



AS INSUFICIÊNCIAS DO ARTIGO 88 DA LEI DAS AUTARQUIAS LOCAIS NOS CASOS DE SUCESSÃO DO PRESIDENTE DO CONSELHO AUTÁRQUICO

Por: Ivan Maússe*

1. Introdução

O caso recente de morte, por doença prolongada, da presidente do Município de Angoche, na província de Nampula, Dalila Ussene, abre um debate jurídico em torno do regime de sucessão do presidente do conselho autárquico em caso de impedimento permanente, previsto nos termos do artigo 88 da Lei n.º 12/2023, de 25 de Agosto, que aprova a Lei de Bases Gerais da Criação, Organização e Funcionamento das Autarquias Locais (doravante Lei das Autarquias Locais).

O caso levanta as seguintes questões relevantes:

- i. existência de uma aparente contradição normativa entre o n.º 1 e a al. b) do n.º 3 do artigo 88 da referida lei;
- ii. existência de um vazio legal relativamente ao exercício interino das funções de presidente do conselho municipal durante o período que separa a declaração do impedimento permanente e a tomada de posse do novo titular; e
- iii. riscos político-institucionais decorrentes do reduzido prazo de dez dias para a indicação do sucessor, num contexto susceptível de favorecer práticas de clientelismo, pressão política e captura interna dos processos de decisão.

2. O regime legal da sucessão do presidente do conselho municipal e a contradição entre o n.º 1 e a al. b) do n.º 3 do artigo 88

O n.º 1 do artigo 88 da Lei de Bases Gerais da Criação, Organização e Funcionamento das Autarquias Locais estabelece que “[e]m 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”.

Por sua vez, o n.º 2 do mesmo artigo determina que esta substituição “deve ocorrer no prazo de 10 dias a contar da data da declaração do impedimento permanente pela Assembleia Municipal e limita-se a concluir o mandato do anterior”.

Da leitura destas disposições resulta que o legislador pretendeu adoptar um modelo em que o substituto não é automaticamente o segundo da lista eleitoral. Pode ser qualquer membro da assembleia municipal pertencente à força política vencedora, desde que indicado por esta. Esta situação contraria o sentido manifestamente diverso do que acontecia na redacção dada pela já revogada Lei das Autarquias Locais de 2018¹ que apontava para o segundo membro da lista vencedora como o legítimo e automático substituto do presidente do conselho autárquico.

Contudo, a solução prevista no n.º 1 do artigo 88 da Lei das Autarquias Locais vigente entra em estreita tensão normativa com a redacção prevista nos termos da al. b) do n.º 3 do mesmo artigo. Este artigo estabelece que, durante o processo de substituição, a assembleia municipal deve “*suspender o mandato do membro que se seguir na lista a fim de tomar posse no cargo de presidente do Conselho Municipal*”.

A formulação constante da alínea b) do n.º 3 parece pressupor uma lógica de sucessão automática pelo membro imediatamente seguinte da lista vencedora, isto é, pelo segundo colocado da lista submetida às eleições autárquicas. Trata-se, com efeito, de uma solução que contradiz o disposto no n.º 1 do mesmo artigo, que admite que o sucessor possa ser qualquer membro da assembleia municipal pertencente à lista do partido, coligação ou grupo de cidadãos eleitores vencedora das referidas eleições.

- ***A interpretação sistemática e histórica da lei e o pensamento legislativo***

Perante esta aparente contradição normativa, importa recorrer aos mecanismos de interpretação da lei previstos no artigo 9 do Código Civil moçambicano. Nos termos do n.º 1 da referida disposição prevê-se que: “[a] interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo, sobretudo, em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada”.

Da interpretação sistemática² e histórica³ da actual Lei das Autarquias Locais (Lei n.º 12/2023, de 25 de Agosto) se permite concluir que o legislador pretendeu afastar-se do modelo antes consagrado na Lei das Autarquias Locais de 2018 (Lei n.º 6/2018, de 3 de Agosto), actualmente revogada, que apontava para uma sucessão automática do presidente do Conselho Autárquico, o cabeça-de-lista eleitoral, pelo segundo da lista.

Com efeito, a reforma legislativa de 2023 introduziu um novo paradigma, conferindo à força política vencedora o poder de escolha do sucessor, e não mais o segundo da lista, podendo ser qualquer membro da Assembleia Municipal dessa respectiva lista.

Deste modo, a al. b) do n.º 3 do artigo 88, que parece sugerir a ascensão do segundo da lista, aparenta corresponder a uma norma residual, provavelmente mantida por deficiência de harmonização legislativa durante o processo de revisão da lei, que se afasta do pensamento legislativo do legislador de 2023.

Assim, do ponto de vista interpretativo, a solução mais coerente com o espírito/pensamento da reforma legislativa de 2023 parece ser a prevalência do regime previsto no n.º 1 do artigo 88.

¹ Lei n.º 6/2018, de 3 de Agosto.

² A interpretação sistemática visa a harmonia entre as normas, analisando uma de acordo com o que diz outras. Esse método beneficia o sistema jurídico como um todo, onde o sistema se completa em conjunto (Cfr. <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/metodos-classicos-de-interpretacao/136794710>, consultado a 3 de Junho de 2026).

³ A interpretação histórica é um método que avalia as circunstâncias exteriores às normas criadas pelo legislador. Ou seja, leva em consideração os factores sociais, económicos, políticos que motivaram o legislador a criar tal lei, regra, não se atendo somente ao sentido literal da norma (Cfr. <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/metodos-classicos-de-interpretacao/136794710>, consultado a 3 de Junho de 2026).

3. O vazio legal quanto à substituição interina até à tomada de posse do novo presidente da autarquia

Para além da contradição normativa acima identificada, o artigo 88 da Lei das Autarquias Locais revela uma outra insuficiência relevante: o silêncio da lei quanto à gestão interina do município no período que separa a declaração do impedimento permanente e a tomada de posse do novo presidente do conselho Autárquico.

Com efeito, com desdobramento do que acima foi referido, a lei não esclarece: (i) quem substitui interinamente o presidente do conselho municipal até à tomada de posse do novo presidente; (ii) quais os poderes dessa entidade interina; e (iii) quais os actos administrativos que podem, ou não, ser praticados nesse período transitório.

Trata-se de uma lacuna particularmente sensível, considerando que a continuidade administrativa e a prossecução do interesse público não podem ficar suspensas em virtude da ausência temporária do titular do órgão executivo⁴, sendo aqui o municipal.

A este respeito, o problema torna-se ainda mais evidente quando comparado com o regime previsto para os órgãos executivos provinciais, como a seguir se esclarece.

- *O regime de substituição interina dos governadores provinciais como referência comparativa e os limites da sua aplicação às autarquias locais*

A Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, que estabelece os princípios, normas de organização, competências e funcionamento do órgão executivo de governação descentralizada provincial, prevê uma solução juridicamente mais completa e coerente.

Nos termos do n.º 2 do artigo 38 da referida lei, o processo de substituição do governador de província deve ocorrer no prazo de sete dias após a declaração do impedimento permanente. Mais importante ainda, o n.º 4 do mesmo artigo estabelece que: *“entre a data da declaração do impedimento e a tomada de posse do novo governador, as funções são exercidas interinamente pelo presidente da Assembleia Provincial, limitando-se a actos de gestão corrente estritamente necessários”*.

Esta solução evita vazios institucionais e garante a continuidade mínima da administração pública provincial sem comprometer a legitimidade política do futuro titular. Contudo, solução semelhante não foi prevista pelo legislador no regime de sucessão das autarquias locais, pelo que qualquer arranjo institucional que não encontre respaldo legal nas Lei das Autarquias Locais desembocaria em ilegalidade.

Dito de outro modo, é de se considerar que perante a ausência de uma previsão expressa na Lei das Autarquias Locais sobre quem deve assumir interinamente as funções do presidente da autarquia durante os dez dias destinados à escolha do sucessor, poder-se-ia sustentar, por analogia ao regime aplicável no âmbito provincial, que essa competência caberia ao presidente da Assembleia Municipal.

⁴ GENOSO, G. (2011). *Princípio da continuidade do serviço público*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-26032012-112515/publico/Gianfrancesco_Genoso.pdf, consultado a 3 de Junho de 2026.

Com isso, há um claro impedimento de o presidente da Assembleia municipal substituir interinamente o presidente do Conselho Autárquico permanentemente impedido, a qual decorre do princípio da legalidade administrativa, que impede uma actuação fora do legalmente previsto. Trata-se, pois, de um princípio igualmente previsto na própria Lei das Autarquias Locais nos termos da al. c) do artigo 6.

Além disso, a própria doutrina jurídico-administrativa é unânime em considerar que, no âmbito das relações jurídico-públicas, vigora o entendimento segundo o qual a Administração Pública apenas pode actuar quando autorizada por lei. Na ausência de base legal expressa, o acto administrativo pode ser considerado ilegal e nulo⁵.

No mesmo sentido, a Lei n.º 14/2011, de 10 de Agosto, que regula a formação da vontade da Administração Pública, a propósito do princípio da legalidade, estabelece, no n.º 1 do artigo 4, que “[a] Administração Pública deve actuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites e fins dos poderes que lhe estejam atribuídos por lei”.

Assim, embora o regime de substituição interina dos governadores provinciais em caso de impedimento permanente, que prevê a sua assunção pelo presidente da assembleia provincial, possa constituir uma referência útil para reflexão política e eventual aperfeiçoamento legislativo futuro no âmbito autárquico, tal solução não pode, no estado actual do direito, ser transposta automaticamente para as autarquias locais, nem por via administrativa nem por interpretação extensiva da lei.

4. O prazo de dez dias para concluir o processo de sucessão do presidente da autarquia e os riscos de captura política

A exigência legal de indicação do sucessor no prazo de dez dias, prevista nos termos do n.º 2 do artigo 88 da Lei das Autarquias Locais, também levanta preocupação. Embora o objectivo do legislador tenha sido de assegurar rapidez e continuidade institucional, a reduzida duração do prazo para a indicação do sucessor do presidente do Conselho Autárquico pode favorecer processos internos pouco transparentes, marcados por pressões políticas, clientelismo e influência de grupos de interesse.

A exiguidade do referido prazo pode, igualmente, comprometer uma avaliação séria da competência, liderança e legitimidade política dos potenciais sucessores. Ao mesmo tempo, concentra excessivo poder nas estruturas partidárias, coligações ou grupos de cidadãos eleitores, deixando os municípios sem qualquer possibilidade de participação ou auscultação durante os dez dias que medeiam a declaração do impedimento permanente e a indicação do novo titular do executivo autárquico.

É que a sucessão em órgãos executivos locais, considerando os objectivos da descentralização que são de promover o desenvolvimento local, aprofundar a democracia e organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas locais⁶, deveria privilegiar critérios de estabilidade institucional, competência administrativa do titular e sua legitimidade democrática, evitando que disputas internas ocasionais determinem escolhas estratégicas para a governação municipal.

⁵ BASTOS, Luiza Fernanda Gama et al. *O princípio da legalidade e o direito administrativo*. Revista Ibero Americana de Humanidades, Ciências e Educação. São Paulo, v.8.n.07. Jul. 2022. Disponível em: [file:///C:/Users/CIP%2006/Downloads/\[56\]++O+PRINC%C3%8DPIO+DA+LEGALIDADE+E+O+DIREITO+ADMINISTRATIVO%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/CIP%2006/Downloads/[56]++O+PRINC%C3%8DPIO+DA+LEGALIDADE+E+O+DIREITO+ADMINISTRATIVO%20(1).pdf), consultado a 28 de Maio de 2026.

⁶ Cfr. n.º 2 do artigo 267 da Constituição da República, Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho.

5. Conclusões

A morte da Presidente do Conselho Autárquico de Angoche e a consequente necessidade de assegurar a sua sucessão na direcção do executivo autárquico evidenciaram importantes lacunas no regime previsto no artigo 88 da Lei das Autarquias Locais, aprovada pela Lei n.º 12/2023, de 25 de Agosto.

Verifica-se, por um lado, uma contradição normativa entre o n.º 1 e a al. b) do n.º 3 do artigo 88, relativamente ao modelo de sucessão aplicável e, por outro lado, constata-se um vazio legal quanto ao exercício interino das funções durante o intervalo entre a declaração do impedimento permanente e a tomada de posse do novo titular.

Estas falhas comprometem a clareza do regime e criam incerteza na sua aplicação prática, enfraquecendo a estabilidade e a continuidade da governação local. Por isso, impõe-se uma revisão legislativa que assegure uma solução jurídica com coerência.

6. Recomendações

Face ao exposto no texto, recomenda-se, ao poder legislativo, no caso a Assembleia da República, uma revisão pontual do artigo 88, da Lei das Autarquias Locais (Lei n.º 12/2023, de 25 de Agosto), com vista a:

- i. Harmonizar a redacção do n.º 1 com a alínea b) do n.º 3 do artigo 88, eliminando ambiguidades quanto ao modelo de sucessão aplicável;
- ii. Clarificar expressamente quem deve exercer interinamente as funções de presidente do conselho municipal durante o período transitório;
- iii. Definir os limites materiais da actuação do substituto interino, restringindo os seus poderes a actos de gestão corrente estritamente necessários;
- iv. Avaliar a razoabilidade do prazo de dez dias para a escolha do sucessor de modo a assegurar maior transparência, ponderação e legitimidade no processo de indicação;
- v. Reforçar a coerência entre o regime de sucessão do presidente do Conselho Autárquico e o modelo de sucessão já previsto para o governador de província.



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA

Boa Governação - Transparência - Integridade

Parceiros:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embaixada da Suíça em Moçambique



Norway



UKaid
from the British people



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
the global coalition against corruption

Informação editorial

Director: Edson Cortez

Autor: Ivan Maússe

Revisão de pares: Baltazar Fael

Revisão Linguística: Samuel Monjane

Propriedade: Centro de Integridade Pública

Rua Fernão Melo e Castro,

Bairro da Sommerschild, n.º 124

Tel: (+258) 21 499916 | Fax: (+258) 21 499917

Cel: (+258) 82 3016391

[f](#)@CIP.Mozambique [t](#)@CIPMoz

www.cipmoz.org | Maputo - Moçambique