



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Descentralização: entenda o que mudou na nova lei de bases das autarquias locais

- Por decisão da lista vencedora, qualquer dos seus membros pode substituir o presidente do conselho autárquico em casos de impedimento permanente.

Ivan Maússe*

A Assembleia da República aprovou, na sua última sessão extraordinária, a revisão da Lei de Bases de criação, organização e funcionamento das autarquias locais (doravante Lei de Bases das Autarquias Locais), revogando, desta forma, a Lei n.º 6/2018, de 3 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 13/2018, de 17 de Dezembro.

Neste texto são apresentadas as principais mudanças introduzidas pela nova Lei de Bases das Autarquias Locais, aprovada através da Lei n.º 12/2023, de 25 de Agosto. Este instrumento é aprovado 5 anos depois da anterior revisão, há poucas semanas do início da campanha eleitoral para as sextas eleições autárquicas e faltando pouco menos de 5 meses para o fim do mandato dos membros dos órgãos autárquicos a nível das 53 autarquias locais no País.

De um modo geral, e nos termos a analisar, a nova lei de bases das autarquias locais: (i) alarga e esclarece os princípios que assentam as autarquias locais; (ii) esclarece os factores de decisão para a criação e extinção das autarquias locais; (iii) confere competência ao Parlamento para a delimitação dos limites das autarquias locais; (iv) alarga o campo das atribuições das autarquias locais; (v) reduz o número de titulares de órgãos públicos abrangidos pelo regime de incompatibilidades; (vi) aponta o Administrador do distrito como representante do Estado na autarquia; (vii) a lei de bases de autarquias locais é sujeita à regulamentação do Conselho de Ministros; (viii) a lista passa a decidir o substituto do presidente do conselho autárquico, mas não os membros da assembleia autárquica; (ix) a estrutura administrativa municipal fica composta por distritos municipais, postos administrativos municipais, bairros e quarteirões¹.

¹ No fim do texto é apresentada a tabela comparativa entre a antiga lei e a nova lei de bases das autarquias locais.

▪ **Alargados e esclarecidos os princípios que assentam as autarquias locais**

Nos termos da nova lei de bases das autarquias locais, diversamente da lei anterior, são alistados e alargados, num só artigo, os princípios que regem a criação, organização e funcionamento das autarquias locais. Com efeito, nos termos do artigo 6 da nova lei, encontra-se estabelecido que as autarquias locais, na sua organização e funcionamento, observam os princípios de: i) unicidade do Estado; ii) gradualismo; iii) legalidade; iv) subsidiariedade; v) justiça e imparcialidade; vi) igualdade e proporcionalidade; e vii) transparência administrativa.

Para além do acima exposto, o legislador trata, nos termos dos artigos seguintes², de determinar o alcance de cada um dos princípios sobre os quais assenta a criação, organização e funcionamento das autarquias locais, matérias sobre as quais a lei anterior era omissa.

▪ **Factores de decisão para a criação e extinção das autarquias locais**

Nos termos da nova lei de bases das autarquias locais, a criação das autarquias locais é feita em função do nível de desenvolvimento económico da respectiva circunscrição territorial e é precedida de consulta aos órgãos de governação descentralizada provincial e de representação do Estado na província e à sociedade civil⁵.

E, a esse respeito, destaque vai para o esclarecimento do âmbito do princípio do gradualismo, que nos termos da lei anterior consistia na transferência gradual, pelo Estado, para as autarquias locais, dos recursos materiais disponíveis que se mostrarem necessários para a prossecução das atribuições a si cometidas.³ Nos termos da nova lei, esclarece-se que o gradualismo consiste, não só na criação gradual das autarquias locais em número, como também na transferência gradual de competências dos Órgãos do Estado para essas autarquias, com atenção às dinâmicas de desenvolvimento das unidades territoriais e do País⁴.

A sua extinção tem em consideração factores relacionados com alterações na organização administrativa do País, incompatíveis com a organização da autarquia local e com a alteração da ordem nacional ou local⁶, tendo em consideração: i) factores geográficos, demográficos, económicos, sociais, culturais e administrativos; ii) interesses de ordem nacional ou local em causa; iii) razões de

² Dos artigos 7 a 13, da Lei n.º 12/2023, de 25 de Agosto.

³ Vide n.º 4 do artigo 22, da Lei n.º 6/2018, de 3 de Agosto.

⁴ Vide artigo 8, da Lei n.º 12/2023, de 25 de Agosto. Vide, igualmente, n.ºs 4 e 5 do artigo 4 da mesma lei.

⁵ Vide n.º 2 do artigo 4, da Lei n.º 12/2023, de 25 de Agosto.

⁶ Vide artigo 5, da Lei n.º 12/2023, de 25 de Agosto.

ordem histórica e cultural; iv) avaliação da capacidade financeira para a prossecução das atribuições a elas cometidas⁷.

Os dados acima são parcialmente diversos ao da lei anterior, particularmente no quesito sobre a extinção das autarquias locais, uma vez que aquela lei pressupunha que a extinção das autarquias locais é

regulada por lei, devendo a alteração da respectiva área ser precedida de consulta aos seus órgãos⁸.

▪ Competência da Assembleia da República para a delimitação dos limites territoriais

A nova lei de base das autarquias locais veio encerrar a polémica sobre a entidade competente na definição dos limites territoriais das autarquias locais. Assim, nos termos da nova lei é da competência da Assembleia da República, sob proposta do Conselho de Ministros, aprovar os limites territoriais ou os níveis de autarquias locais⁹. Trata-se de uma solução diversa a que sucedia nos termos da lei antiga, que somente apontava que cabia ao Conselho de Ministros submeter à Assembleia da República as propostas de criação das autarquias locais nas circunstâncias territoriais que reúnam condições para uma administração autárquica¹⁰. Este facto levava a que o Governo, para além de decidir pela sua criação, decidisse sobre os seus limites territoriais, o que chegava a não gerar consensos entre as diversas frentes de opinião.

A necessidade de ser da competência da Assembleia da República a delimitação dos limites territoriais das autarquias locais gerou, inclusive, algum debate em sede da Assembleia da República, no primeiro semestre do ano corrente, aquando da submissão, por parte do Governo, da proposta de incremento das novas 12 autarquias locais no País, que incluía a

proposta da delimitação dos seus limites territoriais. Nesse quadro, o que se assistiu foi que o Governo, através do Ministério da Administração Estatal e Função Pública (MAEFP), apoderou-se de fixar os referidos limites¹¹, acto similar das vezes em que são criadas novas autarquias.

Na sequência, os partidos da oposição com assento Parlamentar, com destaque para a Renamo, com base na alínea c), do n.º 2 do artigo 178 da Constituição da República¹², que confere competência à Assembleia da República para deliberar sobre a divisão territorial, questionaram o acto do Governo. O MAEFP defendeu que a sua competência resultava do disposto na alínea f) do n.º 2 do artigo 139 da Constituição da República, que define como uma das atribuições dos órgãos centrais – o Governo – a definição e organização do território.

E, porque o artigo 4 da Lei nº 26/2013, de 18 de Dezembro, que cria os novos distritos por província, atribui ao Governo a competência de proceder à descrição técnica dos limites dos distritos, para o MAEFP, sendo o município uma circunscrição territorial composta por cidades e vilas e, por isso, encontra-se abaixo do distrito e dentro do território

⁷ Vide n.º 2 do artigo 7, da Lei n.º 6/2018, de 3 de Agosto, e n.º 3 do artigo 4, da Lei n.º 12/2023, de 25 de Agosto.

⁸ Vide n.º 1 do artigo 7, da Lei n.º 6/2018, de 3 de Agosto.

⁹ Vide n.º 6 do artigo 4, da Lei n.º 12/2023, de 25 de Agosto.

¹⁰ Vide artigo 112, da Lei n.º 6/2018, de 3 de Agosto.

¹¹ (Cfr. Jornal O País, *Novas autarquias já têm limites territoriais*. Disponível em: <https://opais.co.mz/novas-autarquias-ja-tem-limites-territoriais/>, consultado a 13 de Setembro de 2023).

¹² Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho, que aprova a Lei de Revisão Pontual da Constituição da República.

distrital, por maioria de razão, a descrição técnica dos limites das autarquias locais é da competência do Governo¹³.

▪ **Alargamento do âmbito de atribuições das autarquias locais**

A nova lei de bases das autarquias locais apresenta um campo ainda mais alargado no quesito das atribuições, se comparada a lei antiga. Desta forma, para além das atribuições que já constavam nos termos do n.º 8 da antiga lei, são áreas de atribuição das autarquias locais as seguintes: i) a promoção e desenvolvimento de actividades turísticas; ii) a gestão dos serviços funerários; iii) a gestão das morgues, cemitérios e crematórios; iv) a organização dos serviços autárquicos de salvação pública; v) o fornecimento de energia eléctrica; e vi) o provimento de serviços de transporte público.

A nova lei esclarece, ainda, que as atribuições das autarquias locais em matéria de educação e saúde incidem ao campo primário, dado que, nos termos da lei antiga, não se encontrava devidamente esclarecido. A lei antiga referia-se à educação e saúde sem, no entanto, discriminar os níveis. Isto conflitua, no

entanto, com o previsto nas als. g) e h) do n.º 1 da Lei n.º 7/2019, de 31 de Maio¹⁴, que também atribui a competência de gestão da educação e da saúde primária aos Órgãos de Governação Descentralizada Provincial.

Além disso, o acima exposto conflitua igualmente com o disposto nos termos do artigo 19 da já citada Lei n.º 7/2019, de 31 de Maio¹⁵, e do previsto no artigo 7 da Lei n.º 7/2019, de 31 de Maio¹⁶, que estabelecem, designadamente, que: (i) As atribuições e competências do órgão executivo de governação descentralizada provincial, da autarquia local e da representação do Estado excluem-se mutuamente; (ii) A divisão de atribuições e competências entre os órgãos executivos de governação descentralizada provincial, das autarquias locais e dos órgãos centrais do Estado deve permitir que cada órgão tenha o seu campo de operação sem que haja interferências mútuas, salvo nas matérias sujeitas à ratificação tutelar.

▪ **Aparente redução de titulares dos órgãos públicos abrangidos pelo regime das incompatibilidades**

A nova lei de bases das autarquias locais, diversamente da antiga lei, não impede que figuras como secretários de Estado, central e na província, que estavam expressamente

impedidos de exercer as funções de membros dos órgãos autárquicos¹⁷, exerçam as funções de membros dos órgãos

¹³ Cfr. Portal Parlamento Moz, *MAEFP explica sobre determinação dos limites dos municípios*. Disponível em: <https://parlamento.mz/?p=7733>, consultado a 13 de Setembro de 2023.

¹⁴ Lei que estabelece os princípios, as normas de organização, as competências e o funcionamento dos órgãos executivos de governação descentralizada provincial.

¹⁵ Lei que estabelece os princípios, as normas de organização, as competências e o funcionamento dos órgãos executivos de governação descentralizada provincial.

¹⁶ Lei que estabelece o quadro legal sobre a organização e o funcionamento dos órgãos de representação do Estado na Província.

¹⁷ Cfr. al. m) do artigo 10, da Lei n.º 6/2018, de 3 de Agosto.

autárquicos¹⁸. Ou seja, a nova lei tratou de suprimir da lista esses dois órgãos.

Isto, numa primeira vista, isto significaria que, nos termos da nova lei, um secretário de Estado central ou na província, poderia cumulativamente exercer as funções de presidente do conselho autárquico ou de membro da assembleia municipal pois deixou de existir qualquer incompatibilidade¹⁹. Todavia, a Constituição da República, nos termos do artigo 137, trata de esclarecer que tanto os cargos de secretário de Estado e de secretário de Estado na província são incompatíveis com os cargos de presidente e de membro dos conselhos autárquicos.

Desta forma, mesmo perante a supressão destas duas figuras da lista das incompatibilidades nos termos da nova lei de bases das autarquias locais, tem de se

assumir que, por força da Constituição, e sobretudo pelo facto de suas normas prevalecerem sobre as demais do ordenamento jurídico²⁰, está completamente vedada a possibilidade de acumulação de funções de secretário de Estado, central ou na província, e de titular dos órgãos autárquicos.

Por fim, ainda no regime das incompatibilidades, a nova lei veio esclarecer que a qualidade de membro do conselho autárquico é incompatível com o exercício da função de membro da assembleia autárquica²¹, impedindo, com efeito, que haja acumulação de funções por parte do mesmo indivíduo nos órgãos executivos autárquicos e nas assembleias municipais.

▪ Administrador de distrito como representante do Estado na autarquia

A nova lei de bases das autarquias locais traz um novo instituto de representação do Estado na autarquia que não era referido nos termos da lei antiga. Desta forma, nos termos do artigo 31 da Lei n.º 12/2023, de 25 de Agosto, o Estado mantém nas entidades descentralizadas as suas representações na circunscrição territorial cuja área de jurisdição coincida, total ou parcialmente, com a da autarquia local²². Com efeito, nas autarquias de cidades e vilas, a representação do Estado é exercida pelo Administrador do distrito²³. Na Cidade de Maputo, a representação do Estado é

exercida pelo secretário do Estado na Cidade de Maputo²⁴.

E, em conformidade com o artigo 32 da nova lei de bases de autarquias locais, compete à entidade de representação do Estado na circunscrição territorial da autarquia local: i) acompanhar e verificar o cumprimento das decisões emanadas pelo Governo no âmbito da tutela do Estado a que são sujeitas as autarquias locais; ii) garantir a aplicação das leis, regulamentos e actos administrativos emanados pelos órgãos do Estado na circunscrição territorial das autarquias locais; iii) reconhecer as autoridades comunitárias da

¹⁸ Vide artigo 26, da Lei n.º 12/2023, de 25 de Agosto.

¹⁹ Em tal situação, sem o impedimento constitucional previsto no artigo 137, estaria a se admitir que casos como de Stella Zeca, actual Secretária de Estado na Província de Sofala, que actualmente encabeça a lista do partido Frelimo para a Presidência do Conselho Autárquico da Beira às sextas eleições autárquicas marcadas para o próximo dia 11 de Outubro, teria, em caso de vitória eleitoral, a faculdade de acumular as duas funções,

designadamente a de secretária de Estado na Província de Sofala e de Presidente do Conselho Autárquico da Beira.

²⁰ Vide n.º 4 do artigo 2, da Constituição da República.

²¹ Vide n.º 2 do artigo 26, da Lei n.º 12/2023, de 25 de Agosto.

²² Vide n.ºs 1 e 2 do artigo 31, da Lei n.º 12/2023, de 25 de Agosto.

²³ Vide n.º 3 do artigo 31, da Lei n.º 12/2023, de 25 de Agosto.

²⁴ Vide n.º 4 do artigo 31, da Lei n.º 12/2023, de 25 de Agosto.

área de circunscrição municipal na sua qualidade de garante da estabilidade e unicidade do Estado.

Entende-se que a norma supra resulta do consagrado nos termos do artigo 144 da Constituição da República, que pressupõe que os órgãos centrais do Estado asseguram a sua representação nos diversos escalões territoriais, cabendo-lhes, nos termos do artigo 138, garantir a prevalência do interesse nacional e a realização da política unitária do Estado, constituindo um dos limites da descentralização, como o previsto no artigo 270 do mesmo instrumento legal. E, sendo o município a

circunscrição territorial abaixo do distrito e podendo coincidir total e parcialmente com o distrito onde o Governo central se faz representar pelo administrador do distrito, que é por aquele nomeado²⁵, parece acertada a solução apresentada pela nova lei.

▪ Lei de bases de autarquias locais sujeita à regulamentação do Conselho de Ministros

A nova lei de bases das autarquias locais, diversamente das anteriores, designadamente de 1997²⁶ e de 2018²⁷, estabelece uma disposição que remete à regulamentação da lei ao Conselho de Ministros. Trata-se, com efeito, do artigo 164.

A mesma norma dispõe ainda que a regulamentação da lei deverá ser feita no prazo de 180 dias após a sua publicação. Este é um dado novo e que deixa a entender que o legislador reconhece que existem matérias previstas nesta lei cuja materialização depende muito da regulamentação por intermédio do Governo²⁸.

E, se se considerar que a nova lei de bases de autarquias locais foi publicada em 25 de Agosto de 2023, significa que o Governo tem, pelo menos, até finais de Fevereiro de 2024 para concluir os trabalhos de regulamentação da lei.

Com efeito, tendo por base a experiência da regulamentação, por meio de decretos, das leis que aprovam a organização, funcionamento e competências dos órgãos de governação descentralizada provincial²⁹ e dos órgãos de representação do Estado na Província³⁰, marcadas por conflito e duplicação de competências e atribuições entre os dois órgãos e destes com as autarquias locais³¹, entre outras inconsistências³², lança-se uma maior

²⁵ Não obstante, o legislador constituinte no quadro da Revisão Pontual da Constituição, através da Lei n.º 11/2023, de 23 de Agosto, não tenha expressamente resgatado as disposições sobre os órgãos locais do Estado, que implicam a existência de uma máquina administrativa distrital nomeada nos termos da Lei n.º 8/2003, de 19 de Maio (que estabelece princípios e normas de organização, competências e funcionamento dos órgãos do Estado nos escalões de província, distrito, posto administrativo e de localidade), temos de assumir que houve uma espécie de repristinação das disposições sobre os órgãos locais do Estado previstas nos termos da redacção dada pela Constituição da República aprovada em 2004, nos termos dos artigos 262 e seguintes e pela já citada Lei n.º 8/2003, de 19 de Maio.

²⁶ Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro.

²⁷ Lei n.º 6/2018, de 3 de Agosto.

²⁸ É o caso, por exemplo, das matérias previstas nos termos do artigo 20, onde o legislador determina expressamente determina que as mesmas devem estar sujeitas à regulamentação, e, entende-se, do Governo.

²⁹ Lei n.º 4/2020, de 31 de Maio.

³⁰ Lei n.º 7/2020, de 31 de Maio.

³¹ MACUÁCUA, Edson da Graça Francisco (2023). *A Configuração Jurídica da Descentralização em Moçambique: Contributo para um paradigma moçambicano da descentralização*. Editora Escolar, Maputo, pp. 457 e ss.

³² MACIE, Albano (2022). *Manual de Direito Administrativo*. Volume I. Editora Escolar, Maputo, pp. 624.

responsabilidade ao Conselho de Ministros para que cenários constantes dos decretos

n.ºs 63/2020 e 64/2020, de 7 de Agosto³³, não se verifiquem.

▪ Lista passa a decidir o substituto do presidente do conselho autárquico, mas nunca dos membros da assembleia autárquica

A nova lei de bases das autarquias locais, diversamente da lei anterior que inclusive introduziu, pela primeira vez o conceito de cabeça-de lista³⁴, em casos de impedimento permanente, por razões diversas, do presidente do conselho autárquico, já não é o segundo membro da lista que automaticamente o substitui³⁵. Por decisão da lista vencedora nas eleições, qualquer um dos membros da assembleia municipal pode assumir a presidência do conselho autárquico.

Essa inovação consta do n.º 1 do artigo 88 da nova lei que determina que: «Em caso de morte, incapacidade permanente, renúncia ou perda do mandato, o Presidente do Conselho Municipal é substituído por um membro da Assembleia Municipal, indicado pelo partido político, coligação de partidos políticos ou grupo de cidadãos eleitores que obteve maioria de votos»³⁶. Este dado dá ainda mais poder às listas para decidir, mesmo depois do encerramento do processo eleitoral, a vida do conselho autárquico. Assim, pode-se dizer que os membros da lista da assembleia municipal que obtiveram a maioria dos votos enquanto, órgão deliberativo têm, até certo ponto, poderes sobre o conselho autárquico, enquanto órgão executivo.

Mais do que isso, dar poder que a lista vencedora tenha a possibilidade de escolher qualquer membro da lista, independentemente da ordem, pode criar espaço para que os partidos políticos, coligação de partidos políticos e grupos de cidadãos dissimulem candidatos à presidência do conselho autárquico através da realização de campanhas usando a popularidade de um cabeça-de-lista orientado simplesmente para esse efeito, o qual, após a vitória, poderá renunciar o mandato e, em seu lugar, subir outro que se esperava que ocupasse o cargo.

Sobre a possibilidade de ocorrência da hipótese acima, Evaristo Sixpense, membro da Bancada Parlamentar da Renamo, que considerou ter votado contra a redacção trazida pela nova lei de bases de autarquias locais, entendeu que a norma se revela numa proposta enganosa na medida em que apresentar uma lista para eleição, para depois, em caso de impossibilidade de exercer o mandato, o cabeça-de-lista ser substituído por qualquer membro significa enganar, ludibriar, burlar o povo que elege, uma vez que esta situação quebra essa expectativa³⁷.

³³ Decretos que regulamentam, respectivamente: (i) a Lei n.º 7/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal de organização e funcionamento dos OREP; e (ii) a Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal dos princípios, normas e competências dos órgãos executivos dos OGD.

³⁴ Jornal A Verdade, *Parlamento vai eliminar substituição do edil pelo presidente da assembleia municipal em caso de impedimento permanente*. Disponível em: <https://verdade.co.mz/parlamento-vai-eliminar-substituicao-do-edil-pelo-presidente-da->

[assembleia-municipal-em-caso-de-impedimento-permanente/](https://verdade.co.mz/parlamento-vai-eliminar-substituicao-do-edil-pelo-presidente-da-), consultado a 14 de Setembro de 2023.

³⁵ Cfr. n.º 4 do artigo 59, da Lei n.º 6/2018, de 3 de Agosto. No mesmo sentido, n.º 1 do artigo 60 da mesma lei.

³⁶ Vide, no mesmo sentido, n.º 5 do artigo 89 da Lei n.º 12/2023, de 25 de Agosto.

³⁷ Jornal O País, *Qualquer membro da lista já pode substituir edil em caso de morte*. Disponível em: <https://opais.co.mz/qualquer-membro-da-lista-ja-pode-substituir-edil-em-caso-de-morte/>, consultado a 14 de Setembro de 2023.

▪ Estrutura administrativa municipal passa a estar composta por distritos municipais, postos administrativos municipais, bairros e quarteirões

A nova lei de bases das autarquias locais, diversamente da anterior, passa a incluir na organização administrativa do Município os bairros, quarteirões e os postos administrativos municipais. Essa novidade consta do artigo 20, do qual depreende-se que: «As circunscrições territoriais das autarquias locais, exceptuando a autarquia da capital do país, organizam-se em sub-unidades territoriais designadas por postos administrativos municipais, bairros e quarteirões»³⁸. Quanto à circunscrição territorial da autarquia local da cidade capital do país, organiza-se em distritos municipais, postos administrativos municipais, bairros e quarteirões³⁹.

A organização administrativa municipal, nos termos acima designados, permitirá, em conformidade com o supracitado artigo, que os órgãos executivos das autarquias locais possam estabelecer serviços técnicos administrativos nas sub-unidades territoriais inferiores⁴⁰.

Com efeito, entende-se que com essa nova forma de organização administrativa, que contempla representação municipal a nível mais elementar, o município poderá realizar a gestão urbana de maneira ainda mais próxima do cidadão. Além disso, com a probabilidade de figuras de secretário de bairro e do chefe de quarteirão vierem

formalmente a fazer parte da nova estrutura administrativa, entende-se que poderão ser remuneradas e sujeitas a algum tipo de responsabilização. Espera-se que, com essa forma de organização administrativa municipal, seja esclarecido o pagamento de certas taxas, a nível da estrutura do bairro, e os seus limites⁴¹, que nem sempre têm sido consensuais.

A lei de bases das autarquias locais determina que as matérias referidas nos parágrafos anteriores desta secção são definidas nos termos a regulamentar⁴². E, partindo do pressuposto de que será da competência do Conselho de Ministros regulamentar esta lei de bases das autarquias locais, conforme o previsto no já citado artigo 164 desta lei, significa que a criação e organização das sub-unidades territoriais nela referidas caberá ao Conselho de Ministros.

³⁸ Vide n.º 1 do artigo 20, da Lei n.º 12/2023, de 25 de Agosto.

³⁹ Vide n.º 2 do artigo 20, da Lei n.º 12/2023, de 25 de Agosto.

⁴⁰ Vide n.º 4 do artigo 20, da Lei n.º 12/2023, de 25 de Agosto.

⁴¹ Vale recordar que são feitas cobranças pelas estruturas do bairro para o tratamento de declaração. O cidadão residente do bairro é colocado na contingência de pagar a taxa pela emissão da declaração, primeiro em sede do chefe do quarteirão, e segundo em sede do secretário do bairro. Essas taxas que variam em função da natureza do pedido e em cada bairro não têm, até ao momento, qualquer fundamento legal, tendo inclusive a ministra da Administração Estatal e Função Pública, Ana Comoana, em

Julho de 2020, levantado a ilegalidade das mesmas e desencorajando a sua cobrança e pagamento (Cfr Jornal O País, *Não é obrigatório pagar ao chefe de quarteirão nem a secretaria do bairro para ter declaração*. Disponível em: <https://opais.co.mz/nao-e-obrigatorio-pagar-ao-chefe-de-quarteirao-nem-a-secretaria-do-bairro-para-ter-declaracao/>, consultado a 16 de Setembro de 2023). No entanto, no terreno, essas taxas continuam a ser cobradas e pagas, porque, em muitos casos, constituem fonte de subsistência das estruturas do bairro e não há qualquer tipo de responsabilização sobre quem as cobra.

⁴² Vide n.ºs 3 e 4 do artigo 20, da Lei n.º 12/2023, de 25 de Agosto.

▪ Conclusão

A aprovação da nova lei de bases das autarquias locais, que acontece a poucas semanas da realização das sextas eleições autárquicas, marcadas para o dia 11 de Outubro, trouxe algumas mudanças no funcionamento das autarquias locais que abrem espaço para alguma análise.

A ausência de um preâmbulo nos termos da nova lei impossibilita a percepção dos fundamentos, das razões ou da filosofia por detrás da rápida mexida da lei aprovada em 2018, através da Lei n.º 6/2018, de 3 de Agosto.

A adopção de novas soluções nos termos da lei de bases das autarquias locais recentemente aprovada, merecia fundamentação por parte do legislador, se se considerar que a sua aprovação resulta dos trabalhos da V sessão extraordinária da Assembleia da República, de Agosto último⁴³.

▪ Recomendações

- O Parlamento deve apostar na redacção ou inclusão de preâmbulo nas próximas revisões da lei de bases das autarquias locais para permitir a percepção da filosofia por detrás da alteração dos instrumentos legais aprovados em matéria de descentralização, como é o caso. Esse exercício é igualmente necessário para os demais instrumentos legais;

- O Governo, ao regulamentar a lei de bases de autarquias locais deve cuidar para não violar os limites de actuação das autarquias locais, nos termos da lei de bases das autarquias locais, evitando, sobretudo, que haja invasão do espaço dos outros entes descentralizados;

- O Governo deve, ao regulamentar da lei de bases das autarquias locais, apostar em soluções que não comportem muitos encargos financeiros para as autarquias locais face ao deficiente orçamento que apresentam, sob o risco de se verem frustrados os reais objectivos da descentralização.

⁴³ A Comissão Permanente da Assembleia da República (CPAR), reunida esta terça-feira (18), na sua 42ª Sessão Ordinária, deliberou marcar para o dia 03 de Agosto próximo, o início da V Sessão Extraordinária da Assembleia da República (AR), a ter lugar na sede do Parlamento em Maputo. O evento pretendia apreciar as seguintes matérias: (i) Projecto de Revisão Pontual da Constituição da República de Moçambique, no que concerne ao artigo 311, no seu ponto 3, que versa sobre a realização das

Eleições Distritais em 2024; (ii) Proposta de Revisão da Lei n.º 23/2007, de 01 de Agosto, Lei do Trabalho; (iii) Proposta de Lei que Cria o Fundo Soberano de Moçambique; e (iv) Proposta de Revisão da Lei n.º 13/2018, de 17 de Dezembro, Lei de Bases de Criação, Organização e Funcionamento das Autarquias Locais. Disponível em: <https://parlamento.mz/?p=8394>, consultado a 14 de Setembro de 2023.

▪ Tabela comparativa da Lei n.º 6/2018, de 3 de Agosto vs. Lei n.º 12/2023, de 25 de Agosto

	Lei n.º 6/2018, de 3 de Agosto	Lei n.º 12/2023, de 25 de Agosto
Princípios que assentam as autarquias locais	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO I Princípios Gerais</p> <p style="text-align: center;">Artigo 1 (Autarquias Locais)</p> <p>1. Na organização democrática do Estado, o poder local compreende a existência de autarquias locais. 2. As autarquias locais são pessoas colectivas públicas dotadas de órgãos representativos próprios que visam a prossecução dos interesses das populações respectivas, sem prejuízos dos interesses nacionais e da participação do Estado. 3. As autarquias locais desenvolvem a sua actividade no quadro da unicidade do Estado e organizam-se com pleno respeito da unidade do poder político e do ordenamento jurídico nacional.</p>	<p style="text-align: center;">ARTIGO 6 (Princípios)</p> <p>As autarquias locais na sua organização e funcionamento observam os princípios de: a) unicidade do Estado; b) gradualismo; c) legalidade; d) subsidiariedade; e) justiça e imparcialidade; f) igualdade e da proporcionalidade; g) transparência administrativa.</p> <p style="text-align: center;">ARTIGO 7 (Unicidade do Estado)</p> <p>As autarquias locais desenvolvem as suas actividades no quadro da unicidade do Estado e organizam-se em respeito ao ordenamento jurídico nacional.</p> <p style="text-align: center;">ARTIGO 8 (Gradualismo)</p> <p>1. A criação de autarquias locais realiza-se de forma gradual como um processo que deve ser progressivamente continuado na prossecução dos objectivos da descentralização em função das dinâmicas de desenvolvimento das unidades territoriais e do País. 2. A transferência de competências dos Órgãos do Estado para as autarquias locais realiza-se de forma gradual como um processo que deve ser progressivamente continuado na prossecução dos objectivos da descentralização em função das dinâmicas de desenvolvimento das unidades territoriais e do País.</p> <p style="text-align: center;">ARTIGO 9 (Legalidade)</p> <p>As autarquias locais desenvolvem a sua actividade em estrita obediência à Constituição da República, às leis, regulamentos e aos princípios gerais de Direito, dentro dos limites dos poderes que lhes estejam atribuídos e em conformidade com os fins para os quais foram criadas.</p> <p style="text-align: center;">ARTIGO 10</p>

		<p align="center">(Subsidiariedade)</p> <p>Em casos de incapacidade devidamente comprovada das autarquias locais na realização das respectivas atribuições o Estado intervem nos termos da lei.</p> <p align="center">ARTIGO 11 (Justiça e imparcialidade)</p> <p>No exercício das suas funções e no seu relacionamento com as pessoas singulares ou colectivas, os órgãos das autarquias locais devem actuar de forma justa e imparcial.</p> <p align="center">ARTIGO 12 (Igualdade e proporcionalidade)</p> <p>1. Os órgãos das autarquias locais, nas suas relações com os particulares, não devem privilegiar, beneficiar, prejudicar, privar de qualquer direito ou isentar de qualquer dever jurídico nenhum cidadão por motivo de ascendência, sexo, cor, raça, origem étnica, lugar de nascimento, estado civil, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica ou condição social.</p> <p>2. A proporcionalidade implica que de entre as medidas convenientes para a prossecução de qualquer fim legal, os órgãos da administração autárquica devem adoptar as que acarretem consequências menos graves para a esfera jurídica do particular.</p> <p align="center">ARTIGO 13 (Transparência administrativa)</p> <p>1. No exercício das suas funções, os órgãos autárquicos devem pautar pela publicitação da actividade administrativa.</p> <p>2. Os actos administrativos das autarquias locais são publicados de tal modo que as pessoas singulares e colectivas possam saber antecipadamente as condições jurídicas em que podem realizar os seus interesses e exercer os seus direitos.</p>
<p>Factores de decisão para criação extinção das autarquias locais</p>	<p align="center">Artigo 7 (Factores de decisão)</p> <p>1. A criação e extinção das autarquias locais é regulada por lei, devendo a alteração da respectiva área ser precedida de consulta aos seus órgãos.</p>	<p align="center">ARTIGO 4 (Criação)</p> <p>1. As autarquias locais são criadas nos termos da lei.</p> <p>2. A criação de autarquias locais é feita em função do nível de desenvolvimento económico da respectiva circunscrição territorial e é precedida de consulta aos órgãos de governação descentralizada</p>

	<p>2. No processo da criação, extinção e modificação das autarquias locais, deve - se ter em conta:</p> <p><i>a)</i> factores geográficos, demográficos, económicos, sociais, culturais e administrativos;</p> <p><i>b)</i> interesses de ordem nacional ou local em causa;</p> <p><i>c)</i> razões de ordem histórica e cultural;</p> <p><i>d)</i> avaliação da capacidade financeira para a prossecução das atribuições que lhes estiverem cometidas.</p>	<p>provincial e de representação do Estado na província e à sociedade civil.</p> <p>3. A criação de autarquias locais respeita e tem em consideração os seguintes factores:</p> <p><i>a)</i> geográficos, demográficos, económicos, sociais, culturais e administrativos;</p> <p><i>b)</i> interesses de ordem nacional ou local;</p> <p><i>c)</i> razões de ordem histórica e cultural;</p> <p><i>d)</i> avaliação da capacidade de geração de receitas para a prossecução das atribuições que lhes estiverem cometidas.</p> <p style="text-align: center;">ARTIGO 5 (Extinção)</p> <p>Para a extinção de autarquias locais tem-se em consideração os seguintes factores:</p> <p><i>a)</i> alterações na organização administrativa do País incompatíveis com a organização da autarquia local;</p> <p><i>b)</i> alteração da ordem nacional ou local.</p>
<p>Competência para delimitação dos limites das autarquias locais</p>	<p style="text-align: center;">Artigo 112 (Criação)</p> <p>O Conselho de Ministros submete à Assembleia da República uma proposta de criação das autarquias locais nas circunstâncias territoriais que reúnam condições para uma administração autárquica.</p>	<p style="text-align: center;">ARTIGO 4 (Criação)</p> <p>6. Compete à Assembleia da República, sob proposta do Conselho de Ministros, aprovar os limites territoriais ou níveis de autarquias locais.</p>
<p>Titulares de órgãos públicos abrangidos pelo regime de incompatibilidades</p>	<p style="text-align: center;">Artigo 15 (Incompatibilidades)</p> <p>1. A qualidade de candidato à titular dos órgãos das autarquias locais é incompatível com a qualidade de:</p> <p><i>a)</i> Provedor de Justiça;</p> <p><i>b)</i> Juiz Conselheiro do Conselho Constitucional;</p> <p><i>c)</i> Procurador-Geral da República;</p> <p><i>d)</i> Procurador-Geral Adjunto;</p> <p><i>e)</i> Magistrado em efectividade de funções;</p> <p><i>f)</i> Diplomata de carreira em efectividade de funções;</p> <p><i>g)</i> Membro de Conselho ou Comissão criados pela Constituição da República e legislação ordinária;</p> <p><i>h)</i> Membro do Conselho de Ministros;</p> <p><i>i)</i> Vice-Ministro;</p> <p><i>j)</i> Governador do Banco de Moçambique;</p> <p><i>k)</i> Secretário do Estado;</p>	<p style="text-align: center;">ARTIGO 26 (Incompatibilidades)</p> <p>1. O exercício de funções nos órgãos de autarquias locais é incompatível com a qualidade de:</p> <p><i>a)</i> Deputado da Assembleia da República;</p> <p><i>b)</i> Membro do Governo;</p> <p><i>c)</i> Juiz Conselheiro, do Conselho Constitucional;</p> <p><i>d)</i> Provedor de Justiça;</p> <p><i>e)</i> Procurador-Geral da República;</p> <p><i>f)</i> Procurador-Geral Adjunto;</p> <p><i>g)</i> Magistrado em efectividade de funções;</p> <p><i>h)</i> Membro das forças militar ou paramilitares e elementos das forças de defesa e segurança pertencentes aos quadros permanentes no activo;</p> <p><i>i)</i> Diplomata de carreira em efectividade de funções;</p>

	<p><i>l)</i> Reitor de Universidade Pública e outros estabelecimentos de ensino superior Público;</p> <p><i>m)</i> Membro das forças militares ou paramilitares e elemento das forças de segurança pertencentes aos quadros permanentes no activo.</p>	<p><i>j)</i> Membro do Conselho ou Comissão criados pela Constituição da República e legislação ordinária;</p> <p><i>k)</i> Reitor de Universidade Pública e outros estabelecimentos de ensino superior público;</p> <p><i>l)</i> Titulares e membros dos órgãos de governação descentralizada provincial e distrital;</p> <p><i>m)</i> Titulares dos órgãos do Estado a nível local.</p>
Atribuições das autarquias locais	<p style="text-align: center;">Artigo 8 (Atribuições)</p> <p>As atribuições das autarquias locais respeitam os interesses próprios, comuns e específicos das populações respectivas e, designadamente:</p> <p><i>a)</i> desenvolvimento económico e social local;</p> <p><i>b)</i> meio ambiente, saneamento básico e qualidade de vida;</p> <p><i>c)</i> abastecimento público;</p> <p><i>d)</i> saúde;</p> <p><i>e)</i> educação;</p> <p><i>f)</i> cultura, tempos livres e desporto;</p> <p><i>g)</i> Polícia da autarquia;</p> <p><i>h)</i> urbanização, construção e habitação.</p>	<p style="text-align: center;">ARTIGO 15 (Atribuições)</p> <p>1. As atribuições das autarquias locais respeitam os interesses próprios, comuns e específicos das populações respectivas e, designadamente:</p> <p><i>a)</i> o desenvolvimento económico e social local;</p> <p><i>b)</i> o meio ambiente, saneamento básico e a qualidade de vida;</p> <p><i>c)</i> a prestação de serviços de abastecimento de água e o fornecimento de energia eléctrica;</p> <p><i>d)</i> o provimento de serviços de transporte público;</p> <p><i>e)</i> a saúde primária;</p> <p><i>f)</i> a educação primária;</p> <p><i>g)</i> a cultura e desporto;</p> <p><i>h)</i> a promoção e desenvolvimento de actividades turísticas;</p> <p><i>i)</i> os serviços funerários;</p> <p><i>j)</i> as morgues, cemitérios e crematórios;</p> <p><i>k)</i> a urbanização, construção e habitação;</p> <p><i>l)</i> a polícia da autarquia;</p> <p><i>m)</i> os serviços autárquicos de salvação pública.</p>
Representante do Estado na Autarquia	<p style="text-align: center;">Artigo 11 (Representação do Estado e dos seus serviços)</p> <p>1. A Administração do Estado pode manter a sua representação e serviços na circunscrição territorial cuja área de jurisdição coincida, total ou parcialmente, com a da autarquia local.</p> <p>2. Os serviços referidos no número 1 do presente artigo subordinam-se aos órgãos centrais ou locais do Estado, devendo articular-se com os órgãos autárquicos no exercício de competências que respeitem a atribuição que a Administração do Estado partilhe com a autarquia local.</p>	<p style="text-align: center;">ARTIGO 31 (Representação do Estado)</p> <p>1. O Estado mantém, nas entidades descentralizadas as suas representações.</p> <p>2. A Administração do Estado mantém a sua representação na circunscrição territorial cuja área de jurisdição coincida, total ou parcialmente, com a da autarquia local.</p> <p>3. Nas autarquias de cidades e vilas, a representação do Estado é exercida pelo Administrador do Distrito.</p> <p>4. Na Cidade de Maputo a representação do Estado é exercida pelo Secretário do Estado na Cidade.</p>

Regulamentação da Lei de Base de Autarquias Locais	Não aplicável	ARTIGO 164 (Regulamentação) Compete ao Conselho de Ministros regulamentar a presente Lei no prazo de 180 dias, após a sua publicação.
Critérios de substituição do cabeça-de-lista	Artigo 59 (Substituição) 4. Para efeitos de substituição definitiva prevista no número 3 do presente artigo, o Presidente 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 maioria de votos.	ARTIGO 88 (Impedimento permanente do presidente do conselho municipal) 1. Em caso de morte, incapacidade permanente, renúncia ou perda do mandato, o Presidente do Conselho Municipal é substituído por um membro da Assembleia Municipal indicado pelo partido político, coligação de partidos políticos ou grupo de cidadãos eleitores que obteve maioria de votos.
Estrutura autárquica	Não aplicável	ARTIGO 20 (Organização administrativa) 1. As circunscrições territoriais das autarquias locais, exceptuando a autarquia da capital do País, organizam-se em sub-unidades territoriais designadas postos administrativos municipais, bairros e quarteirões. 2. A circunscrição territorial da autarquia local da cidade capital do País organiza-se em distritos municipais, postos administrativos municipais, bairros e quarteirões. 3. A criação e organização das sub-unidades territoriais referidas nos números 1 e 2 do presente artigo são definidos nos termos a regulamentar. 4. Os órgãos executivos das autarquias locais podem estabelecer serviços técnicos administrativos nas sub-unidades territoriais inferiores nos termos a regulamentar.

- Fonte: compilação do autor.

▪ Referências

MACIE, Albano (2022). *Manual de Direito Administrativo*. Volume I. Editora Escolar, Maputo.

MACUÁCUA, Edson da Graça Francisco (2023). *A Configuração Jurídica da Descentralização em Moçambique: Contributo para um paradigma moçambicano da descentralização*. Editora Escolar, Maputo.

➤ Legislação:

Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho, que aprova a Revisão Pontual da Constituição da República.

Lei n.º 12/2023, de 25 de Agosto, que aprova a Lei de Bases de Autarquias Locais e revoga a Lei n.º 6/2018, de 3 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 13/2018, de 17 de Dezembro.

Lei n.º 8/2003, de 19 de Maio, que estabelece princípios e normas de organização, competências e funcionamento dos órgãos do Estado nos escalões de província, distrito, posto administrativo e de localidade.

Lei n.º 4/2020, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal sobre a organização, composição e o funcionamento da Assembleia Provincial.

Lei n.º 7/2020, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal sobre a organização e o funcionamento dos órgãos de representação do Estado na província.

Decreto n.º 63/2020, de 7 de Agosto, que regulamenta a Lei n.º 7/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal de organização e funcionamento dos Órgãos de Representação do Estado na Província.

Decreto n.º 64/2020, de 7 de Agosto, que regulamenta a Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal dos princípios, normas e competências dos órgãos executivos dos Órgãos de Governação Descentralizada Provincial.

➤ Sites da internet:

Jornal A Verdade, *Parlamento vai eliminar substituição do edil pelo presidente da assembleia municipal em caso de impedimento permanente*. Disponível em: <https://verdade.co.mz/parlamento-vai-eliminar-substituicao-do-edil-pelo-presidente-da-assembleia-municipal-em-caso-de-impedimento-permanente/>, consultado a 14 de Setembro de 2023.

Jornal O País, *Novas autarquias já têm limites territoriais*. Disponível em: <https://opais.co.mz/novas-autarquias-ja-tem-limites-territoriais/>, consultado a 13 de Setembro de 2023.

Jornal O País, *Qualquer membro da lista já pode substituir edil em caso de morte*. Disponível em: <https://opais.co.mz/qualquer-membro-da-lista-ja-pode-substituir-edil-em-caso-de-morte/>, consultado a 14 de Setembro de 2023.

Jornal O País, *Não é obrigatório pagar ao chefe de quarteirão nem a secretaria do bairro para ter declaração*. Disponível em: <https://opais.co.mz/nao-e-obrigatorio-pagar-ao-chefe-de-quarteirao-nem-a-secretaria-do-bairro-para-ter-declaracao/>, consultado a 16 de Setembro de 2023.

Portal do Parlamento Moz, *MAEFP explica sobre determinação dos limites dos municípios*. Disponível em: <https://parlamento.mz/?p=7733>, consultado a 13 de Setembro de 2023.

Portal do Parlamento, *V sessão extraordinária da AR inicia a 3 de Agosto próximo*. Disponível em: <https://parlamento.mz/?p=8394>, consultado a 14 de Setembro de 2023.



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Financiado por:



Reino dos Países Baixos



Parceiros do CIP:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embaixada da Suíça em Moçambique



Norwegian Embassy



Suécia
Sverige



UKaid
from the British people

Informação editorial

Director: Edson Cortez

Autor: Ivan Maússe

Revisão de Pares: Borges Nhamirre e Edson Cortez

Revisão Linguística: Samuel Monjane

Propriedade: Centro de Integridade Pública

Rua Fernão Melo e Castro,
Bairro da Sommerschild, nº 124
Tel: (+258) 21 499916 | Fax: (+258) 21 499917
Cel: (+258) 82 3016391
[f](https://www.facebook.com/CIP.Mozambique)@CIP.Mozambique [i](https://www.instagram.com/CIPMoz)@CIPMoz
www.cipmoz.org | Maputo - Moçambique