

Descentralização



24 de Setembro de 2025 | Edição nº3 | Distribuição Gratuita | www.cipmoz.org

Afinal que órgão fiscaliza a província no contexto da governação descentralizada provincial em Moçambique?

– Concorrência de competências executivas entre os Serviços de Representação do Estado na Província e as Direcções Provinciais constroem a Fiscalização Democrática das Assembleias Provinciais

Por: Ivan Maússe*

1. Introdução

A descentralização instituída pela revisão constitucional de 2018 ampliou os poderes das Assembleias Provinciais, passando a assumir uma natureza jurídica de órgãos de representação democrática e a ter funções deliberativas e fiscalizadoras no âmbito da governação descentralizada provincial¹. Entretanto, na prática, passaram a enfrentar um bloqueio, resultante da presença de um secretário de Estado na Província que, nos termos da lei, exerce, em concorrência com o governador da Província, funções executivas, mas que não está obrigado a prestar contas à Assembleia Provincial.

Essa configuração gera um paradoxo institucional: enquanto o governador da Província, eleito e legitimado pelo sufrágio universal, se encontra legalmente submetido ao escrutínio directo da Assembleia Provincial², o Secretário de Estado, representante do poder central e nomeado pelo Presidente da República³, actua sem qualquer tipo de escrutínio perante os órgãos provinciais. Esta ausência de um mecanismo de fiscalização local sobre as actividades de natureza executiva do Secretário de Estado na Província limita, em

certa parte, a função fiscalizadora atribuída às Assembleias Provinciais. Esta situação cria um desequilíbrio na prática da descentralização e fragiliza o princípio da responsabilização democrática na gestão da coisa pública na província⁴ com impactos directos na vida das populações locais.

O presente texto resulta de uma análise do pacote legislativo sobre a governação descentralizada provincial e de uma experiência observada durante a implementação do I ciclo governativo (2020-2024), particularmente nas Províncias de Inhambane e Sofala. O texto procura demonstrar como a atribuição de competências executivas ao secretário de Estado na província e os Serviços de Representação do Estado na província⁵, em concurso com as competências do Governador de Província, do Conselho Executivo Provincial e das respectivas Direcções Provinciais⁶, representa um paradoxo jurídico-institucional que compromete o controlo democrático a nível local.

1 Conforme o estabelecido no artigo 278 da Constituição da República, e no artigo 2 da Lei n.º 6/2019, de 31 de Maio (Lei que aprova o quadro legal sobre a organização composição e o funcionamento da Assembleia Provincial).

2 Conforme o estabelecido no n.º 3, do artigo 278, da Constituição da República, e artigos 11 e seguintes da Lei n.º 6/2019, de 31 de Maio (Lei que aprova o quadro legal sobre a organização composição e o funcionamento da Assembleia Provincial).

3 Conforme o estabelecido na alínea e) do n.º 2, do artigo 159, da Constituição da República, e n.º 3, do artigo 24, da Lei n.º 7/2019, de 31 de Maio (Lei estabelece o quadro legal sobre a organização e o funcionamento dos órgãos de representação do Estado na Província).

4 Este princípio traduz-se no dever de prestar contas por parte dos governantes, à sujeição a um juízo de mérito sobre os seus atos e actividades por parte dos governados e a possibilidade da sua substituição por acto destes. (Cfr. MIRANDA, Jorge (2007, p. 6). *Manual de Direito Constitucional: Estrutura Constitucional da Democracia*. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora.

5 Decreto n.º 63/2020, de 7 de Agosto, que regula a Lei que fixa as competências do Serviços de Representação do Estado na Província (Lei n.º 7/2019, de 31 de Maio).

6 Decreto n.º 64/2020, de 7 de Agosto (que regula a Lei que fixa as competências das Direcções Provinciais (Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio).

2. Como a concorrência de competências executivas entre os Serviços de Representação do Estado na Província e as Direcções Provinciais constrange a actividade fiscalizadora da Assembleia Provincial

A Constituição da República (CRM)⁷ e a Lei que fixa as competências dos Serviços de Representação do Estado na Província⁸ determinam que os serviços, liderados pelo secretário de Estado exercem funções de soberania e exclusivas do Estado que não cabem às entidades descentralizadas. Entretanto, a mesma CRM⁹ e a Lei que fixa as competências das Direcções Provinciais¹⁰ determinam que cabe às Direcções Provinciais a execução das funções do Conselho Executivo Provincial em áreas não atribuídas às autarquias locais e que não sejam da competência exclusiva dos órgãos centrais.

Um estudo desenvolvido pelo Centro de Integridade Pública (CIP)¹¹, em Maio de 2024, evidenciou, claramente, a sobreposição de competências e atribuições entre os serviços de representação do Estado na província e as Direcções Provinciais. A sobreposição verifica-se em domínios como ambiente, cultura, acção social, economia e juventude, tendo em conta os Decretos n.ºs 63 e 64/2020, de 7 de Agosto, que regulam, respectivamente, as leis que fixam as competências dos serviços de representação do Estado na província e as Direcções Provinciais. Essa sobreposição não é meramente técnica: ela acarreta sérias implicações institucionais, especialmente no que tange às funções de fiscalização por parte dos membros da assembleia da Assembleia Provincial.

Determina a CRM¹² que a Assembleia Provincial só pode exercer as suas funções dentro dos limites fixados por lei, a destacar os limites previstos no n.º 3 do artigo 278 da própria CRM e da globalidade das funções previstas nos termos da Lei n.º 6/2019, de 31 de Maio, que estabelece as competências, organização e funcionamento da Assembleia Provincial

(Lei das Assembleias Provinciais). E ainda de acordo com os instrumentos normativos acima citados¹³, no que diz respeito às funções de fiscalização, o papel da Assembleia Provincial abrange, unicamente, as actividades do executivo de governação descentralizada provincial, nomeadamente o Governador de Província, o Conselho Executivo Provincial e as suas respectivas Direcções Provinciais; e estes órgãos estão, por sua vez, na obrigação de prestar, periodicamente, contas à Assembleia Provincial¹⁴.

Como se pode observar, o actual pacote legislativo sobre a governação descentralizada provincial, apesar de ter conferido competências executivas semelhantes aos Serviços de Representação do Estado na Província, ao Governador de Província, ao Conselho Executivo Provincial e às suas respectivas Direcções Provinciais, não impõe aos primeiros qualquer obrigatoriedade de prestarem contas perante às assembleias Provinciais. A Lei exclui qualquer forma de controlo pelas assembleias Provinciais às actividades do secretário de Estado, incluindo aos serviços de representação do Estado na Província, mesmo quando aquelas forem de natureza marcadamente executiva.

Com efeito, o Secretário de Estado na Província, incluindo os seus Serviços de Representação do Estado na Província, por não estarem sujeitos ao escrutínio da Assembleia Provincial, operam com um grau de autonomia pouco compatível com os princípios de boa governação democrática, pela ausência de um mecanismo de prestação de contas ao nível local, justamente onde as populações locais sentem directamente os impactos das decisões administrativas, políticas e etc. tomadas por estes órgãos¹⁵.

A lei¹⁶ permite que a Assembleia Provincial, para o caso dos órgãos executivos Provinciais (Governador de Província, Conselho Executivo Provincial e suas respectivas Direcções Provinciais) possa, entre outras formas de controlo democrático:

- (i) declarar incapacidade do governador de província, incluindo a sua demissão;
- (ii) mover moções de aprovação e reprovação do executivo provincial;
- (iii) fixar os limites dos contratos a celebrar pelo executivo provincial; e

7 Cfr. artigo 141, e n.º 2 do artigo 268 da Constituição da República.

8 Lei n.º 7/2019, de 31 Maio (Lei que aprova o quadro legal sobre a organização composição e o funcionamento da Assembleia Provincial).

9 Cfr. n.º 1 do artigo 276 da Constituição da República.

10 Cfr. n.º 1 do artigo do 18 da Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio (Lei que aprova o quadro legal sobre a organização composição e o funcionamento da Assembleia Provincial).

11 Centro de Integridade Pública (2024, 23 de Maio). *Governação Descentralizada Provincial: 4 anos após implementação, Serviços e Direcções Provinciais permanecem com competências concorrentes*. Disponível em: <https://www.cipmoz.org/pt/2024/05/23/governacao-descentralizada-provincial-4-anos-apos-implementacao-servicos-e-direccoes-provinciais-permanecem-com-competencias-concorrentes/>, consultado a 5 de Agosto 2025.

12 Cfr. n.º 4 do artigo 278 da CRM.

13 Cfr. n.º 3 do artigo 278 da CRM, e artigo 11 da Lei n.º 6/2019, de 31 de Maio (Lei que aprova o quadro legal sobre a organização composição e o funcionamento da Assembleia Provincial).

14 Vide artigo 49 da Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio (Lei que aprova o quadro legal sobre a organização composição e o funcionamento da Assembleia Provincial).

15 Na província da Zambézia, por exemplo, cidadãos relataram confusão sobre a quem dirigir pedidos, pois tanto o governador como o secretário reclamavam competências executivas. Cfr. Centro de Integridade Pública (2023). “*Adiar eleições é brincar com o povo!*” *Zambézia defende realização das eleições distritais em 2024*. Disponível em: <https://www.cipmoz.org/wp-content/uploads/2023/07/Auscultacao-Zambézia-defende-realizacao-das-eleicoes-distritais-em-2024-Revisto-2.pdf>, consultado 1 de Setembro de 2025.

16 Em conformidade com o previsto no artigo 16 da Lei n.º 6/2019, de 31 de Maio (Lei que aprova o quadro legal sobre a organização composição e o funcionamento da Assembleia Provincial).

(iv) solicitar e receber relatórios sobre assuntos de interesse provincial.

Os poderes acima indicados, a lei já não os confere à Assembleia Provincial no tocante às figuras de Secretário de Estado na Província e os Serviços de Representação do Estado na província. Ora, este dado distorce a lógica da descentralização, que pressupõe: aproximação entre quem decide na província e as comunidades sobre quais directamente recaem tais decisões; capacidade de fiscalização das comunidades, através de órgãos representativos democraticamente eleitos localmente (Assembleia Provincial); bem como exigir a promoção de soluções locais para problemas locais¹⁷.

Portanto, é de se compreender que ao se manter um representante do poder central que não responde aos órgãos representativos da população da província perpetua-se a lógica centralizadora que a própria descentralização pretende combater¹⁸.

2.1. Exemplos práticos de constrangimento à fiscalização : caso de Inhambane e Sofala

Durante as reuniões de formação dos membros das assembleias Provinciais em Inhambane e Sofala, conduzidas pelo CIP em Outubro 2023, sobre matérias de fiscalização de casos de violação de Direitos Humanos nas comunidades abrangidas pelos projectos de Indústria Extractiva, ficou evidente que os membros das Assembleias Provinciais respectivas, demonstravam total desconhecimento sobre o seu papel na aprovação da alocação dos 7,25% do imposto de produção do sector extractivo, em conformidade com previsto nos termos da legislação sobre a matéria.

É que, de acordo com os artigos 20 e 48 as Leis de Minas¹⁹ e de Petróleo²⁰, respectivamente, 7,25% do imposto de produção mineira e petrolífera devem ser alocados às províncias e distritos onde ocorre a extracção, enquanto 2,75% são destinados ao desenvolvimento das comunidades locais onde se situam esses recursos²¹. As assembleias Provinciais, embora devam fiscalizar a aplicação dos recursos, não têm autoridade formal sobre o processo de exploração que gera o imposto²². O processo de exploração é gerido pelos serviços de representação do Estado na província, chefiados

pelo secretário de Estado, sobre os quais as assembleias Provinciais não têm qualquer legitimidade de fiscalizar as suas acções²³.

Tendo o acima exposto, o que se observa é que, na prática, isto representa um paradoxo no sentido de que a assembleia provincial se coloca a fiscalizar a alocação de uma percentagem de ganhos de recursos extractivos cuja exploração, por limitação legal, não fiscalizou. Como garantir que a percentagem alocada à província seja a justa?

3. Conclusão

A dualidade de estruturas executivas na província – uma subordinada ao Governador e fiscalizável pela Assembleia provincial e outra sob alçada do secretário de Estado, imune ao controlo da Assembleia Provincial – criou um sistema institucional disfuncional. As funções executivas estão fragmentadas entre dois poderes por actuarem nos mesmos domínios, mas com cadeias de comando e responsabilização distintas. Esta situação compromete a transparência, dificulta a coordenação entre os diversos órgãos que actuam na província e impede o exercício pleno da função fiscalizadora da Assembleia Provincial, órgão legitimamente eleito para realizar a representação democrática pelas populações locais, deslegitimando a descentralização como projecto democrático.

Perante as constatações aqui levantadas, é de se concluir que este desenho institucional reduz, não apenas a margem de acção e fiscalização da Assembleia Provincial, como também reforça a centralização política e administrativa do Estado, sob o pretexto de aproximar o poder da população. O resultado é uma contradição estrutural: um modelo que proclama a descentralização, mas que, na execução prática, perpetua a centralização do poder, fragilizando a autonomia e a legitimidade das instituições Provinciais.

17 Cfr. o n.º 1 do artigo 267 da Constituição da República.

18 BINOTTO, Erlaine (2010). *Descentralização Político-Administrativa: o Caso de uma Secretaria de Estado*. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/download/299/212/442>, consultado a 08 de Agosto de 2025.

19 Aprovada pela Lei n.º 20/2014, de 18 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 15/2022, de 19 de Dezembro.

20 Aprovada pela Lei n.º 21/2014, de 18 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 16/2022, de 19 de Dezembro.

21 Mas também em conformidade com o previsto no artigo 5 do Decreto n.º 40/2023, de 7 de Julho, que. Regulamenta os critérios de alocação e gestão da percentagem das receitas destinadas ao desenvolvimento das províncias, distritos e comunidades locais onde se implementam empreendimentos de exploração mineira e petrolífera. Vide, também: MEF. (2024) Disponível no site: <https://www.mef.gov.mz/index.php/publicacoes/politicas/plano-economico-e-social-e-orcamento-do-estado-pesoe/pesoe-2024/2006-lei-pesoe2024/file?> Consultado a 1 de Setembro de 2025.

22 EDA. (2021). Disponível no site: https://www.eda.admin.ch/dam/countries/countries-content/mozambique/pt/Summary_Policy_Paper_PEA_Mozambique_PT.pdf?, consultado a 1 de Setembro de 2025.

23 Club of Mozambique. (2021) Disponível no site: (https://clubofmozambique.com/wp-content/uploads/2021/03/CESC_ESTUDO-_-Recursos-Minerais_02-1.pdf?), consultado a 1 de Setembro de 2025..

4. Recomendações

É imperioso que o Governo avance com uma reforma urgente do modelo de governação descentralizada em Moçambique, restringindo o papel das estruturas provinciais de representação política do Estado central, designadamente o secretário de Estado e os serviços de representação do Estado na província, sem intervenção directa na execução de políticas públicas que digam respeito aos governos descentralizados provinciais.

Assim, se recomenda:

- a) Enquanto não houver uma revisão profunda do actual pacote legislativo sobre a governação descentralizada, se pondere no estabelecimento de um mecanismo institucional de articulação entre o Secretário de Estado e a Assembleia Provincial, especialmente em matérias de prestação de contas relativas às actividades de natureza executiva levados acabo através dos Serviços

de Representação do Estado na Província, que neste momento concorrem com as dos governos provinciais descentralizados, ou que vão para além da competência destes; e

- b) Realização, nos próximos tempos, de uma profunda alteração legislativa sobre a governação descentralizada que garanta que sejam ampliadas as competências fiscalizadoras da Assembleia Provincial, salvaguardando que, mesmo na eventual manutenção de estruturas paralelas, todas as actividades de natureza executiva e de impacto público realizadas na província possam ser efectivamente fiscalizadas.

5. Referências

BINOTTO, Erlaine (2010). *Descentralização Político-Administrativa: o Caso de uma Secretaria de Estado*. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/download/299/212/442>, consultado a 08 de Agosto de 2025.

Centro de Integridade Pública (2023). “Adiar eleições é brincar com o povo!” Zambézia defende realização das eleições distritais em 2024. Disponível em: <https://www.cipmoz.org/wp-content/uploads/2023/07/Auscultacao-Zambezia-defende-realizacao-das-eleicoes-distritais-em-2024-Revisto-2.pdf>, consultado a 1 de Setembro de 2025.

Centro de Integridade Pública (2024, 23 de Maio). *Governança Descentralizada Provincial: 4 anos após implementação, Serviços e Direcções Provinciais permanecem com competências concorrentes*. Disponível em: <https://www.cipmoz.org/pt/2024/05/23/governacao-descentralizada-provincial-4-anos-apos-implementacao-servicos-e-direccoes-provinciais-permanecem-com-competencias-concorrentes/>, consultado a 5 de Agosto 2025.

Club of Mozambique. (2021) Disponível no site: (https://clubofmozambique.com/wp-content/uploads/2021/03/CESC_ESTUDO-_Recursos-Minerais_02-1.pdf?), consultado a 1 de Setembro de 2025.

EDA. (2021). Disponível no site: https://www.eda.admin.ch/dam/countries/countries-content/mozambique/pt/Summary_Policy_Paper_PEA_Mozambique_PT.pdf?, consultado a 1 de Setembro de 2025.

MEF. (2024) Disponível no site: <https://www.mef.gov.mz/index.php/publicacoes/politicas/plano-economico-e-social-e-orcamento-do-estado-pesoe/pesoe-2024/2006-lei-pesoe2024/file?> Consultado a 1 de Setembro de 2025.

MIRANDA, Jorge (2007). *Manual de Direito Constitucional: Estrutura Constitucional da Democracia*. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora.

➤ Legislação

Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho (Constituição da República de Moçambique).

Lei n.º 20/2014, de 18 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 15/2022, de 19 de Dezembro (Lei de Minas).

Lei n.º 21/2014, de 18 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 16/2022, de 19 de Dezembro (Lei de Petróleos).

Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio (Lei que aprova o quadro legal sobre a organização composição e o funcionamento da Assembleia Provincial).

Lei n.º 6/2019, de 31 de Maio (Lei que aprova o quadro legal sobre a organização composição e o funcionamento da Assembleia Provincial).

Lei n.º 7/2019, de 31 de Maio (Lei 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 (Regula a Lei que fixa as competências do Serviços de Representação do Estado na Província (Lei n.º 7/2019, de 31 de Maio).

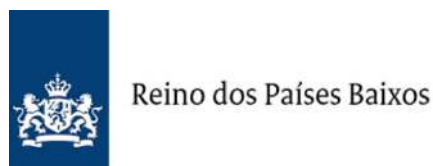
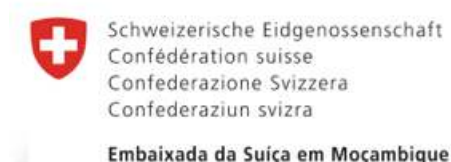
Decreto n.º 64/2020, de 7 de Agosto (Regula a Lei que fixa as competências das Direcções Provinciais (Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio).

Decreto n.º 40/2023, de 7 de Julho (Regulamenta os critérios de alocação e gestão da percentagem das receitas destinadas ao desenvolvimento das províncias, distritos e comunidades locais onde se implementam empreendimentos de exploração mineira e petrolífera).



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Informação editorial

Director: Edson Cortez

Autor: Ivan Maússe

Revisão Pares: Edson Cortês, Lázaro Mabunda e Rui Mate

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