



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

ANTICORRUPÇÃO

22 de Novembro de 2023 | Edição nº 19 | Distribuição Gratuita | www.cipmoz.org

Para mitigar casos de má gestão a nível dos municípios é preciso legislar sobre limitação de mandatos dos edis

*Por: Baltazar Fael

As primeiras eleições autárquicas em Moçambique foram realizadas em 1998. Passados cerca de 25 anos ainda subsistem problemas ligados à gestão municipal. Por esse facto, o Presidente da República lançou, em 2022, duras críticas à governação autárquica¹.

As questões relacionadas com a má gestão municipal obrigam a que sejam objectivamente procuradas soluções para mitigar a sua ocorrência. Dentre as soluções que podem ser encontradas, destaca-se a necessidade de a lei prever a limitação de mandatos dos edis.

Há países que já aplicam o princípio de limitação do mandato dos edis, como são os casos de Portugal, Brasil e Cabo Verde. A este propósito, a Constituição portuguesa dispõe, desde 2004, que “a lei pode determinar limites à renovação de mandatos dos titulares de cargos políticos executivos”². Ou seja, desta forma, é proibido a qualquer pessoa ter capacidade eleitoral passiva de forma ilimitada, ao se referir que “[n]inguém pode exercer a título vitalício qualquer cargo político de âmbito nacional, regional ou local”³. Com base no dispositivo constitucional acima citado, em Portugal foi aprovada a Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto⁴, que limita para três o número de mandatos consecutivos permitidos a um edil, mesmo que seja em municípios diferentes. Ou seja, o edil que exerça três mandatos consecutivos não deve concorrer no quadriénio imediatamente a seguir, segundo a Lei n.º 46/2005 já feita referência⁵. Neste caso, só depois de ficar sem se candidatar na eleição seguinte é que pode voltar a concorrer.

No que concerne a países africanos, como já referido, Cabo Verde possui um diploma legal que limita para três o número de mandatos consecutivos a serem exercidos por um autarca de forma consecutiva⁶.

Outro exemplo é do Brasil. A constituição deste país só permite uma e única renovação de mandato para os órgãos executivos eleitos e, no caso, também para os prefeitos municipais. A este propósito, a Constituição brasileira estabelece que “[o] Presidente da República, os governadores de Estado e do Distrito Federal, os prefeitos, e quem os houver sucedido ou substituído, no curso dos mandatos, poderão ser reeleitos para um único período subsequente”⁷. Como se pode depreender, no caso brasileiro, os prefeitos só podem exercer dois mandatos consecutivos.

No caso moçambicano os edis podem ser eleitos de forma ilimitada, uma vez que a Constituição da República (CR) e a lei ordinária não fixam limites. Fazendo uma interpretação extensiva, é de concluir que para o cargo de Presidente da República (PR), único órgão eleito de forma directa, existe limitação temporal para o exercício do respectivo cargo ou função⁸. Sendo assim, esta limitação de mandatos deve ser extensiva a todos os órgãos executivos eleitos, mesmo que o sejam por meio de lista (incluindo os edis). Outrossim, os titulares dos órgãos de soberania, nomeados pelo PR, nos termos da CR e demais leis, também têm os seus mandatos limitados. Em regra, tem sido permitido que estes exerçam dois mandatos consecutivos, ou seja, que só podem ser reeleitos uma vez.

1 Borges, Amandio (2022) “Edis reconhecem “fragilidades” na gestão municipal” <https://opais.co.mz/edis-reconhecem-fragilidades-na-gestao-municipal/>

2 Cfr. n.º 2 do Artigo 118 – da Constituição da República portuguesa, consultado em 29/09/2023 às 14h:38 - <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>

3 Ibidem, cfr. n.º 1 do Artigo 118 da Constituição da República portuguesa – consultado a 29/09/2023 às 14h: 39

4 Lei que estabelece limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais - <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx> [acedido em 29/09/2023](https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx) - às 14h:58.

5 Cfr. n.º 2 do Artigo 1, <https://files.dre.pt/1s/2005/08/165a00/50685069.pdf>

6 Governo de Cabo verde (2019) “Conselho de Ministros limita para três anos consecutivos os mandatos do Presidente da Câmara Municipal” <https://www.governo.cv/conselho-de-ministros-limita-para-tres-anos-consecutivos-os-mandatos-do-presidente-da-camara-municipal/>, publicado em 21/08/2019, às 08h:4, [acedido a 29/09/2023](https://www.governo.cv/conselho-de-ministros-limita-para-tres-anos-consecutivos-os-mandatos-do-presidente-da-camara-municipal/) às 15h:4.

7 Emenda Constitucional n.º 16, de 4 de Junho de 1997, § 5º do Artigo 14 – <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1997/emendaconstitucional-16-4-junho-1997-355726-publicacaooriginal-1-pl.html>, consultado em 13 de Novembro de 2023, às 14h e 44.

8 Cfr. n.º 4 do Artigo 146 da CR

Embora a limitação de mandatos dos edis não seja uma prática generalizada a nível mundial, só se conhecendo, para além dos casos já referidos, os de Itália, Taiwan e Filipinas⁹, a mesma pode contribuir para que de forma legítima e democrática sejam substituídos aqueles autarcas que façam uma má gestão nas autarquias sob sua direcção. Outrossim, a limitação de mandatos dos edis coloca-os numa situação em que, se optarem pela renovação, antes do último mandato que a lei lhes permite, devem demonstrar, com resultados aprovados pelas populações locais, que tiveram uma boa ou excelente *performance* nos mandatos ou no mandato anterior(es)¹⁰. Também, para o caso de quererem voltar a exercer o cargo, o seu último mandato, antes do interregno, deve pautar pelo alcance de bons resultados.

Um dos aspectos que pode trazer melhorias à gestão municipal, com a limitação de renovação de mandatos pelos autarcas/edis, tem que ver com a possibilidade de:

“... diminuição do eleitoralismo, isto é, situações em que o político no poder tira partido dos instrumentos de política económica à sua disposição para ampliar as suas hipóteses de reeleição. A título de exemplo, refere-se o aumento da despesa pública em componentes facilmente visíveis pelo eleitorado, como a construção e a requalificação de infraestruturas. Ao eliminar os incentivos dos governantes para implementar medidas eleitoralistas, a limitação de mandatos pode evitar as consequências potencialmente nefastas de decisões que apenas têm em consideração objetivos de curto prazo. Outra possível vantagem da limitação de mandatos reside no afastamento do poder de políticos que, devido à sua antiguidade, estabeleceram na região um conjunto de relações interpessoais que podem afetar as suas decisões. Em casos extremos, o poder político pode ser influenciado por grupos de interesse que apenas visam o seu benefício próprio, com prejuízos para a população em geral”¹¹.

Como se pode depreender, uma vez que existem em Moçambique situações de má gestão por parte dos edis, sendo difícil a sua retirada do cargo por via de eleições locais, é necessário evitar que estes possam ser eleitos de forma sucessiva e sem qualquer limitação de mandatos. Esta é uma medida que pode contribuir para a boa governação municipal. É que os próprios edis reconhecem dificuldades na gestão municipal¹².

Não se pode recorrer à retirada de edis do cargo com recurso a manobras arditosas – O caso dos pronunciamentos do secretário – geral do partido Frelimo, Roque Silva

No caso moçambicano, onde para se eleger edil é necessário concorrer como cabeça-de-lista de um partido político ou grupo de cidadãos eleitores, é necessário que existam certas cautelas. É que depois de o partido, ou grupo de cidadãos, vencer o pleito eleitoral, o mandato não pertencerá ao cabeça-de-lista. Pertencerá ao partido vencedor. Ou seja, a legitimidade do edil vencedor advém do partido que o fez eleger.

Nestes casos, depois de o candidato ser eleito para o cargo de edil, por determinado partido político ou grupo de cidadãos, por duas vezes consecutivas, deve ser proibido para a eleição imediatamente seguinte que este concorra como cabeça-de-lista. Quer significar que recorrendo ao que tem sido prática conforme previsto na CR de Moçambique, concernente à limitação de mandatos conforme o previsto na CR de Moçambique, a ser aprovada uma lei no sentido de limitar os mandatos dos edis, a mesma deve seguir o previsto na legislação brasileira, que só permite uma única reeleição, ou seja, dois mandatos consecutivos.

Outrossim, a lei deve prever que cumpridos os dois mandatos de forma consecutiva, o edil cessante não se deverá candidatar no quinquénio seguinte em nenhuma circunstância, mesmo trocando de partido ou de grupo de cidadãos eleitores. É preciso evitar que a nível do poder local existam políticos profissionais.

É preciso evitar, a todo o custo, a fórmula avançada pelo secretário – geral do partido Frelimo, Roque Silva, que referiu que a agremiação partidária de que é dirigente iria forçar a renúncia dos edis em casos de má gestão, com alegações de que os mesmos se encontram doentes¹³. A voltarem a acontecer situações semelhantes, isso não seria a primeira vez no partido Frelimo, uma vez que, anteriormente dois então edis desta formação política foram forçados a renunciar ao cargo antes do final dos respectivos mandatos, sem que razões substantivas fossem apresentadas. Na altura alegaram-se casos de gestão danosa. Trata-se do actual governador da província da Zambézia, Pio Matos, quando ocupou o cargo de edil de Quelimane, e o então edil de Cuamba, Arnaldo Maloa¹⁴.

O procedimento acima referido não deve ser aceite uma vez que acaba defraudando as expectativas dos munícipes, como sucedeu aquando da renúncia de Pio Matos em que estes acabaram exigindo explicações pelo sucedido uma vez que o que foi avançado apresentava-se de forma evasiva¹⁵.

9 Veiga, Francisco et. all (2017) “Introdução ao estudo – Limitação de mandatos: o impacto nas finanças locais e na participação eleitoral”, Fundação Francisco Manuel dos Santos - <https://www.ffms.pt/sites/default/files/2022-07/limitacao-de-mandatos-o-impacto-nas-financas-locais-e-na-participacao-eleitoral%20%281%29.pdf>

10 Marcos Mendes, C. Alexandre A. Rocha “O que reelege um prefeito?”, Texto para discussão 7, Brasília, Abril de 2004, pág. 12 - <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-7-o-que-reelege-um-prefeito>

11 Ibidem, pág. 13

12 Borges, Amandio (2022) “Edis reconhecem “fragilidades” na gestão municipal”, <https://opais.co.mz/edis-reconhecem-fragilidades-na-gestao-municipal/>

13 Jornal Carta de Moçambique “Promessas eleitorais já em Marcha: Roque Silva diz que vai forçar renúncia de edis incompetentes”, Quarta-feira, 27 de Setembro de 2023 publicado às 06h:54.

14 Soares, Cristina (2011) “Pio Matos é segundo autarca a renunciar ao cargo” <https://www.rfi.fr/pt/africa/20110825-pio-matos-e-segundo-dos-cinco-autarcas-re-nunciar-o-cargo>, publicado a 25/08/2011 às 19h:01

15 “Renamo abraça Pio Matos e promete ajudá-lo (2011)”. <https://verdade.co.mz/renamo-abraca-pio-matos-e-promete-ajuda-lo/> acedido a 3/10/2023 às 14h:22m

Razões que podem justificar a limitação de mandatos dos órgãos autárquicos

Há varias razões que podem justificar a necessidade de haver limitação de mandatos ao nível das autarquias locais. Dentre essas razões estão as já aduzidas, de má gestão municipal por parte de alguns edis.

A este propósito, o ex-secretário de Estado adjunto e das comunicações de Portugal, Alberto Souto de Miranda (2006 – 2012), referiu que existem razões negativas para se propor a limitação de mandatos, ou seja, “[n]egativas, porque as democracias querem defender-se dos vícios do poder e presumem que a longevidade nos cargos executivos pode ser fonte de promiscuidades, compadrios, nepotismos, desvios de poder, favorecimentos, redes fechadas de interesses, etc”.¹⁶ Não há dúvidas de que a manutenção dos edis por vários mandatos, mesmo com problemas de má gestão, deve, nalguns casos, estar relacionada com o que acima é avançado, ou seja, com a criação de redes clientelares que para sobreviverem necessitam de manter determinado edil/autarca no cargo. Isto faz com que os membros destas redes clientelares sejam continuamente os destinatários dos principais e mais rentáveis negócios municipais, ganhando concursos públicos de valores avultados e obtendo os melhores lotes de terra, dentre outros.

Num prisma oposto, existem as razões positivas. Estas alicerçam-se no facto de que “[a] Democracia local não precisa de autarcas profissionais. A democracia não precisa de autarcas (...) sem outra alma que não seja a do poder pessoal. (...). Ora, a notoriedade adquirida por alguém que cumpriu três mandatos, coloca-o em situação privilegiada”. Fica patente que, em muitas situações, o exercício de vários mandatos consecutivos acaba por conferir vantagem a quem está no poder, o que faz com que este acabe tendo possibilidade de renovar sucessivamente o respectivo mandato.

Conclusão

A guisa de conclusão é de referir que existem vantagens e desvantagens na limitação de mandatos dos autarcas/edis. No entanto, é necessário que se evitem casos de má gestão levados a cabo pelos autarcas repetentes, ou “tripetentes”, recorrendo à limitação da renovação sucessiva de mandatos. No caso de Moçambique, a limitação de mandatos dos edis pode reduzir a possibilidade de ocorrência de situações de clientilismo, caracterizada pela troca de favores entre os candidatos e grupos de interesse

A desvantagem que pode ser observada está relacionada com o facto de acontecerem situações em que edis/autarcas experientes e com uma boa “folha de serviço” acabarem por não continuar na liderança dos municípios em desfavor do seu desenvolvimento.

Recomendações

É de recomendar, tendo em atenção que existem dificuldades na gestão das autarquias, por parte de alguns autarcas, que:

1. O Parlamento legisle sobre a matéria referente à limitação da renovação de mandatos dos autarcas/edis;
2. Que a lei a ser aprovada só permita uma reeleição para o cargo de edil (dois mandatos);
3. Uma vez que os edis são eleitos com recurso a listas de partidos políticos, ou de grupo de cidadãos, a partir do momento em que os mesmos atinjam o número de mandatos consecutivos permitidos por lei, seja vedada a possibilidade de concorrerem ao mesmo cargo na eleição imediatamente a seguir.
4. A lei deve ainda prever que os edis que atinjam o número de mandatos consecutivos permitidos por lei (mesmo que por partidos políticos diferentes ou grupos de cidadãos), não se possam apresentar como candidatos ao mesmo cargo na eleição imediatamente a seguir.

¹⁶ Miranda, Alberto Souto de (2013) “O efeito útil da lei sobre a limitação de mandatos autárquicos”, https://www.jornaldenegocios.pt/opiniaocolumnistas/detalhe/o_efeito_util_da_lei_sobre_a_limitacao_de_mandatos_autarquicos, publicado em 2 de Setembro de 2013 às 00h:001, consultado em 13/11/2023, às 15h:03

Referências

1. Borges, Amandio (2022, 31 de Março). “Edis reconhecem “fragilidades” na gestão municipal”, Jornal o País.
2. <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>,
3. Veiga, Francisco at. all (2017) “Introdução ao estudo – Limitação de mandatos: o impacto nas finanças locais e na participação eleitoral”, Fundação Francisco Manuel dos Santos - <https://www.ffms.pt/sites/default/files/2022-07/limitacao-de-mandatos-o-impacto-nas-financas-locais-e-na-participacao-eleitoral%20%281%29.pdf>
4. <https://www.ffms.pt/sites/default/files/2022-07/limitacao-de-mandatos-o-impacto-nas-financas-locais-e-na-participacao-eleitoral%20%281%29.pdf>
5. Governo de Cabo verde (2019) “Conselho de Ministros limita para três anos consecutivos os mandatos do Presidente da Câmara Municipal” <https://www.governo.cv/conselho-de-ministros-limita-para-tres-anos-consecutivos-os-mandatos-do-presidente-da-camara-municipal/>
6. “Promessas eleitorais já em Marcha: Roque Silva diz que vai forçar renúncia de edis incompetentes” (2023, 27 de Setembro), jornal Carta de Moçambique
7. Soares, Cristina (2011, 25 de Agosto) “Pio Matos é segundo autarca a renunciar ao cargo” – RFI <https://www.rfi.fr/pt/africa/20110825-pio-matos-e-segundo-dos-cinco-autarcas-renunciar-o-cargo>
8. “Renamo abraça Pio Matos e promete ajudá-lo (25 de Agosto de 2011)”. <https://verdade.co.mz/renamo-abraca-pio-matos-e-promete-ajuda-lo/>
9. [Constituição da República Portuguesa - VII Revisão constitucional – 2005 - https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx](https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx)
10. [Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto - https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx](https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx)
11. <https://www.governo.cv/conselho-de-ministros-limita-para-tres-anos-consecutivos-os-mandatos-do-presidente-da-camara-municipal/>
12. Emenda Constitucional n.º 16, de 4 de Junho de 1997, § 5º do Artigo 14 – <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1997/emendaconstitucional-16-4-junho-1997-355726-publicacaooriginal-1-pl.html>
13. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1997/emendaconstitucional-16-4-junho-1997-355726-publicacaooriginal-1-pl.html>
14. Mendes, M; &Rocha, C (2004) “O que reelege um prefeito?”, Texto para discussão 7, Brasília, Abril de 2004, pág. 12 - <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-7-o-que-reelege-um-prefeito>
15. Miranda, Souto (2013, 2 de Setembro) “ O efeito útil da lei sobre a limitação de mandatos autárquicos”, jornal de negócios - <https://www.jornaldenegocios.pt/opiniao/columnistas/detalhe/o-efeito-util-da-lei-sobre-a-limitacao-de-mandatos-autarquicos>
16. Lei n.º 11/2023, de 23 de Agosto (Constituição da República de Moçambique)



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embaixada da Suíça em Moçambique



Norwegian Embassy



Suécia
Sverige



Reino dos Países Baixos



Informação editorial

Director: Edson Cortez

Autor: Baltazar Fael

Revisão de pares: Edson Cortez e Borges Nhamirre

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](#)@CIP.Mozambique [t](#)@CIPMoz
www.cipmoz.org | Maputo - Moçambique