar o princípio da desconcentração o artigo 139 da CRM-2004, em matéria sobre as atribuições dos órgãos centrais, estabelece no seu n.º1, que “aos órgãos centrais compete, de forma geral, as atribuições relativas ao exercício da soberania, a normação das matérias do âmbito da lei e a definição de políticas nacionais”. Isto significa que a actividade executiva deve ser transferida para os órgãos locais do Estado, isto é, aos Governadores Provincias/Governos Provincias e Administradores

³ O Artigo 3, n.º1 dispõe que “A organização e funcionamento dos órgãos locais do Estado obedecem aos princípios da desconcentração e desburocratização administrativas, visando o descongestionamento do escalão central e a aproximação dos serviços públicos às populações, de modo a garantir a celeridade e a adequação das decisões às realidades locais”.

⁴AMARAL, D.F. « Curso de Direito Administrativo », 2 Edição, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2006, p. 660 e 695. O autor indica os seguintes inconvenientes da desconcentração administrativa: existência de uma multiplicidade de centros decisórios, o que inviabiliza uma actuação harmoniosa, coerente e concertada da Administração, a atribuição de responsabilidades a subalternos por vezes menos preparados para as assumir, pode levar à diminuição da qualidade do serviço, prejudicando-se com isso os interesses dos particulares e a boa administração. Em relação a descentralização administrativa o autor aponta as seguintes desvantagens: gera alguma descoordenação no exercício da função administrativa e a possibilidade do mau uso dos poderes discricionários da Administração por parte de pessoas nem sempre bem preparadas para os exercer.

Distritais/Governos Distritais.

E, a propósito do dever de agir em conformidade com o princípio da Descentralização Luis MATSINHE⁵ evoca muito bem a necessidade de se respeitar o princípio constitucional de poder local, e nos recorda que “este princípio é o fundamento da descentralização administrativa territorial e constitui um direito fundamental que a lei não pode pôr em causa. Ele serve para lembrar ao legislador ordinário que as autarquias locais são o objecto central da autonomia e que não serão permitidas, pelo Juiz constitucional, as restrições que não sejam necessárias ou proporcionais”.

Enfim, a desconcentração pode aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços públicos e a descentralização garante as liberdades locais, evita a hipertrofia do Estado, reduz o gigantismo do poder central, que é fonte de ineficácia da acção administrativa, porque quer se confiar tudo ao Estado, falcita a mobilização das iniciativas locais para as tarefas da Administração Pública⁶.

A tendência moderna, mesmo dos países de tradição centralizadora, é de favorecer e desenvolver fortemente a desconcentração e a descentralização. Moçambique não é excepção como elucidamos acima⁷. Por isso, é urgente travar o fenómeno da anti-desconcentração e anti-descentralização, começando por estudá-lo profundamente.

Nesta conformidade, falaremos primeiro das manifestações da “re-concentração” administrativa (I) e depois, demonstraremos a existência de focos de “re- centralização” administrativa no Direito pátrio (II).

⁵ MATSINHE, L. « Diagnóstico crítico de 10 anos de Descentralização em Moçambique » , in CISTAC, G., e CHIZIANE, E., op. cit., p. 15.

⁶ AMARAL, D.F., op. cit., pp. 659 e 695-6.

⁷ Para dinamizar o processo da descentralização e desconcentração administrativas, Moçambique lançou em Junho de 2001 a *Reforma do Sector Público*, através do qual se reconheceu a necessidade de reduzir a sobreposição de estruturas administrativas, isto é, a reprodução dos órgãos centrais ao nível local, a imperiosidade de acelerar o processo de transferência de determinadas competências dos órgãos do Estado para os órgãos municipais.

PARTE I – AS MANIFESTAÇÕES DA “RE-CONCENTRAÇÃO” ADMINISTRATIVA...

A concentração e desconcentração são figuras que segundo o Prof. Diogo Freitas do Amaral se reportam à “organização interna de cada pessoa colectiva pública, ao passo que a centralização e a descentralização põem em causa várias pessoas colectivas públicas ao mesmo tempo”⁸. Ambas são modalidades de gestão administrativa.

Importa ter presente que a concentração ou desconcentração têm como pano de fundo a organização vertical dos serviços públicos, consistindo basicamente na ausência ou na existência de distribuição vertical de competência entre os diversos graus ou escalões da hierarquia⁹.

Assim, o Ilustre Professor da Universidade de Lisboa¹⁰ considera que *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”. A “re-concentração” representa, portanto, uma opção discreta em direcção à administração concentrada.

Por outro lado, a *desconcentração de competência ou administração desconcentrada* “é o

⁸ AMARAL, D.F., op. cit., p. 656.

⁹ Idem, p. 656.

¹⁰ Ibidem, p. 658.

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”¹¹.

A regra hoje é a promoção da gestão desconcentrada, contudo, e sobretudo o Conselho de Ministros, no uso do seu poder normativo nos tem “brindado” com a aprovação instrumentos normativos que mais promovem a concentração, daí falarmos da “re-concentração”, opção proibida pela CRM – 2004. Este fenómeno é demonstrável através:

1. Do exemplo histórico da criação da Autoridade Nacional da Função Pública

A criação pelo Presidente da República da Autoridade Nacional da Função Pública (ANFP)¹², em conformidade com o artigo 16, sobre (orientações e instruções executivas) determina que “a Autoridade Nacional da Função Pública emana orientações e instruções de carácter executivo, nomeadamente para os Secretários Permanentes (SPs) em todos os escalões territoriais, ...que periodicamente lhe prestarão contas da sua actividade...”. (o sublinhado é nosso).

A este propósito, a Lei n°8/2003, de 19 de Maio, no seu artigo 30 e 44, estabelece que os directores provinciais e de serviços distritais subordinam-se ao Governador Provincial ou Administrador e obedecem às orientações técnicas e metodológicas dos órgãos do Aparelho do Estado Central.

Com efeito, o Secretário Permanente Provincial subordina-se ao Governador

¹¹ Ibidem, p. 658.

¹² Decreto Presidencial n°2/2006, de 07 de Julho de 2006, Cria a Autoridade Nacional da Função Pública (ANFP), publicado no *Boletim da Republica*, Iª Série, n°27, Suplemento, de 07 de Junho de 2006. A ANFP foi extinta pelo artigo 6 do Decreto Presidencial n°13/2007, de 16 de Outubro, este mesmo Decreto, de acordo com o artigo 1 cria o Ministério da Função Pública.

Provincial¹³. Na realização das suas actividades, o Secretário Permanente Provincial articula e coordena com o Ministro que superintende a função pública e a administração local do Estado¹⁴.

O dever de prestar contas pelos SPs à ANFP estabelecida pelo artigo 16 do Decreto Presidencial n.º2/2006 é incompatível com o artigo 22, n.ºs 4 e 5 da Lei n.º8/2003, de 19 de Maio. Com efeito, levanta-se aqui um problema de hierarquia das normas de direito. Será que uma norma emanada de um Decreto Presidencial pode desautorizar uma norma legal? Parece nos que a Lei se sobrepõe às normas emanadas pelo Presidente da República¹⁵.

Nesta medida, o artigo 16 do Decreto Presidencial n.º2/2006 é revelador de uma clara “re-concentração” de competências pelos órgãos centrais (neste caso pela extinta ANFP) de assuntos que já estavam entregues ao Governador Provincial ou ao Administrador Distrital, pela Lei n.º8/2003, de 19 de Maio.

2. As dúvidas resultantes da filosofia do Decreto do Conselho de Ministros n.º6/2006, de 12 de Abril, que aprova a estrutura tipo da orgânica do Governo Distrital e o seu Estatuto Orgânico¹⁶.

A aprovação do Decreto do Conselho de Ministros n.º6/2006, de 12 de Abril, é uma afronta ao artigo 8 da Lei n.º8/2003, de 19 de Maio. Na verdade, esta disposição estabelece “Compete ao Conselho de Ministros definir a estrutura orgânica dos governos provincial e distrital, tendo em consideração as necessidades,

¹³ Vide artigo 22, n.º4 da Lei n.º8/2003, de 19 de Maio.

¹⁴ Artigo 22, n.º5 da Lei n.º8/2003, de 19 de Maio.

¹⁵ O artigo 143 (sobre actos normativos) e o artigo 144 (sobre publicidade) da CRM-2004, sugerem a supremacia da Lei face aos actos normativos do Presidente da República.

¹⁶ A aprovação do Decreto do Conselho de Ministros n.º6/2006, de 12 de Abril, *publicado no Boletim da Republica, Iª Série, n.º15, Iº Suplemento, de 12 de Abril de 2006;*

potencialidades e capacidades do desenvolvimento da província ou do distrito” (o sublinado é nosso).

Julgamos que as diferenças em termos de necessidades, potencialidades e capacidades de desenvolvimento das províncias e distritos, como reconhece a parte final do artigo 8 da Lei n.8/2003, deveria significar o repúdio da fixação de uma estrutura tipo da orgânica dos governos distritais, centralmente definida.

Na verdade, as diferenças retrocitadas significariam em termos lógicos a aprovação de 11 estruturas orgânicas dos governos províncias e 128 estruturas orgânicas dos governos distritais, tendo em conta as naturais diferenças em matéria de necessidades, potencialidades e capacidades de desenvolvimento de cada uma das 11 províncias e cada um dos 128 distritos.

Julgamos igualmente haver incompatibilidade quanto aos fins prosseguidos pelo princípio estabelecido no artigo 12, n.º1 da Lei n.º8/2003, que estabelece que “o Distrito é a unidade territorial principal da organização e funcionamento da administração local do Estado e a base da planificação do desenvolvimento económico, social e cultural da República de Moçambique” e a estrutura orgânica do Governo distrital, que é de 4 serviços distritais mínimo e 6 máximo, conforme, o artigo 47 do Decreto do Conselho de Ministros n.º11/2005.

Ora, como conciliar o comando que estabelece que o Distrito é a “a base de desenvolvimento” como uma estrutura orgânica inferior a estrutura máxima do Governo Provincial, que é de 12 Direcções¹⁷? Na verdade, a muito para fazer, entretanto, não há uma visão estratégica favorável a uma real transformação do Distrito, pois, cria-se uma estrutura mínima, que será ineficaz na sua acção devido ao sobre-trabalho. A nosso ver, deveria se priorizar em termos de dimensão ou número de direcções o Governo Distrital e não o Governo Provincial, isto em homenagem ao

¹⁷ Vide artigo 24, n.º4 do Decreto do Conselho de Ministros n.11/2005.

princípio que define “o Distrito como base de desenvolvimento”. Estamos em presença de uma nova formula de concentração de poderes, a concentração de segundo grau, que pretende deslocar o pesado aparelho administrativa do Estado de “Maputo” para as capitais provinciais.

O Decreto do Conselho de Ministros n°6/2006 revela sem duvida uma tendência de “re-concentrar” os poderes aos níveis mais altos, que continuaram a tomar as decisões mais importantes sobre a vida dos órgãos locais. Enfim, o Conselho de Ministros estabeleceu uma mesma “terapia para enfermidades diferentes”, isto é, uma mesma estrutura orgânica dos Distritos, apesar de se saber que os mesmos apresentam *necessidades, capacidades e potencialidades de desenvolvimento* diferentes.

3. O apelo abusivo ao princípio do gradualismo pelo normador no quadro da transferência de competências dos órgãos centrais para os órgãos locais do Estado...

O princípio do gradualismo estabelecido pelo artigo 185 do Decreto do Conselho de Ministros n°11/2005, de 11 de Junho, representa a outra forma de atrasar a promoção da desconcentração e ajuda a alimentar a “re-concentração” de competências.

O gradualismo segundo o normador se justifica de modo a permitir a criação e consolidação dos necessários requisitos de capacidade técnica, humana e financeira dos órgão locais do Estado.

Na verdade, na hora de transferir competências sempre se apregoa que os órgãos desconcentrados (Províncias e Distritais) estão imprevistos tecnicamente. No lugar de manter o princípio do gradualismo, sugere-se a aplicação do princípio da

subsidiariedade, isto é, deveria-se transferir as competências de gestão, execução aos órgãos Provinciais e Distritais, sem exceção, por exemplo, as decisões em matéria de licenciamento comercial, industrial, mineiro, etc., deveriam ser tomadas na Província. Os órgãos centrais ficariam apenas com as atribuições nacionais, como seja, a produção de leis e a aprovação de políticas nacionais, em conformidade com o artigo 139¹⁸ da CRM.

Com efeito o princípio da subsidiariedade estabelece que as funções e competências devem ser exercidas pelo órgão da administração melhor colocado para as prosseguir com racionalidade, eficácia e proximidade dos cidadãos, que sem dúvida, é o Município¹⁹.

PARTE II – A “RE-CENTRALIZAÇÃO” ADMINISTRATIVA SERÁ UM MITO OU REALIDADE NO DIREITO PÁTRIO?

Antes de falarmos da tendência da “re-centralização” importa precisar alguns conceitos.

“Descentralização”²⁰ pode ser apresentada no plano jurídico e político²¹, e distinguida em primeiro lugar da centralização. Assim, no plano jurídico²², diz-se “centralizado”, o sistema em que todas as atribuições administrativas de um dado país

¹⁸ Cfr. Artigo 139, n.º1, da Constituição da República de Moçambique, “aos órgãos centrais compete, de forma geral, as atribuições ao exercício da soberania, a normação das matérias do âmbito da lei e a definição de políticas nacionais”.

¹⁹ Vide artigo 2, n.º2, do Decreto do Conselho de Ministros n.º33/2006, de 30 de Agosto.

²⁰ AMARAL, D. “Curso de Direito Administrativo” 2 edição, Vol I. Almedina, 2006, p. 693

²¹ Idem, p. 694. O autor justifica porque razão convém distinguir os conceitos de centralização e descentralização no plano jurídico e no plano político-administrativo. É que a descentralização jurídica pode na prática constituir um véu enganador que recobre uma forte centralização político – administrativo.

²² Idem, p. 694. O autor sublinha que os conceitos de centralização e descentralização em sentido jurídico são conceitos puros, conceitos absolutos – ou existe uma, ou existe a outra, ao passo que, em sentido político – administrativo, os conceitos de centralização e descentralização são conceitos relativos: é tudo uma questão de grau.

são por lei conferidas ao Estado, não existindo, quaisquer outras pessoas colectivas públicas incumbidas do exercício da função administrativa. Pelo contrario, será “Descentralizado” o sistema em que a função administrativa esteja confiada não apenas ao Estado, mas também a outras pessoas colectivas territoriais – designadamente as autarquias locais, instituídas em Moçambique pela Lei nº2/97, de 18 de Fevereiro. Por isso, é correcto afirmar que Moçambique é um país juridicamente descentralizado. Isto é absoluto, ou há ou não há.

No plano politico-administrativo, dir-se-á que há centralização segundo o Professor Diogo Freitas do Amaral “quando os órgãos das autarquias locais sejam livremente nomeados e demitidos pelos órgãos do Estado, quando devam obediência ao Governo ou ao partido único ou quando se encontrem sujeitos a formas particularmente intensas de tutela administrativa, uma ampla tutela de mérito”²³. A manifestação da “re-centralização” representa uma inclinação a favor de uma administração, no plano politico-administrativo predominantemente centralizado.

Diz-se descentralizadas em sentido politico – administrativo quando os órgãos das autarquias locais são livremente eleitos pela 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 controle de legalidade.

O fenómeno da “re-centralização” analisa-se no contexto moçambicano a partir do conceito de centralização ou descentralização no plano politico – administrativo. Estes aspectos se aferem mais a partir de critérios de grau. Vários exemplos no caso moçambicano mostram a tendência recentralizadora do estado no plano politico-administrativo. Na verdade, os Municípios de uma maneira geral, devem cada vez mais obediência ao Governo central, se encontram sujeitos a formas

²³ AMARAL, D.F. op. cit., p. 694.

intensas de controlo ou tutela administrativa, etc. Ora vejamos:

1. A aplicação não-uniforme e em diferentes tempos do princípio do gradualismo no processo de criação de novos municípios

O princípio do gradualismo introduziu a noção de um processo de descentralização com diferentes tempos e não-uniforme nacionalmente²⁴. Inicialmente o processo de municipalização seria integral, isto é, a escala de todo o território do Estado Moçambicano, de acordo com as intenções da Lei n.º3/94, que cria os Distritos Municipais²⁵, ou seja, estávamos em presença do abandono do princípio do gradualismo.

O legislador entendeu durante os debates da preparação do pacote autárquico de 1997, que a municipalização integral seria desaconselhável, devido a níveis diferenciados de desenvolvimento dos Distritos Municipais.

Assim, a Lei n.º2/97, no seu artigo 5, n.º2, avança os critérios para a criação de cada tipo município pela Assembleia da República, onde se inclui: a) factores geográficos, demográficos, económicos, sociais, culturais e administrativos; b) interesse de ordem nacional ou local em causa; c) razões de ordem histórica e cultural; d) avaliação da capacidade financeira para a prossecução das atribuições que lhe estiverem cometidas.

De início, 23 cidades e 10 vilas foram consideradas aptas a receber o *status* de município, ao passo que nenhuma sede de posto administrativo, ou seja, a quase totalidade da zona rural, qualificou-se ao título de povoação. O poder local, assim, foi inicialmente estendido a somente 10% do território nacional, sendo que

²⁴ AfriMAP e OSISA “Moçambique: Democracia e Participação Política” Open Society Institute, 2009, RSA, p. 150.

²⁵ Esta Lei foi revogada, pela Lei n.º2/97.

aproximadamente 75% dos moçambicanos ficaram privados do direito de eleger seus representantes ao nível local. Em Abril de 2008, adicionaram-se mais 10 municípios aos 33 já existentes. Todas as capitais provinciais e outras cidades e vilas escolhidas de acordo com os critérios definidos na Lei. Actualmente, cerca de 30% dos moçambicanos votam localmente²⁶. Nestes termos, actualmente estão privados de votar localmente cerca de 70% dos moçambicanos, situação contrária ao artigo 271, n.º1 da CRM-2004. Segundo esta disposição o Poder Local tem como objectivos *organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade e promover o desenvolvimento local, o aprofundamento e a consolidação da democracia...*

Será que o artigo 5, n.º2 da Lei n.º2/97 é conforme aos artigos 250, n.º1²⁷ da e 271, n.º1 ambos da CRM-2004? Ou seja, será o princípio do gradualismo fixado pelo legislador ordinário, através da Lei n.º2/97 conforme à Constituição? Parece nos que não, pelo seguinte:

O artigo 250, n.º1, da CRM-2004 dispõe que « a Administração Pública estrutura-se com base no princípio de descentralização...» (o sublinhado é nosso). Esta disposição constitucional fixa as bases, os critérios e os fundamentos da Descentralização administrativa em Moçambique. O verbo estruturar aparece no presente do indicativo, o que significa que estamos em presença de um comando, de uma ordem constitucional incondicional, a sua aplicação é obrigatória. Se o constituinte tivesse pretendido limitar este princípio o teria feito na própria Constituição.

Portanto, o legislador ordinário não deve limitar ou por em causa o gozo de direitos fundamentais estabelecidos pela Constituição. O princípio do gradualismo estabelecido pelo legislador limita sem dúvida a afirmação, o desenvolvimento do princípio constitucional do poder local.

²⁶ Vide para mais detalhes: AfriMAP e OSISA, op. cit., p. 151.

²⁷ O artigo 250, n.º1, dispõe « A Administração Pública estrutura-se com base no princípio de descentralização...»

Face a estas anomalias os municípios e a Sociedade Civil deveriam fazer “lobbies”, com vista a alteração da Lei n.º2/97, de forma a eliminar o princípio do gradualismo e a tornar àquele instrumento legal conforme à CRM-2004. A outra solução, embora radical, consiste em lançar-se mão à fiscalização da constitucionalidade do artigo 5, n.º2, da Lei n.º2/97.

Enfim, enquanto não se criam novos municípios, nos territórios excluídos da autarcização, é o Estado que chama a si a responsabilidade de gestão administrativa directa desses territórios. Esta situação traduz manifestamente uma tendência de “re-centralização”, por se estar a contrariar o princípio constitucional de afirmação do poder local, estabelecido nos artigos 250, n.º1 e 271, n.º1²⁸ da CRM-2004.

2. A manifesta violação do princípio da autonomia administrativa pelo Decreto do Conselho de Ministros n.º51/2004, de 01 de Dezembro²⁹.

O Decreto n.º51/2004 de 01 de Dezembro regulamenta a organização e o funcionamento de serviços técnicos e administrativos dos municípios.

A base legal para aprovação do referido decreto terá sido, o n.º1 do artigo 152.º da Constituição da República (1990). O artigo 197.º da Constituição (1990) estabelecia que “a lei garante as formas de organização que as autarquias locais podem adoptar para a prossecução de interesses comuns”. Neste contexto, a Lei n.º2/97 de 18 de Fevereiro veio estabelecer que a autonomia administrativa compreende, entre outros, os poderes de “criar, organizar e fiscalizar serviços destinados a assegurar a prossecução das suas atribuições”.

²⁸ O artigo 271, n.º1 da CRM-2004, estabelece que “O Poder Local tem como objectivos organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade e promover o desenvolvimento local, o aprofundamento e a consolidação da democracia, no quadro da unidade do Estado moçambicano”.

²⁹ O Decreto do Conselho de Ministros n.º51/2004, de 01 de Dezembro, *publicado no Boletim da República, Iª Série, n.º48, de 01 de Dezembro*.

A autoridade competente para intervir e garantir a organização e funcionamento dos serviços técnicos e administrativos dos municípios será o legislador, cabendo ao Governo intervir apenas na hipótese de necessidade de actuação para efeitos de regulamentação de uma matéria específica.

A imposição de estruturas administrativas pré-determinadas aos municípios – conforme resulta do Decreto n.º51/2004, revelar-se-á contrária: ao princípio da autonomia local garantido no artigo 250, n.º1 da CRM – 2004 e ao princípio da competência normativa reservada ao legislador, por força do artigo 275/5, que passamos a transcrever “ a organização, a composição e o funcionamento dos órgãos executivos (das autarquias locais) são definidos por lei”.

Ora, a autonomia organizacional ou o poder de *auto-organização* consiste na faculdade de determinação, por parte de uma dada instituição, da sua própria organização e das regras relativas aos seus agentes no âmbito das normas constitucionais.

No entanto, o Decreto n.º51/2004, de 1 de Dezembro impõe *de jure* às autarquias locais:

- 1) As áreas de actividade dos seus serviços técnicos e administrativos (Artigo 7.º);
- 2) A organização dos seus órgãos técnicos e administrativos (Artigo 12.º);
- 3) A estrutura das suas unidades administrativas territoriais (Artigo 13.º);
- 4) A composição dos seus serviços técnicos e administrativos (Artigo 14.º); e
- 5) A composição dos seus conselhos consultivos (Artigo 22.º). Aqui podemos questionar a necessidade efectiva e a funcionalidade para todos os municípios duma estrutura deste tipo.

Face ao actual conteúdo do Decreto n.º51/2004, não pode, pois, deixar de

questionar-se a legitimidade dos municípios para darem cumprimento ao disposto na Lei n.º2/97 de 18 de Fevereiro e, assim, a possibilidades destes de “criar, organizar e fiscalizar serviços destinados a assegurar a prossecução das suas atribuições”.

Com efeito, se a Constituição da República (1990) e de (2004) estabelecem o princípio geral da autonomia administrativa dos Municípios, objecto de concretização pela Lei n.º2/97 de 18 de Fevereiro, parece-nos inadequado o disposto no Decreto n.º51/2004, pois que o mesmo vem manifestamente limitar a autonomia que havia sido conferida por outros diplomas legais. E, assim, sugere-se a revogação do Decreto n.º51/2004 ou a Declaração de inconstitucionalidade do mesmo³⁰.

3. O relativo desajustamento do Decreto do Conselho de Ministros n.º33/2006, de 30 de Agosto, que estabelece o quadro de transferência de funções e competências dos órgãos do Estado para as autarquias locais.³¹

Nos termos do artigo 3 do Decreto n.º33/2006, a “ iniciativa de transferência de funções compete aos órgãos do Estado ou da Autarquia Local”. Os órgãos do Estado não tem promovido a transferência de competências, alegando a falta de capacidade técnica, recursos financeiros e patrimoniais das Autarquias para assumir as funções anteriormente detidas pelo Estado, alias, tais capacidades constituem as condições “sine qua non” para a materialização da transferência, de acordo com os artigos 4 e 5 do Decreto n.º33/2006.

Existe, uma forte resistência do poder central em transferir funções para as

³⁰ Posição igualmente defendida pelos Consultores da H. Gamito, Couto, Gonçalves Pereira, Castelo Branco & Associados “Recomendações para a Revisão do Pacote Autárquico” Maputo, 2006, p. 19 -20.

³¹ Decreto do Conselho de Ministros n.º33/2006, de 30 de Agosto, *publicado no Boletim da República, 1ª Série, n.º35, 1º Suplemento, de 30 de Agosto de 2006.*

Autarquias. Esta atitude representa uma afronta ao princípio da subsidiariedade, (já afluído acima) que estabelece que as funções e competências devem ser exercidas pelo órgão da administração melhor colocado para as prosseguir com racionalidade, eficácia e proximidade dos cidadãos, que sem dúvida, é o Município.

O gradualismo está a ser lento do que o que se esperava, até porque não se tem uma visão clara sobre a sua verdadeira natureza. Esta é uma situação crítica que demanda uma maior explicitação da visão e do *timing* da implementação da transferência de competência do Estado para as Autarquias Locais, bem como a criação de novos Municípios³².

4. Os excessos trazidos pela Lei nº6/2007, de 09 de Fevereiro, que altera o regime jurídico da tutela administrativa sobre as autarquias locais estabelecido na Lei nº7/97, de 31 de Maio³³.

Notamos a partir desta lei que os Municípios devem obediência ao Governo e se encontrem sujeitos a formas particularmente intensas de controlo ou tutela administrativa, uma ampla tutela de mérito. Esta posição é sustentável a partir da:

1) Introdução da tutela sancionatória

A introdução da tutela sancionatória³⁴, nos termos do artigo 2 da Lei nº6/2007, que refere que “a tutela administrativa do Estado sobre as autarquias locais consiste na

³² Consultores da H. Gamito, Couto, Gonçalves Pereira, Castelo Branco & Associados, op. cit., p. 21 et sgts.

³³ A Lei nº6/2007, de 09 de Fevereiro, foi publicada no *Boletim da República*, Iª Série, nº6, Suplemento, de 09 de Fevereiro de 2007.

³⁴ Para mais detalhes consultar: ANDRADE, J. “A revogação dos actos administrativos”, 2 edição, Coimbra Editora, 1985, p. 55 e sgts. A propósito da tutela revogatória, o autor refere que “se trata de uma revogação praticada por órgão integrado em pessoa colectiva distinta”.

verificação da legalidade dos actos administrativos dos órgãos autárquicos,...bem como no estabelecimento de medidas sancionatórias” (o sublinhado é nosso).

Segundo o admirável Professor Diogo Freitas do AMARAL tutela sancionatória “consiste no poder de aplicar sanções por irregularidades que tenham sido detectadas na entidade tutelada”³⁵. O autor acresce que “no exercício da tutela inspectiva fiscaliza-se a actuação da entidade tutelada, e eventualmente descobrem-se irregularidades, uma vez apurada a existência dessas irregularidades, é necessário aplicar as respectivas sanções, ora o poder de aplicar essas sanções, quer à pessoa colectiva tutelada, quer aos seus órgãos ou agentes, é a tutela sancionatória”.

A consagração deste tipo de tutela é criticável, pois, parece atentar contra o princípio da separação de poderes. Na verdade, estamos em face da punição de actos praticados por uma pessoa colectiva autónoma, para tanto parece correcto fazer intervir um órgão jurisdicional e não o poder tutelar.

A este propósito é de aplaudir a posição do Professor AMARAL³⁶, que se traduz no seguinte “é duvidoso (a consagração) da tutela sancionatória...: em relação a esta, entendemos – de acordo com a prática que tem sido seguida entre nós – que, verificada a ilegalidade por um órgão competente da Administração activa do Estado, a aplicação da sanção ou a obtenção da anulação do acto ilegal numa autarquia local deve ser efectivada, através dos tribunais, mediante acção ou recurso do Ministério Público”.

2) O estabelecimento da possibilidade do recurso hierárquico impróprio

O estabelecimento da possibilidade do recurso hierárquico impróprio, de qualquer decisão dos órgãos autárquicos aos órgãos de tutela, segundo o artigo 4, n^o3

³⁵ AMARAL, D. F. op. cit., p. 705.

³⁶ Idem, p. 706.

da Lei n°6/2007. Na verdade, o princípio geral da autonomia administrativa dos Municípios impede que se recorra administrativamente de qualquer decisões dos órgãos autárquicos ao órgão tutelar. Contudo, há sempre uma garantia importante que resta, o recurso contencioso ao Tribunal administrativo; e

3) A estranha possibilidade de participação nas sessões dos órgãos autárquicos pela entidade tutelar

A possibilidade de participação nas sessões dos órgãos autárquicos pela entidade de tutela está prevista no artigo 8A. Esta disposição permite que as entidades de tutela (os Ministros de Administração Estatal e de Finanças e os Governadores provinciais e governos províncias) participem nas sessões da Assembleia Municipal e reuniões do Conselho Municipal, com direito a palavra, mas sem direito a voto.

É um marco importante em direcção a “re-centralização”, pois, abre-se a possibilidade de intromissão de poderes tutelares nas actividades regulares dos municípios.

É uma inequívoca afronta ao princípio da autonomia administrativa das Autarquias Locais, julgo que os Municípios, através da ANNAM, deveriam mobilizar 2.000 mil cidadãos, conforme exigência do artigo 245, n°2 alínea g) da CRM -2004, e solicitar a apreciação da Constitucionalidade da norma do artigo 8A. da Lei n°6/2007.

5. Lei nº15/2007, de 27 de Junho, altera à Lei nº2/97, de 18 de Fevereiro³⁷, e “intromete” os poderes centrais na tomada de decisões sobre “assuntos estritamente locais”.

A Lei nº15/2007 dentre varias alterações, procedeu a alteração do artigo 45 e 56 da Lei nº2/97, de 18 de Fevereiro. Na verdade, de acordo com o antigo artigo 56 alínea q) estabelecia-se que compete ao Conselho Municipal “Estabelecer a numeração dos edifícios e a toponímia” e o antigo artigo 45, n.3 alínea s) dispunha que “compete à Assembleia Municipal, sob proposta ou a pedido de autorização do Conselho Municipal: Estabelecer o nome de ruas, praças, localidades e lugares no território da autarquia local” (alterado).

Com a Lei nº15/2007 alterou-se o artigo 45, n.3 alínea s), passando a dispor-se o seguinte: “Compete à Assembleia Municipal, propor a entidade competente (autoridade tutelar) a atribuição ou alteração do nome de ruas, praças, localidades e lugares de território da autarquia local, ouvido o Conselho Municipal”.

Esta alteração representa a mais gritante demonstração pelo Legislador de pratica de actos recentralizadores, pois, devolve ao governo central a responsabilidade de decidir em ultima instância sobre um assunto que a Lei nº2/97, tinha entregue aos órgãos autárquicos. Assim, com a aprovação da Lei nº15/2007 materializou-se um acto desconforme ao principio geral da autonomia administrativa das autarquias locais estabelecido nos artigos 271/1 e 275/5 da CRM – 2004.

Mais uma vez, com esta Lei verifica-se uma afronta ao principio da subsidiariedade afluado acima, que estabelece que as funções e competências devem ser exercidas pelo órgão da administração melhor colocado para as prosseguir, neste caso Município esta melhor colocado, sem intromissão de ninguém, para dar nomes

³⁷ Lei nº15/2007, de 27 de Junho, foi publicada no *Boletim da República*, Iª Série, nº26, Suplemento, de 27 de Junho 2007.

de ruas ou praças municipais.

Julgamos aqui, que igualmente como no caso visto acima, os Municípios, através da ANNAM, deveriam mobilizar 2.000 mil cidadãos, conforme exigência da CRM -2004, artigo 245, n.2 alínea g) e solicitar a apreciação da Constitucionalidade desta alteração do artigo 45, n.3, alínea s) da Lei nº15/2007.

Considerações finais

Os processos da desconcentração e descentralização são indubitavelmente irreversíveis no país, apesar da variação do grau de intensidade da sua implementação, devido a opção política que se lhes pode dar em cada momento.

Nesta medida, o país deve dar passos corajosos, no sentido de materializar o princípio da desconcentração administrativa, prevista no artigo 3, nº1, da Lei nº8/2003. É preciso passar da letra à acção. Este princípio tem um alcance e sentido profundo, com boas intenções. Ele resulta de uma radiografia do Moçambique real, onde se destaca a necessidade de *racionalizar estruturas administrativas, evitar a reprodução desnecessária dos órgãos centrais ao nível local e a necessidade da promoção de uma administração de proximidade e célere* (Reforma do sector Público, 2001). Por isso é curial a promoção do princípio da desconcentração administrativa e a busca incessante de soluções para a sua materialização.

Como foi demonstrado o princípio da autonomia administrativa dos municípios esta a ser sistematicamente atacado, quer pela acção normativa do legislador, assim como do Governo. É, importante que a sociedade civil lute contra estes focos e os municípios, em particular se “rebelem” contra esta situação, pois são os que a longo prazo mais sofrerão os efeitos nefastos da “re-centralização”. Não existem receitas mágicas para este problema, apenas se deve explorar os meios, as

garantias constitucionais, reputadas adequadas para promover a descentralização, como por exemplo, o pedido de declaração de inconstitucionalidade, para afastar instrumentos normativos perversos à gestão pública descentralizada.

Bibliografia

- AFRIMAP e OSISA “Moçambique: Democracia e Participação Política”, Open Society Institute – Network, Compress, RSA , 2009.
- ANDRADE, J. “A revogação dos actos administrativos”, 2 edição, Coimbra Editora, 1985;
- AMARAL, D. “Curso de Direito Administrativo”, 2 Edição, Vol.I, Almedina, Coimbra, 2006;
- CISTAC, G., e CHIZIANE, E. « 10 anos de Descentralização em Moçambique: os caminhos sinuosos de um processo emergente », UEM – NEAD, Maputo, 2008 ;
- CISTAC, G., CHIZIANE, E, e MATSINHE, L. “Enquête sur la modernisation de l’Etat en Afrique Subsaharienne: le cas du Mozambique”, Coopération Française – Maputo, 2007.
- GAMITO, H. & ASSOCIADOS_“Recomendações para a Revisão do Pacote Autárquico” Maputo, 2006,
- MATSINHE, L. « Diagnóstico crítico de 10 anos de Descentralização em Moçambique », in CISTAC, G., e CHIZIANE, E., op. cit., p. 15.

Legislação

- Lei n.º2/97, de 18 de Fevereiro, aprova o quadro jurídico para implementação das autarquias locais;
- Decreto do Conselho de Ministros n.º46/2003, de 17 de Dezembro, estabelece

os procedimentos de transferência de funções e competências dos Órgãos do Estado para as autarquias locais;

- Decreto do Conselho de Ministros nº65/2003, de 31 de Dezembro de 2003, Designa o representante da Administração do Estado nas circunscções territoriais cuja área de jurisdição coincide total ou parcialmente com a da autarquia local;
- Decreto do Conselho de Ministros nº51/2004, de 01 de Dezembro de 2004, Aprova o Regulamento de Organização e Funcionamento dos Serviços Técnicos e Administrativos dos Municípios;
- Decreto do Conselho de Ministros nº33/2006, de 30 de Agosto, Aprova o quadro legal de transferência de funções e competências dos órgãos do Estado para as autarquias locais;
- Lei nº06/2007, de 09 de Fevereiro, Altera o regime jurídico da tutela administrativa sobre as autarquias locais estabelecido na Lei nº7/97, de 31 de Maio;
- Lei nº15/2007, de 27 de Junho, Altera a Lei n.º2/97.