



UNIVERSIDADE
E D U A R D O
MONDLANE

UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

FACULDADE DE DIREITO

TRABALHO DE FIM DE CURSO

**Regime Jurídico da Resolução de Conflitos de Competência entre os
Órgãos de Governação Descentralizada**

Autor: Dalton Francisco Mazive

Supervisor: Prof. Doutor Paulo Daniel Comoane

Maputo, Julho de 2024



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

FACULDADE DE DIREITO

TRABALHO DE FIM DE CURSO

**Regime Jurídico da Resolução de Conflitos entre os Órgãos de
Governação Descentralizada**

Trabalho de Fim de Curso a ser entregue na Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane como requisito parcial para a obtenção do grau de Licenciatura em Direito.

Autor: Dalton Francisco Mazive

Supervisor: Prof. Doutor Paulo Daniel Comoane

Maputo, Julho de 2024

Declaração de autenticidade

Eu, Dalton Francisco Mazive, declaro por minha honra que o presente Trabalho de Fim de Curso é da minha autoria, elaborado em conformidade com o regulamento para obtenção do grau de Licenciatura em Direito vigente na Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane. Sendo resultado do meu esforço pessoal, este trabalho nunca foi apresentado em nenhuma instituição de ensino para obtenção de qualquer grau académico, constituindo, por isso, um trabalho original, cujas fontes consultadas para a sua elaboração foram devidamente indicadas.

O autor

(Dalton Francisco Mazive)

Maputo, Julho de 2024

DEDICATÓRIA

Dedico este escrito a todos que sonham por um Moçambique melhor sem injustiça e desigualdades sociais e, em especial, a minha mãe, Crisália Lúcia Mazive e os meus avós, Armando Pedro Muiuane e Elisa Maria Macuácuá, faltam-me palavras para expressar a profundidade de gratidão por tudo quanto fizeram na minha vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus familiares e, em especial, aos meus irmãos, Marlon e Nayomi, que constituem o meu esteio nos meus momentos difíceis e, sobretudo, por serem a razão pela qual eu não tenha desistido dos meus sonhos.

Agradeço, naturalmente, aos meus amigos Eddie, Wilson, Aquil, Paulo Ribeiro Jr, Pavel, Gimo, Lúcio Bahule, Jéssica Lucas, Lucélia, Melissa Chachine, Halla, Umvela e Shenny e outros que não consigo esgotar neste escrito que durante a elaboração da presente monografia apoiaram-me moralmente, emocionalmente, financeiramente e espiritualmente.

Agradeço, igualmente, aos meus colegas pelo encorajamento e apoio durante a elaboração da minha monografia e, em especial, a Liliana, Denise, Sylvia, Sabina, Nayra, Jéssica Lourenço, Isabel, Simão, Wilson, Nicolau, João, Dário, Almeida, Dionísio, Rachide, Ricardo, André, Olêncio, Erica Cardoso, Marla Tembe e Camila Matos pela amizade.

Agradeço aos docentes da Faculdade de Direito da UEM, a minha *alma mater*, por terem me dotado de conhecimento jurídico imprescindível e indispensável que vai, certamente, auxiliar-me a compreender e interpretar os fenómenos sociais juridicamente.

Agradeço, também, a família da DLA PIPER e, em especial, ao Mthusi, Lawrence, Hope, Amadou e Kato pelo suporte incondicional durante os meus estudos.

Last but not least agradeço ao meu *craftsman*, Prof. Doutor Paulo Comoane, pelas críticas e sugestões oportunas que enriqueceram o meu trabalho.

Khanimambo!

" *VENI, VIDI, VICI.* "

(Júlio Cesar)

RESUMO

A descentralização tem como consequência a existência simultânea de várias pessoas colectivas públicas que partilham vários aspectos jurídicos e políticos que podem provocar a sobreposição territorial, política e administrativa. A governação descentralizada compreende, por isso, os órgãos de governação descentralizada provincial e distrital e as autarquias locais. Os órgãos da governação descentralizada, enquanto pessoas eleitas pelas localidades das quais fazem parte, necessitam de poderes funcionais (*competência*) para a prossecução das atribuições que lhes são cometidas pela Constituição. As atribuições das entidades descentralizadas não se circunscrevem somente aquelas previstas a nível constitucional, significando, assim, que existem outras atribuições elencadas em leis ordinárias. No que atine a resolução de conflitos de atribuições e de competências, a mesma era resolvida por via administrativa (modelo administrativista) constituído pelos órgãos administrativos, Tribunal Administrativo e tribunais administrativos. Entretanto, com a revisão constitucional de 2018 foi, portanto, atribuído ao Conselho Constitucional a competência para a resolução de conflitos de atribuições e de competências, envolvendo os órgãos de governação descentralizada e representação do Estado na província, dando, portanto, azo ao modelo constitucionalista de resolução de conflitos.

Palavras-chave: Atribuições, Competência, Conflitos de Atribuições e de Competências.

ABSTRACT

Decentralization results in the simultaneous existence of several public legal persons sharing various legal and political aspects that can lead to territorial, political and administrative overlap. Decentralized governance therefore comprises provincial and district decentralized governance bodies and local authorities. The organs of decentralized governance, as persons elected by the localities of which they are part, need functional powers (competence) to carry out the tasks assigned to them by the Constitution. The attributions of decentralized entities are not limited only to those provided for at the constitutional level, thus meaning that there are other attributions listed in ordinary laws. Regarding resolving conflicts of attributions and competencies, it followed the administrative model constituted by the administrative bodies, the Administrative Court and the administrative courts. However, with the constitutional revision of 2018, the Constitutional Council was therefore given the competence to resolve conflicts of attributions and competencies, involving the bodies of decentralized governance and representation of the State in the province, thus giving rise to the constitutionalist model of conflict resolution.

Keywords: Attributions, Competency, Conflicts of Attributions and Competencies.

ABREVIATURAS

Al. (s) - Alínea(s)

Art. (s)- Artigo(s)

Cfr - Confira, conforme

CRM- Constituição da República de Moçambique

Ed.- Edição

FRELIMO- Frente de Libertação de Moçambique

Ibidem- Mesma obra

LPAC- Lei do Processo Administrativo Contencioso

Op. cit., - Na obra citada

N.º (s)- Número(s)

Págs. – Páginas

RENAMO- Resistência Nacional Moçambicana

Ss.- Seguintes

ÍNDICE

Declaração de autenticidade	i
DEDICATÓRIA.....	ii
AGRADECIMENTOS	iii
RESUMO	v
ABSTRACT	vi
ABREVIATURAS	vii
INTRODUÇÃO.....	3
DELIMITAÇÃO DO TEMA	3
JUSTIFICAÇÃO DA ESCOLHA DO TEMA.....	4
PROBLEMÁTICA.....	5
OBJECTIVOS	5
Objectivos gerais	5
Objectivos específicos.....	5
METODOLOGIA DE PESQUISA	5
TIPOS DE PESQUISA	6
ESTRUTURA DO TRABALHO.....	6
CAPÍTULO I: ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS DOS ÓRGÃOS ADMINISTRATIVOS	7
1. Razão de sequência	7
1.1. Conceito de atribuições e competências dos órgãos administrativos.....	7
1.2. Regime jurídico da competência	9
1.3. Critérios de delimitação da competência.....	10
CAPÍTULO II: REGIME JURÍDICO DA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS DE COMPETÊNCIAS NA GOVERNAÇÃO DESCENTRALIZADA	12
2. Razão de sequência	12
2.1. Atribuições e competências das entidades descentralizadas	12
2.2. Regime da resolução de conflitos de atribuições e de competências	14

2.3.	Conceito da Governação Descentralizada.....	16
2.4.	Breve historial sobre a descentralização administrativa em Moçambique.....	19
2.5.	Natureza jurídica da descentralização de 2018	21
CAPÍTULO III: O FUNDAMENTO DO REGIME DA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NA GOVERNAÇÃO DESCENTRALIZADA.....		24
3.	Razão de sequência	24
3.1.	Modelo Administrativista.....	24
3.2.	Modelo Constitucionalista.....	26
3.2.1.	Modelo Constitucionalista no Direito Comparado	27
3.2.2.	Compatibilidade do Modelo Constitucionalista com a Natureza dos Órgãos de Governação Descentralizada	28
3.2.3.	Posição Adoptada	29
CONCLUSÃO.....		31
BIBLIOGRAFIA GERAL		32
Doutrina.....		32
Legislação nacional		33
Legislação internacional.....		33
Periódicos		34
Outras fontes.....		34

INTRODUÇÃO

O tema objecto desta monografia insere-se, assim, no domínio do Direito Administrativo. A descentralização administrativa não constitui um tema novo, porquanto, nos últimos tempos, os académicos têm vindo a ocupar-se dele, equacionando soluções, visando a melhoria na prestação de serviços públicos por parte da Administração Pública.

A revisão constitucional de 2018 foi, essencialmente, motivada por motivos de natureza político-militar, na medida em que a RENAMO, servindo-se da tensão militar então existente, reivindicava ter ganho eleições em seis províncias num contexto em que não haviam sido criadas condições para que o processo de governação fosse autónomo. A aludida revisão constitucional introduziu através descentralização uma forma de ser e de estar, justamente, porque colocou um fim ao exclusivismo da actuação do Estado-Administração quer na prestação de serviços públicos, quer na resolução de problemas locais das comunidades, criando entidades descentralizadas, atribuindo-lhes, assim, poderes funcionais para a prossecução dos interesses das localidades de que fazem parte.

As entidades descentralizadas, enquanto *testas de ferro* das suas comunidades, para a prossecução dos interesses locais podem usurpar poderes de outros órgãos administrativos, dando, lugar a conflitos de atribuições e de competências relativamente a questões que escapam a órbita da sua actuação que são remetidos ao Conselho Constitucional para sua resolução. Entrementes, o legislador aquando da revisão constitucional de 2018 não cuidou de clarificar qual é a natureza jurídica da descentralização de 2018, pois, de forma superficial pode chegar-se a conclusão de que a descentralização de 2018 é de cunho político porque envolveu dois partidos, nomeadamente, FRELIMO e RENAMO.

DELIMITAÇÃO DO TEMA

O presente trabalho (TFC) também designado por monografia tem como tema: ***Regime Jurídico da Resolução de Conflitos de Competências entre os Órgãos de Governação Descentralizada***. A nossa abordagem cingir-se-á acerca do modelo constitucionalista de resolução de conflitos de competência entre os órgãos descentralizados e a Representação do Estado, debruçando sobre o fundamento jurídico-constitucional da sua consagração.

JUSTIFICAÇÃO DA ESCOLHA DO TEMA

A descentralização administrativa é uma ferramenta para a promoção da participação democrática dos cidadãos em Moçambique. O tema no Direito Pátrio remota desde as práticas participativas das zonas libertadas, e estendeu-se a todo o país através dos grupos dinamizadores com a criação das assembleias do povo em 1977.

O Prof. Albano Macie entende que a descentralização de 2018 deve ser vista como um processo puramente político do que técnico, justificado por, em certa fase de desenvolvimento do Estado e da Sociedade, impuseram-se certas soluções de natureza política.¹

De facto, este modelo de descentralização surgiu, pois, no contexto da eclosão do conflito armado no período que se seguiu às eleições gerais de 2014, que retornou em 2015 na sequência da recusa da RENAMO em aceitar os resultados eleitorais, sob alegação de fraude, reclamando vitória eleitoral em seis províncias, nomeadamente, Nampula, Zambézia, Niassa, Tete, Manica e Sofala². Neste contexto, a descentralização passou a ser um dos pontos mais importantes da agenda de negociações entre o Governo de Moçambique e a RENAMO com vista a solucionar o conflito político.

Por isso, com a revisão da CRM em 2018 introduziu-se o modelo de governação descentralizada no quadro das conversações de Paz entre o Governo e a RENAMO, que reivindicava governar as provinciais onde ganhara eleições e houve uma proposta inicial de criação de autarquias provinciais, o qual veio dar lugar ao modelo vigente de 2018, no qual o regime de resolução de conflitos de atribuições e competências adoptado baseado num modelo constitucionalista.

Isto é, os conflitos de atribuições e competências a nível provincial passaram para o Conselho Constitucional que, de alguma forma, representa um desvio ao modelo administrativista anteriormente vigente que atribuía a resoluções dos conflitos de competências entre os órgãos administrativos ao Tribunal Administrativo, tribunais administrativos e órgãos da Administração Pública.

¹ MACIE, Albano (2021) *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, Maputo, Escolar Editora, p. 588.

² FORQUILHA, Salvador, *Descentralização e Conflito em Moçambique: o desafio da construção do Estado* Desafios para Moçambique, 2017, p. 54.

PROBLEMÁTICA

Tendo em consideração as nuances que a atribuição de resolução de conflitos de competências entre os órgãos de governação descentralizada e representação do Estado possam levantar algumas dúvidas, questiona-se o seguinte:

- *Qual é a natureza jurídica do modelo de descentralização introduzida em 2018?*
- *Será que o modelo constitucionalista de resolução de conflitos de competências constitui um desvio do modelo administrativista?*

OBJECTIVOS

Objectivos gerais

- Contribuir para o melhoramento do regime jurídico da descentralização.

Objectivos específicos

- Descrever o modelo de resolução de conflitos introduzido em 2018 e comparar com o modelo previsto na Lei n.º 14/2011;
- Indicar os motivos da introdução do modelo de descentralização em Moçambique;
- Analisar o fundamento jurídico-político do novo modelo constitucionalista de resolução de conflitos de competência.

METODOLOGIA DE PESQUISA

Para a elaboração do presente trabalho, privilegiar-se-á o método de investigação indirecta ancorado na consulta de manuais, revistas e análise interpretativa da legislação vigente na ordem jurídica moçambicana correlacionada com o tema objecto da pesquisa. Privilegiar-se-á, ainda, uma abordagem doutrinal que consiste na análise e discussão das abordagens das várias posições doutrinárias que debatem em torno do tema.

TIPOS DE PESQUISA

i) Quanto ao método de abordagem: a pesquisa será dedutiva uma vez que, tem por base uma análise que parte de um estudo geral para a compreensão dos conteúdos particulares discutidos no trabalho;

ii) Quanto à abordagem do problema: a pesquisa será qualitativa e irá considerar tudo que possa ser útil para as conclusões do presente trabalho, desde a doutrina, bem como a interpretação legal e jurisprudencial que se mostre apta para o tema;

iii) Quanto aos procedimentos: a pesquisa será bibliográfica, que demonstre e reflita as investigações sobre ideologias ou pesquisas que se propõem à análise das diversas posições sobre o problema levantado, recorrendo a material já publicado, como manuais, artigos de internet e pesquisa legislativa.

ESTRUTURA DO TRABALHO

A presente monografia obedece a seguinte estrutura: uma introdução, três capítulos e conclusão. No primeiro capítulo, procurámos trazer as noções gerais acerca do conceito de atribuições e de competências, bem como o seu regime jurídico e critérios de delimitação da competência. No segundo capítulo, debruçámos acerca da atribuições e competências das entidades descentralizadas, o regime jurídico de resolução de atribuições e de competências conceito da governação descentralizada, uma breve nota histórica da descentralização administrativa em Moçambique e a natureza jurídica da descentralização de 2018.

No último capítulo, fizemos uma análise sobre os modelos de resoluções de atribuições e de competências, designadamente, administrativista e constitucionalista, modelo constitucionalista no Direito Comparado, compatibilidade do modelo constitucionalista com a natureza dos órgãos de governação descentralizada e posição adoptada.

CAPÍTULO I: ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS DOS ÓRGÃOS ADMINISTRATIVOS

1. Razão de sequência

A relevância deste capítulo para a compreensão do tema central da tese resulta do facto de as atribuições e competências delimitarem o campo e limite de actuação dos órgãos descentralizados, justamente, porque segundo o princípio da prossecução do interesse público com assento constitucional³ fundamenta que a Administração e as pessoas colectivas são, portanto, constituídas para a prossecução de fins ou interesses. A delimitação das atribuições das entidades descentralizadas autárquicas e de governação provincial e distrital estão previstas na Constituição e nas demais leis.

Deste modo, neste capítulo, abordaremos os aspectos gerais relativos ao capítulo em análise e a nossa abordagem obedecerá a seguinte sistematização: i) conceito de atribuições e competências dos órgãos administrativos; ii) regime jurídico da competência; iii) critérios de delimitação da competência.

1.1. Conceito de atribuições e competências dos órgãos administrativos

O Estado-Administração comporta diversas pessoas colectivas públicas, cujo objectivo é a prossecução de determinados fins. Os fins das pessoas colectivas públicas denominam-se *atribuições*. Com efeito, conceitua o Prof. DIOGO FREITAS DO AMARAL⁴ que as *atribuições são, por conseguinte, os fins ou interesses que a lei incumbe as pessoas colectivas públicas de prosseguir*.

Para a prossecução dos seus fins a Administração Pública necessita de poderes funcionais para agir. Doutrinalmente, ao conjunto dos aludidos poderes denomina-se *competência*. Segundo o Prof. MARCELO REBELO DE SOUSA, a competência é o conjunto de poderes funcionais de cada órgão da pessoa colectiva pública. Além disso, o autor refere-se

³ *Cfr.*, art.º 11 combinado com o art.º 248, n.º1, ambos da Constituição da República de Moçambique actualizada pela Lei n.º1/ 2018, de 12 de Junho.

⁴ AMARAL, Diogo Freitas do (2006) *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 3.ª Edição, Coimbra, Almedina, p. 776.

aos *poderes funcionais* no sentido de que o seu exercício se destina exclusivamente a prosseguir as atribuições da pessoa colectiva e não interesses próprios dos titulares dos órgãos destas pessoas.⁵

Neste âmbito, o Prof. ALBANO MACIE refere que as competências de um órgão dimanam das atribuições da pessoa pública colectiva⁶. Assim, da conjugação dos conceitos “atribuições” e “competências” resultam algumas consequências, designadamente:

- i. Qualquer órgão da pessoa colectiva pública, no âmbito da prossecução do interesse público, está limitado pela sua própria competência, não sendo de tolerar que este invada competências de outros órgãos da mesma pessoa colectiva pública, sob pena de incompetência em razão da matéria, embora relativa, o que conduz à anulabilidade;
- ii. O órgão da pessoa colectiva, para além da delimitação anterior, encontra-se limitado pelas atribuições da pessoa colectiva em cujo nome actua, sendo-lhe proibido de praticar quaisquer actos sobre matéria estranha aos fins da pessoa colectiva, sob pena de agir *ultra vires*, tornando-se, desde logo, nulos e de nenhum efeito os seus respectivos actos.

Assim sendo, as duas situações retro mencionadas conduzem-nos à conclusão segundo a qual as atribuições da pessoa colectiva e as competências dos seus órgãos limitam-se, reciprocamente, uma às outras, donde resulta que nenhum órgão administrativo pode prosseguir atribuições da pessoa colectiva a que pertence por meio de competências que não sejam as suas, nem tão-pouco pode exercer a sua competência fora das atribuições da pessoa colectiva em que se integra⁷.

A distinção entre atribuições e competências é, pois, de extrema relevância porque a lei estabelece uma sanção diferente para o caso de os órgãos da Administração praticarem actos estranhos às atribuições das pessoas colectivas públicas ou actos fora da competência confiada a cada órgão: enquanto os actos praticados fora das atribuições são actos nulos, os praticados apenas fora da competência do órgão que os pratica são actos anuláveis.

Isso significa, em termos práticos, que na eventualidade de o Ministro da Justiça atribuir uma parcela de terra a um administrado, e porque esta matéria está incluída nas atribuições do

⁵ SOUSA, Marcelo Rebelo de (1999) *Lições de Direito Administrativo*, Vol. I, Lisboa, LEX, p. 181.

⁶ MACIE, Albano (2021) *Manual de Direito Administrativo*, op. cit., p. 477.

⁷ AMARAL, Diogo Freitas do (2006) *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, op. cit., p. 777.

Ministério da Terra e Ambiente, verifica-se a ilegalidade desse acto administrativo, por vício de incompetência, absoluta, por falta de atribuições. Logo, o acto estará eivado de nulidade, à luz do art.129/2, al. c), da Lei n.º14/2011.

1.2. Regime jurídico da competência

Segundo o Prof. MARCELO REBELO DE SOUSA⁸ a competência é sempre fixada pelo bloco da legalidade (Constituição da República, leis e decretos-lei, regulamentos administrativos e os princípios gerais do direito). Ou seja, é a lei que confere e delimita a competência dos órgãos das pessoas colectivas públicas. Deste princípio resulta que os órgãos das pessoas colectivas só podem fazer aquilo que a lei permite, contrariamente aos particulares que podem fazer tudo o que a lei não proíbe.

Com efeito, o regime jurídico da competência é, pois, de extrema relevância para o nosso estudo, porquanto, as competências dos órgãos descentralizados estão delimitadas nos termos legais, evitando, por conseguinte, que pratiquem actos administrativos que não estejam dentro das atribuições das suas respectivas pessoas colectivas cuja sanção é nulidade.

Por exemplo, será considerado nula a actuação do Governador de Província que representar o Estado na província na medida em que, esta competência é atribuída ao Secretário do Estado, à luz do art.º 26, al. a) da Lei n.º 7/2019 de 31 de Maio (Lei que estabelece a Organização e o Funcionamento dos órgãos de Representação do Estado na província).

Sendo a competência um acervo de poderes funcionais cometidos aos órgãos das pessoas colectivas públicas para a prossecução do interesse público, ela comporta alguns corolários designadamente:

- A competência é definida por lei ou regulamento (art.º 36/1 da Lei n.º14/2011) aferindo-se no momento em que se inicia o procedimento (art.º 37/1 da Lei n.º14/2011) devendo, antes de qualquer decisão, o órgão deve certificar-se, *ex officio*, de que é competente para conhecer da questão (art.º 40/1 da Lei n.º14/2011). Como ensina o Tribunal Administrativo, “a competência não se presume: ela vem da norma; ela é legal. A

⁸ SOUSA, Marcelo Rebelo de (1999) *Lições de Direito Administrativo*, Vol. I, op. cit., p. 181.

competência é definida pelo Direito objectivo. O órgão não pode ter outra competência além da que a norma preveja”⁹;

- É imodificável, isto é, nem a Administração nem os particulares podem alterar o conteúdo ou a repartição da competência estabelecidos por lei¹⁰;
- É irrenunciável e inalienável excepto os casos de delegação de poderes para órgãos subalternos e de concessão a outras entidades privadas, nos casos previstos na lei, os órgãos da AP não podem, em caso algum, praticar actos pelos quais recusem ou transmitam os seus poderes para outros órgãos da Administração Pública ou mesmo para entidades privadas.

No que concerne à irrenunciabilidade e à inalienabilidade, o legislador estabelece no art.º 36/1 da Lei n.º14/2011 que: “A *competência é definida por lei ou regulamento e é irrenunciável e inalienável, sem prejuízo do disposto relativamente à delegação de poderes e figuras afins*”. Além disso, a competência é impessoal, no sentido de que esta é somente e exclusivamente atribuída ao órgão no sentido institucional ou funcional e não o órgão no sentido de indivíduo ou pessoa que exerce a função num determinado momento. Disto resulta a irrenunciabilidade da competência¹¹.

1.3. Critérios de delimitação da competência

Segundo a doutrina¹², a competência dos órgãos administrativos é delimitada em razão da matéria, em razão do grau hierárquico, em razão do território e em razão do tempo. A competência em razão da *matéria* exprime o poder de um órgão administrativo para decidir sobre determinada matéria ou assunto¹³. Por exemplo, nos termos da lei compete à Assembleia Provincial aprovar regulamentos e posturas provinciais¹⁴.

Estaremos diante da competência em razão da *hierarquia* quando numa pessoa colectiva vários órgãos ou agentes estão incumbidos da mesma matéria, formando hierarquia, os poderes distribuem-se entre eles tendo em consideração a sua posição relativa escala hierárquica, e

⁹ CISTAC, Gilles (2003) *Jurisprudência Administrativa de Moçambique* (1994-1999), Vol. I, Imprensa Universitária, p. 362.

¹⁰ AMARAL, Diogo Freitas do (2006) *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, op. cit., p. 781.

¹¹ MACIE, Albano (2021) *Manual de Direito Administrativo*, op. cit., p. 480.

¹² CATEANO, Marcelo (2001) *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, 10ª Edição, Coimbra, Almedina, p. 224.

¹³ MONIZ, Ana Raquel Gonçalves (2019) *Direito Administrativo, Textos e Casos Práticos Resolvidos*, 3ª Edição, Coimbra, Almedina, p. 113.

¹⁴ *Cfr.*, al. i) do art. 11 da Lei n.º 6/2019 de 31 de Maio.

atendendo a que, embora a competência do superior compreenda normalmente a dos seus subalternos¹⁵.

Por outro lado, a competência em razão do *território* é aquela que se exprime na delimitação dos poderes funcionais do órgão em função de diversas circunscrições territoriais. Por exemplo, o Governador de Província de Maputo deve somente nomear e conferir posse aos directores provinciais residentes em Maputo.

Por fim, a competência em razão do *tempo* os poderes funcionais são exercitáveis em relação ao presente: a competência não pode ser exercida nem em relação ao passado, nem em relação ao futuro. Por isso é ilegal, em regra, a prática pela Administração de actos que visem produzir efeitos sobre o passado (actos retroactivos) ou regular situações que não se sabe se, ou quando, ocorrerão no futuro (actos diferidos)¹⁶.

Em gesto de conclusão, os critérios aludidos são cumulativos e todos têm de actuar em simultâneo, isto é, um órgão administrativo para tomar qualquer decisão deve ser competente, quer em razão da matéria, quer em razão da hierarquia, quer em razão do território, quer em razão do tempo. Caso não o seja, a decisão tomada estará ferida de incompetência.

¹⁵ CATEANO, Marcelo (2001) *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, op. cit., p. 224.

¹⁶ AMARAL, Diogo Freitas do (2006) *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, op. cit., p. 782.

CAPÍTULO II: REGIME JURÍDICO DA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS DE COMPETÊNCIAS NA GOVERNAÇÃO DESCENTRALIZADA

2. Razão de sequência

Neste capítulo pretende-se, entre outros aspectos, conceitualizar a governação descentralizada, indicando, portanto, os órgãos que a integram, por um lado. Por outro lado, pretendemos efectuar um estudo histórico relativamente à evolução da descentralização administrativa em Moçambique, debruçando-nos acerca dos factores históricos e políticos determinantes para a introdução e implementação da descentralização de 2018 bem como a sua natureza jurídica, partindo do contexto em que a mesma foi discutida. Portanto, o presente capítulo obedecerá a seguinte sistematização: i) atribuições e competências das entidades descentralizadas; ii) conflitos de atribuições e de competências; iii) conceito da governação descentralizada; iv) evolução histórica da descentralização em Moçambique; v) a sua natureza jurídica.

2.1. Atribuições e competências das entidades descentralizadas

A descentralização implica, por um lado, a distinção entre interesses locais a cargo das entidades descentralizadas territoriais e, por outro lado, interesses nacionais a cargo das entidades centrais do Estado. As atribuições do Governo Central e das entidades descentralizadas são repartidas segundo uma divisão horizontal, onde ao lado das atribuições do Estado, desde que não sejam exclusivas e de soberania, haveriam as atribuições das entidades descentralizadas, sendo as atribuições do Estado atinentes aos interesses nacionais e das entidades descentralizadas inerentes aos interesses locais, por outro lado.

No entanto, para a delimitação das atribuições das entidades descentralizadas a doutrina lança à mão de três sistemas¹⁷:

a) Sistema taxativo geral: neste sistema a lei define de forma sintética e abstracta quais as atribuições das entidades descentralizadas, deixando depois a concretização à prática administrativa e, em caso de dúvida, aos tribunais;

b) Sistema da enumeração taxativa: consiste em a lei enunciar de forma expressa e detalhada todas e cada uma das atribuições das entidades

¹⁷ *Ibidem*, p. 559.

descentralizadas, ficando entendido que a enumeração legal é taxativa, isto é, que nenhuma outra atribuição pode ser considerada das entidades descentralizadas, para além das que leis avulsas expressamente indicarem. Daqui resulta uma consequência legal severa, pois, se as entidades descentralizadas prosseguirem atribuições que julgam do seu interesse, mas que não estão contidas taxativamente na lei, estarão, assim, fora das suas atribuições, estarão a actuar fora dos seus poderes de actuação, pelo que os actos praticados com esse fim considerar-se-ão nulos.

c) *Sistema misto*: consiste em a lei fazer uma enumeração exemplificativa das principais atribuições, remetendo e completando esse elenco com uma cláusula geral prevista nas leis ordinárias.

Ora, o ordenamento jurídico moçambicano relativamente às atribuições das entidades descentralizadas acolheu o sistema misto, uma vez que, nos termos do art.º 276, n.º1 da CRM estão, portanto, enumeradas a título exemplificativo as atribuições das mesmas, significando que para além das previstas na Constituição, existem outras previstas na legislação ordinária, nomeadamente, no art.º 18, n.º1, al. s) da Lei n.º 4/2019 de 31 de Maio. Tendo em conta a *ratio* do art.º 18, n.º1, al. s) da Lei n.º 4/2019, infere-se, assim, que em função da evolução da sociedade moçambicana algumas das atribuições que estão à cargo do Estado-Administração podem ser transferidas para as entidades descentralizadas.

No que atine as competências das entidades descentralizadas a Constituição prevê no art.º 276, n.º3 que ***A lei estabelece, expressamente, a divisão de competências entre a governação descentralizada e os órgãos centrais do Estado ou seus representantes.***

Neste diapasão, a divisão das atribuições e competências das entidades descentralizadas e dos órgãos centrais deve permitir que cada órgão tenha o seu campo de operatividade, evitando que haja interferências mútuas. Porém, quanto às competências das entidades descentralizadas, pode dar-se o caso de haver insuficiência ou incapacidade das entidades descentralizadas para realizar um fim, justificando, por isso, que o Estado intervenha em *ultima ratio* para a salvaguarda do interesse público local em causa, fazendo apelo ao princípio da subsidiariedade¹⁸.

¹⁸ Cfr., art.º 10 da Lei n.º 4/2019 de 31 de Maio, nos termos do qual *O princípio da subsidiariedade consiste em, o Estado, excepcionalmente, intervir na governação descentralizada provincial em casos de incapacidade devidamente comprova na realização das respectivas atribuições, nos termos previstos na lei.*

2.2. Regime da resolução de conflitos de atribuições e de competências

Na vida administrativa, os órgãos da Administração entram em conflitos, disputas ou litígios relativamente às atribuições ou competências que lhes cabe prosseguir ou exercer. Ora, a estes fenómenos a doutrina administrativa denomina por *conflitos de atribuições* e *conflitos de competência*.

Nesta senda, haverá, por um lado, *conflitos de atribuições* quando a disputa entre os órgãos administrativos versa sobre a existência ou a prossecução de um determinado interesse público; e, por outro, haverá *conflitos de competência* quando a disputa é acerca da existência ou do exercício de um determinado poder funcional¹⁹. Por exemplo, pode haver uma disputa entre o Governador de Província e o Secretário do Estado em que o primeiro arroga-se competente para representar o Estado na província, enquanto essa competência é atribuída ao Secretário do Estado, na medida em que, este constitui o prolongamento do poder central ao nível local e, por sua vez, representa o Estado.

Os *conflitos de atribuições* e de *competência* podem ser *positivos* ou *negativos*. Assim, diz-se que há um *conflito positivo* quando dois ou mais órgãos da Administração reivindicam para si a prossecução da mesma atribuição ou o exercício da mesma competência, por um lado. Por outro lado, há *conflito negativo* quando dois ou mais órgãos consideram simultaneamente que lhes faltam atribuições ou a competência para decidir um dado caso concreto²⁰. É costume falar-se, ainda, em conflito de jurisdição quando o litígio opõe órgãos administrativos e órgãos judiciais, ou órgão administrativos e órgãos legislativos, isto é, quando o conflito se reporta ao princípio da separação dos poderes, mas, este assunto não é objecto do nosso estudo.

Para solucionar conflitos de atribuições e conflitos de competência, a Lei n.º 14/2011 trouxe critérios gerais de solução, nomeadamente:

- i. Se envolverem dois órgãos de soberania (Assembleia da República e Tribunal Supremo, por exemplo), os conflitos são dirimidos pelo Conselho Constitucional mediante um pedido dirigido ao Presidente do Conselho Constitucional formulado por qualquer órgão de soberania, pelo Ministério Público ou por qualquer pessoa que tenha interesse directo, imediato e pessoal na resolução do conflito (art.º 49, n.º 1 da Lei n.º 14/2011 e art.º 87, n.º 1 da Lei n.º 2/2022 de 21 de Janeiro);

¹⁹ AMARAL, Diogo Freitas do (2003) *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2.ª Edição, Coimbra, Almedina, p. 615.

²⁰ *Ibidem*, p. 788.

ii. Havendo conflitos entre dois ministérios (Ministro da Economia e Ministro da Cultura, por exemplo), são resolvidos pelo Presidente da República justamente porque é a ele que constitucionalmente compete os nomear [art.º 49, n.º 2 da Lei n.º14/2011 combinado com o art.º 159, n.º 2, al. a) da CRM];

iii. Se envolverem órgãos da Administração e um Tribunal são resolvidos pelo Tribunal competente nos termos da lei (art.º 49, n.º3 da Lei n.º14/2011);

iv. Se envolverem duas pessoas colectivas diferentes (Universidade Eduardo Mondlane e Universidade Pedagógica), são dirimidos pelo Tribunal Administrativo mediante a interposição do recurso contencioso (art.º 49, n.º4 da Lei n.º14/2011);

v. Havendo conflitos de competências entre dois órgãos subalternos, serão resolvidos pelo órgão de menor categoria hierárquica que exerce poderes de supervisão sobre os órgãos envolvidos (art.º 49, n.º5 da Lei n.º14/2011).

Por fim, quando houver conflito de competência territorial, por exemplo, dois Municípios vizinhos arrogam-se ser competentes ou incompetentes para conhecer de uma determinada matéria, o critério de resolução é fixado pelo art.º 39 da Lei n.º14/2011, que consiste em designar o órgão cuja localização oferece, de acordo com as circunstâncias, maiores vantagens para a boa solução da matéria em causa. É, na verdade, a expressão do critério da proximidade²¹.

No entanto, no âmbito da governação descentralizada, a questão relativa a conflitos de atribuições e de conflitos de competência muda de cenário, uma vez que, existindo, assim, conflitos entre Governador de Província e Secretário do Estado são dirimidos pelo Conselho Constitucional²². Entendemos, por um lado, que essa consagração constitui um desvio ao regime geral de resolução de conflitos de atribuições e de competências previsto na Lei da Formação da Vontade da Administração Pública.

Por outro lado, julgamos que um dos fundamentos da atribuição ao Conselho Constitucional da aludida competência resulta da Constituição, porquanto, nos termos do art.º 243, n.º3 da CRM, *O Conselho Constitucional exerce as demais competências que lhe sejam atribuídas por lei.*

²¹ MACIE, Albano (2012) *Lições de Direito Administrativo*, Vol. I, Maputo, Escolar Editora, p. 210.

²² Cfr., art.º 25 da Lei 4/2019 de 31 de Maio, segundo o qual *Os conflitos de atribuições e de competências entre as entidades descentralizadas e a representação do Estado na província são dirimidos pelo Conselho Constitucional.*

A nosso ver, a redação do artigo anteriormente citado pode suscitar diversas interpretações justamente porque naquela norma está não apenas a função de *jurisdictio* do Conselho Constitucional – distinta da de outros tribunais, mas também a competência deste mesmo órgão, desde logo para efeitos de saber quais as matérias que a lei lhe pode atribuir nos termos do art.º 243, n.º 3 da CRM.

Por isso, entendemos que o legislador ordinário não é livre para conferir competência ao Conselho Constitucional sobre quaisquer matérias, pois isso significaria que seria o legislador a definir matérias de natureza jurídico-constitucional. Na mesma esteira, se posicionam os Professores GOMES CANOTILHO e VITAL MORREIRA²³, afirmando que:

Impõe-se, por isso, um limite básico às leis de atribuição de competência e que é o de apenas ser possível alargar o leque de competência deste órgão através da lei, desde que se trate de assuntos que possam classificar como matérias de natureza jurídico-constitucional para efeitos (1) da abertura da via judiciário-constitucional e (2) da abertura da competência não jurisdicional. Por um lado, a *jurisdictio* constitucional deve demarcar-se de outras justiças competentes para dirimir questões jurídico-públicas (ex.: da competência dos tribunais administrativos) e, por outro lado, função constitucional não jurisdicional deve dizer respeito a situações, actividades ou relações jurídico-constitucionais expressamente individualizadas na constituição (ex.: eleições).

Muito embora não concordemos com a posição do legislador, não vamos deixar de mencionar que actualmente no âmbito da resolução de conflitos de atribuições e de competências entre órgãos da Administração Pública existem, portanto, dois modelos, especificadamente, modelo administrativista e modelo constitucionalista que analisaremos, detidamente, no capítulo seguinte.

2.3. Conceito da Governação Descentralizada

O Estado-Administração, enquanto uma pessoa colectiva, não detém a exclusividade da prossecução do interesse público, havendo, portanto, outras entidades públicas para realizar o interesse público. Por isso, o Estado-Administração cria entidades públicas dotadas de personalidade jurídica, autonomia financeira, administrativa e patrimonial, visando a prossecução dos fins da colectividade.

²³ CANOTILHO, J.J. Gomes, MOREIRA, Vital (2007) *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 4ª Edição Revista, Coimbra Editora, Coimbra, págs. 627 e 628.

Aliás, nos termos do art.º 249/2 da CRM, o legislador vem preceituar que “*A Administração Pública pode organizar-se através de outras pessoas colectivas distintas do Estado-Administração, com a participação dos cidadãos.*” Este preceito tem o desígnio de desburocratizar e aproximar a Administração Pública das populações, por um lado, e de o fazer conferindo às entidades administrativas diversos graus de autonomia relativamente ao Estado-Administração, por outro.

Com efeito, DIOGO FREITAS refere que a descentralização põe em causa várias pessoas colectivas públicas ao mesmo tempo²⁴. Nesta senda, chamar-se-á descentralização quando certos interesses locais são atribuídos às pessoas colectivas territoriais cujos órgãos estão dotados de autonomia, podendo actuar livremente no desempenho dos poderes legais apenas sujeitos à fiscalização da legalidade dos seus actos pelos tribunais²⁵.

A locução *descentralização* comporta dois sentidos, designadamente: jurídico e político-administrativo. Quanto ao primeiro sentido, o jurídico, descentralizar consiste em confiar a função administrativa não somente ao Estado, como também, a outras pessoas colectivas de tipo população e território, nomeadamente, as entidades descentralizadas territorialmente. Segundo Prof. ALBANO MACIE, descentralizar, juridicamente, é igual à existência de entidades descentralizadas, com base territorial, isto é, o Estado distribui pelas entidades descentralizadas as diversas atribuições da Administração Pública, conferindo-lhes a decisão dos negócios da respectiva circunscrição²⁶.

Estaremos perante o segundo sentido, o político-administrativo, quando os órgãos das autarquias locais são livremente eleitos pelas respectivas populações, ou seja, quando a lei os considera independentes na órbita das suas atribuições e competências e quando estiverem sujeitos às formas atenuadas de tutela administrativa, em regra restrita ao controlo da legalidade.

Assim sendo, a *Governança Descentralizada* é aquela em que as entidades descentralizadas realizam interesses próprios, definindo com independência a orientação das suas actividades, sem sujeição a hierárquica ou superintendência do Governo. Com efeito, a

²⁴ AMARAL, Diogo Freitas do (2006) *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, op. cit., p. 873.

²⁵ CISTAC, Gilles (2001) *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Livraria Universitária, Universidade Eduardo Mondlane, p. 19.

²⁶ MACIE, Albano (2021) *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, op. cit., p. 418.

governança descentralizada é, designadamente, composta pelas autarquias locais e entidades descentralizadas de nível provincial e distrital, à luz do art.º 268, n.º 1, als. a) e b) da CRM.

A diferença entre os órgãos de governança descentralizada e das autarquias locais assenta em dois elementos, territorial e das atribuições. Em relação ao primeiro, as entidades descentralizadas diferem-se das autarquias locais pois, aquelas assentam na circunscrição territorial de província e de distrito. Portanto, o seu território coincide com a organização administrativa previsto no art.º 7, n.º 1 da CRM, designadamente, a província e o distrito. Ao passo que as autarquias locais assentam o seu território em zonas urbanas que podem ser cidades e vilas.²⁷

Quanto ao segundo, a esfera de actuação dos órgãos de governança descentralizada provincial e distrital vai para além das questões consideradas de interesse das respectivas populações, podendo à luz do princípio do gradualismo receber mais atribuições e competências do Estado, enquanto a esfera de actuação das autarquias locais limita-se ao que é considerado como assuntos de interesse comum das comunidades.

A governança descentralizada constitui, portanto, a administração autónoma na medida em que, prossegue os interesses das pessoas que a constituem, ao contrário da administração indirecta que prossegue fins alheios²⁸. Ademais, a governança descentralizada dirige-se a si mesma, apresentando-se como um fenómeno de auto-administração²⁹: quer dizer que são as entidades descentralizadas que definem com independência a orientação das suas actividades, sem estarem sujeitos a ordens ou instruções, nem as directivas ou orientações do Governo.

Os órgãos da governança descentralizada administram a si próprios e não devem obediência ou instruções do Governo e muito menos a quais directivas ou orientações dele emanadas.

No entanto, o único poder constitucionalmente que o Governo pode exercer sobre a governança descentralizada é o poder de tutela que constitui, assim, um mero poder de

²⁷ MACIE, Albano (2021) *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, op. cit., p. 627.

²⁸ AMARAL, Diogo Freitas do (2006) *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, op. cit., p. 420.

²⁹ Não se deve confundir auto-administração com autogoverno, expressão correspondente ao *self-government* dos ingleses - figura de Direito Constitucional, e não do Direito Administrativo que pressupõe, no entanto, a existência de determinadas regiões, ou províncias que possuem instituições de governo próprios.

fiscalização ou controlo que não permite dirigir nem orientar as entidades a ele submetidas nos termos do art.º 272 da CRM.

2.4. Breve historial sobre a descentralização administrativa em Moçambique

A descentralização administrativa em Moçambique não é um assunto recente como possa parecer. Com efeito, no passado colonial, em Moçambique, enquanto província ultramarina portuguesa, já existiam autarquias locais. Entretanto, essa descentralização não era, *lato sensu*, do ponto de vista jurídico³⁰. Neste sentido, as autarquias locais que existiam no período anterior à independência nacional, eram uma extensão do poder central, pela natureza do regime colonial português, autoritário aliado à necessidade de forte domínio sobre as províncias ultramarinas.

Assim, segundo o Prof. EDSON MACUÁCUA, a génese da descentralização em Moçambique encontra-se no modelo de administração das zonas libertadas, antes da proclamação da Independência Nacional³¹. Assim, o processo de descentralização em Moçambique inicia já com as práticas participativas das zonas libertadas e estende-se a todo o país, através dos grupos dinamizadores, a criação das assembleias do povo em 1977, a escolha por estas dos seus conselhos executivos ao nível de localidade e de distrito³².

Com a proclamação da independência nacional em 1975, à luz da Constituição de 1975, foi criado um Estado monopartidário, centralizado, com um modelo de uma democracia popular, com um partido que foi constitucionalmente definido como a força que dirige o Estado e a Sociedade, ao abrigo do artigo 3º da Constituição de 1975, adoptando o princípio de centralismo democrático.

Embora o Estado fosse centralizado, a CRPM previa a existência em cada escalão administrativo de Assembleias do Povo, tendo sido criadas Assembleias Provinciais, Distritais e de Localidade. As Assembleias do Povo eram os órgãos mais altos do Estado em cada nível. Em 1983, no IV Congresso da FRELIMO, foi, publicamente, reconhecido que o Estado se tinha

³⁰ Há descentralização administrativa em sentido jurídico implica, pois, que existam outras pessoas colectivas diferentes do Estado-Administração outorgadas por lei de exercer actividade administrativa.

³¹ Julgar Online, Edson da Graça Francisco Macuácuá, Especificidades do modelo de descentralização em Moçambique, Janeiro, 2021, p. 2.

³² MACUÁCUA, Edson da Graça (2019) *Moçambique – Revisão Constitucional de 2018 e Descentralização, Contexto, Processo, Inovações, Desafios e Perspectivas*, Escolar Editora, Maputo, p. 165.

tornado sobredimensionado a nível central e muito fraco a nível das províncias e distritos. Consolidava-se, assim, a consciência da descentralização em Moçambique.

Em 1990, dá-se uma reforma política, o sistema de único partido dá lugar ao sistema multipartidário. Segundo o Prof. ALBANO MACIE³³, a Constituição de 1990 previa nos artigos 185 e 186, a existência de órgãos representativos e órgãos executivos, sendo que os órgãos representativos eram constituídos por cidadãos eleitos de uma determinada área territorial.

Na perspectiva do modelo de descentralização consagrado na Constituição de 1990, foi aprovada a Lei n.º 3/94, de 13 de Setembro que constituiu a primeira labareda neste edifício das autarquias³⁴ que institucionalizou, formalmente, os distritos municipais em todo o território nacional, dando-se cumprimento ao disposto nos artigos 185 e 185 da CRM de 1990, que previam a existência de órgãos representativos de carácter deliberativo.

A aludida lei introduzia uma profunda Reforma administrativa dos órgãos locais do Estado que era, essencialmente, caracterizada por um processo de descentralização, que incidiria sobre os distritos e cidades com estatuto de distrito. Contudo, a Lei n.º 3/94 não chegou a ser implementada uma vez que se invocaram razões de ordem político-constitucional para o aniquilamento da lei e, conseqüentemente, não foi posta em acção e foi revogado pela Lei n.º 2/97, de 31 de Maio, que estabeleceu o quadro jurídico aprovado pela Lei n.º 3/94.

Neste contexto, em 1996, foi aprovada uma lei de Revisão pontual da Constituição, a Lei n.º 9/96 de 22 de Novembro, que introduziu o poder local, que compreendia a existência de autarquias locais. Com efeito, o Prof. EDSON MACUÁCUA³⁵ afirma que a lei em voga veio aclarar e dissipar as dúvidas que existiam sobre o modelo de descentralização e, sobretudo, clarificou que existem, por um lado, órgãos do poder local, autarquias locais, eleitos por sufrágio universal e, por outro, órgãos locais do Estado, nomeados, sendo que os primeiros resultariam do processo de descentralização e os segundos de desconcentração.

Em 2005, entrou em vigor uma reforma constitucional. A Constituição aprovada em 2004 consagrou no seu artigo 142, a existência das Assembleias Provinciais, como órgãos de

³³ MACIE, Albano (2021) *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, op. cit., p. 590.

³⁴ CHAMBULE, Alfredo (2000) *Organização Administrativa de Moçambique*, Maputo, p. 149.

³⁵ MACUÁCUA, Edson da Graça (2019) *Moçambique – Revisão Constitucional de 2018 e Descentralização, Contexto, Processo, Inovações, Desafios e Perspectivas*, Escolar Editora, p. 169.

representação democrática, cujas funções eram de aprovação e fiscalização da execução dos programas dos governos províncias, órgãos nomeados e dependentes centralmente³⁶.

Entretanto, levantou-se uma questão de fundo ligado ao funcionamento da Assembleia Provincial e o seu relacionamento com o Governo Provincial. A questão consistia, pois, em saber como encarar jurídica e politicamente um órgão nomeado e dependente do poder central prestasse contas perante um órgão representativo local, a Assembleia Provincial, destituído de poderes de injunção sobre o executivo provincial? E como é que uma Assembleia Provincial exerceria as funções fiscalizadoras de um executivo que dela não dependesse? Para responder a estas questões encetou-se um debate político que visava desligar o Governo Provincial da dependência central, passando este a estar ligado geneticamente à Assembleia Provincial.

O aludido debate acabou se misturando com outros assuntos inacabados da política interna, acompanhados com hostilidades militares desencadeadas pelo maior partido da oposição, a Renamo. Por isso, à Revisão da Constituição de 2004, em 2018, institucionalizando a descentralização aos níveis provinciais e distritais, representou, sem dúvidas, uma resposta ao problema de constante instabilidade política e militar que o país tem conhecido³⁷.

2.5. Natureza jurídica da descentralização de 2018

A questão da natureza jurídica da descentralização de 2018, entre nós, não é tanto discutida com muita acuidade, havendo alguns cultores do direito que entendem que a descentralização introduzida pela Revisão Constitucional é de natureza política, porquanto resultou de um acordo político alcançado entre o Governo e Renamo visando, cessar as hostilidades desencadeadas pela Renamo em pretexto contra os resultados das eleições de 2014.

Para a determinação da natureza jurídica da descentralização de 2018 é necessário que recorramos as premissas, quer conceptuais, quer legais para aferir se é de cariz puramente político ou administrativo. A locução descentralização pode ser analisada sob ponto de vista político e administrativo.

³⁶ MACIE, Albano (2021) *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, op. cit., p. 595.

³⁷ MACIE, Albano (2021) *Descentralização em Moçambique: Filosofia da Reforma, o Presente e o Futuro*, Escolar Editora, Maputo, p. 28.

A descentralização política consiste na transferência para os órgãos regionais de poderes legislativos, condicionando, por essa razão a forma unitária do Estado³⁸. Em nossa opinião, esta definição do extinto Prof. DIOGO FREITAS em nada nos auxilia na determinação da natureza jurídica da descentralização de 2018, justamente porque do traçado constitucional não se vislumbra que as entidades descentralizadas detenham um estatuto político-legislativo, uma vez que, não possuem uma Constituição própria. Pelo contrário, é constitucionalmente conferido as entidades descentralizadas o poder regulamentar que consiste na emissão de regulamentos administrativos, materializando, por conseguinte, o exercício da função administrativa.

Além disso, a descentralização política não é compatível com o princípio da unicidade que pressupõe uma só Constituição, órgãos de soberania únicos para todo o território nacional e uma ordem jurídica.

Configurá-la como sendo política desvirtuaria o princípio da unicidade enformador de todo sistema jurídico-constitucional moçambicano e é, por isso, que o Prof. PAULO BONAVIDES entende que a descentralização política se desloca conceitualmente para a esfera do Estado Federal³⁹. Por outra vertente, a descentralização política vai além da função administrativa sendo, portanto, mais abrangente, envolvendo a atribuição de funções políticas.

Cá entre nós, autores como por exemplo, o Prof. EDSON DA GRAÇA entende que tendo a forma unitária do Estado moçambicano, o paradigma da descentralização consagrado na Constituição da República é o da descentralização administrativa⁴⁰. Quanto a nós, acolhemos a posição do aludido doutrinário, pois, por um lado, as entidades descentralizadas gozam de autonomia administrativa, patrimonial e financeira.

Por outro lado, a autonomia dos órgãos descentralizados de governação provincial e distrital não se confundem com a autonomia territorial das províncias e dos distritos, pois o modelo moçambicano adoptado é o da descentralização administrativa e não política, justamente porque a autonomia é conferida aos órgãos e não aos territórios e essa autonomia é administrativa, patrimonial e financeira, exercida dentro dos limites fixados na Constituição e na lei, pois os poderes legislativo e judicial continuarão centralizados, assim como as áreas de

³⁸ AMARAL, Diogo Freitas do (2006) *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, op. cit., p. 422.

³⁹ BONAVIDES, PAULO (2000) *Ciência Política*, 10ª Edição Revista e Actualizada, São Paulo, Malheiros Editores, p. 197.

⁴⁰ Julgar Online, Edson da Graça Francisco Macuácuá, Especificidades do modelo de descentralização em Moçambique, Janeiro, 2021, p. 16.

soberania continuarão a ser da responsabilidade exclusiva do Estado e configuram um limite à própria descentralização, à luz dos arts. 269 e 270, n.º2, ambos da CRM.

Deste modo, uma vez que as entidades descentralizadas são órgãos representativos das populações locais são eleitos livremente por estas estamos em presença de um fenómeno que se chama *auto-administração*: as populações administram-se a si próprias. Esta noção coincide com a descentralização em sentido político-administrativo anteriormente analisado.

CAPÍTULO III: O FUNDAMENTO DO REGIME DA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NA GOVERNAÇÃO DESCENTRALIZADA

3. Razão de sequência

No presente capítulo pretende-se discutir o fundamento do regime jurídico da resolução de conflitos no âmbito da governação descentralizada, tendo em conta que o mesmo desvia-se do regime geral que consta da Lei n.º 14/2011, de 10 de Agosto (Lei da Formação da Vontade da Administração Pública). Na análise dos fundamentos deste desvio, são abordados dois possíveis modelos que podem justificar a opção do legislador pela inovação do regime de da resolução de conflitos na governação descentralizada. Assim, partimos da hipótese de que a Lei n.º 14/2011, de 10 de Agosto, consagra um modelo administrativista, ao passo que a Lei n.º 4/2019 de 31 de Maio, consagra um modelo constitucionalista de resolução de conflitos.

Portanto, a nossa abordagem seguirá a seguinte sistematização: i) modelo administrativista; ii) modelo constitucionalista; iii) modelo constitucionalista no Direito Comparado; iv) compatibilidade do modelo constitucionalista com a natureza dos órgãos de governação descentralizada; v) posição adoptada.

3.1. Modelo Administrativista

O sistema administrativo moçambicano é do tipo executivo ou contencioso caracterizado, essencialmente, pela existência de dualidade de jurisdições, comum e especializada. A jurisdição comum visa dirimir litígios emergentes de relações jurídico-privadas. A jurisdição especializada é aquela que visa dirimir litígios entre a Administração Pública e os administrados com aplicação de um Direito, também especial, o Direito Administrativo que deriva, necessariamente, da subordinação dos órgãos, serviços e agentes do Estado à prossecução de fins públicos, ou interesse público, como se sabe, ele é indisponível⁴¹.

No ordenamento jurídico moçambicano, a jurisdição especializada consistiu na criação de Tribunal Administrativo e tribunais administrativos que julgarão conflitos resultantes de relações jurídico-administrativas entre a Administração Pública e os administrados (art.º 227 e ss da CRM).

⁴¹ MACIE, Albano (2021) *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, op. cit., p. 278.

Até porque no que vai disposto na al. a) do n.º1, do art.º 229 da CRM, compete ao Tribunal Administrativo *julgar as acções que tenham por objecto litígios emergentes das relações jurídicas administrativas* (o sublinhado é nosso). Embora o texto constitucional não defina o que se deve entender por relação jurídica administrativa, a doutrina entende que a noção de *relação jurídica administrativa* deve abranger a generalidade das relações jurídicas *externas* ou *intersubjectivas* de carácter administrativo, seja as que se estabeleçam entre os particulares e os entes administrativos, seja as que ocorram entre sujeitos administrativos⁴².

Partindo dos elementos acima mencionados, conceituamos o modelo administrativista de resolução de conflitos como sendo *aquele em que a decisão acerca de conflitos de atribuições e de competência resultantes de relações jurídicas interorgânicas e intersubjectivas de carácter administrativo é confiada tanto aos órgãos da Administração Pública como também aos tribunais administrativos*.

O modelo administrativista de resoluções de conflitos encontra o seu regime no art.º 49 da Lei do Procedimento Administrativo e é caracterizado por se ter confiado a correspondente competência ao Presidente da República, Tribunal Administrativo, tribunais administrativos e órgãos administrativos⁴³. É um modelo baseado nas garantias administrativas e garantias contenciosas, sendo certo que em relação ao Presidente da República pode dizer-se que se trata igualmente duma garantia política.

Para a resolução de conflitos de competências resultantes de relações interorgânicas, o Lei n.º14/2011 fornece-nos alguns critérios de solução, designadamente:

- Existindo conflitos entre dois ministérios (Ministro da Educação e Desenvolvimento Humano e Ministro da Justiça, Assuntos Constitucionais e Religiosos, por exemplo), são resolvidos pelo Presidente da República justamente porque é a ele que constitucionalmente compete os nomear [art.º 49, n.º 2 da Lei n.º14/2011 combinado com o art.º 159, n.º 2, al. a) da CRM];
- Havendo conflitos de competências entre dois órgãos subalternos, serão resolvidos pelo órgão de menor categoria hierárquica que exerce poderes de supervisão sobre os órgãos envolvidos (art.º 49, n.º5 da Lei n.º14/2011).

⁴² ANDRADE, José Carlos Vieira de (2004) *A Justiça Administrativa* (Lições), 5.ª Edição, Almedina, Coimbra, p. 57.

⁴³ *Cfr.*, art.º 49/ 2, 4 e 5 da Lei n.º14/2011.

Em relação a resolução de conflitos de atribuições resultantes de relações intersubjectivas, o legislador ordinário oferece-nos um único critério de solução a saber, se envolverem duas pessoas coletivas diferentes (Presidente do Conselho da Cidade Maputo e Governador da Província de Maputo), são dirimidos pelo Tribunal Administrativo mediante a interposição do recurso contencioso [art.º 49, n.º4 da Lei n.º14/2011 *ex vi* art.º 3 al. c) do LPAC].

3.2. Modelo Constitucionalista

Tradicionalmente, a resolução de conflitos de atribuições e de competências entre órgãos administrativos estava ou está à cargo dos tribunais administrativos. No entanto, com à Revisão Constitucional de 2018 introduziu-se um novo modelo de resolução de conflitos de competências no âmbito da organização e funcionamento da Administração Pública, designadamente, o modelo constitucionalista.

A nosso ver, o modelo constitucionalista de resolução de conflitos será *aquele em que a decisão acerca de conflitos de atribuições e de competências entre os órgãos de soberania ou entre as entidades descentralizadas e a representação do Estado está a cargo do Conselho Constitucional*.

O modelo constitucionalista de resolução de conflitos difere-se do administrativista uma vez que, o segundo baseia-se em garantias graciosas e contenciosas. Ao passo que o regime do modelo constitucionalista de resolução previsto no art.º 243, n.º1, ali. b) da CRM combinado com o art.º 49, n.º1 da Lei n.º14/2011 e art.º 25 da Lei n.º4/2019 de 31 de Maio assenta no contencioso constitucional.

Nos termos do art.º 243, n.º1, al. b) da CRM, o Conselho Constitucional tem competência constitucional conflitual, na medida em que lhe cabe julgar litígios de competência entre órgãos de soberania, por um lado. Por outro lado, havendo conflito de jurisdição que opõe órgãos administrativos e órgãos judiciais, ou órgão administrativos e órgãos legislativos, isto é, quando o conflito se reporta ao princípio da separação dos poderes será dirimido pelo Conselho Constitucional⁴⁴. É o caso por exemplo de um conflito entre o poder executivo e o tribunal administrativo; ou entre o tribunal administrativo e o tribunal comum.

⁴⁴ Cfr., o art.º 49, n.º1 da LPA, estabelece que *Os conflitos de jurisdição entre os órgãos de soberania são resolvidos pelo Conselho Constitucional, nos termos da lei*.

Além disso, no domínio das relações intersubjectivas de carácter administrativo, é atribuída ao Conselho Constitucional a competência para resolução de conflitos de atribuições e de competências entre as entidades descentralizadas e representação do Estado na província, segundo o art.º 25 da Lei n.º4/2019 de 31 de Maio.

Importa, antes de mais, efectuar um estudo comparado, visando analisar quais são os casos de conflitos de atribuições e de competências remetidos ao Tribunal Constitucional.

3.2.1. Modelo Constitucionalista no Direito Comparado

Em África, por exemplo, no Cabo Verde são remetidos ao Tribunal Constitucional os conflitos de jurisdição entre as instâncias superiores da administração da justiça ou entre estas e os demais órgãos de soberania, ou exclusivamente entre estes últimos nos termos do art.º 215, n.º1, al. d) da Constituição da República de Cabo Verde combinado com art.º 18, al. b) da Lei n.º 56/VI/2005 de 28 de Fevereiro. Por seu lado, em Angola, o legislador ordinário remete ao Tribunal Constitucional a competência para a resolução de conflitos de competências entre os órgãos de soberania à luz do art.º 16, al. j) da Lei n.º2/08, de 17 de Junho.

No caso do Senegal, a sua legislação, adopta uma posição que se aproxima da legislação cabo-verdiana e angolana, atribuindo, assim, ao Conselho Constitucional senegalês a competência para resolução de conflitos de jurisdição entre o poder executivo e poder legislativo⁴⁵.

As referências do Direito Comparado acabadas de apresentar ilustram, portanto, a tendência das legislações de remeter para a jurisdição constitucional a resolução de conflitos de competências entre os órgãos de soberania, pois, visa-se garantir o princípio da separação de poderes pedra angular do sistema jurídico e que, em última análise, garante que todos os órgãos de soberania possam pautar por normas de lealdade constitucional, na medida em que aqueles órgãos cooperam na medida do necessário para prosseguir objectivos constitucionais, permitindo o funcionamento do sistema com o mínimo de atritos possíveis e impedir a guerrilha institucional através de um respeito mútuo entre os órgãos de soberania.

⁴⁵ *Cfr.*, art. 93 da Senegal's Constitution prevê que: *The Constitutional Council takes cognizance of the constitutionality of the laws and the international commitments, of the conflicts of competence between the executive and the legislative power (...).*

3.2.2. Compatibilidade do Modelo Constitucionalista com a Natureza dos Órgãos de Governação Descentralizada

A questão que à partida se coloca consiste em saber se o regime anteriormente mencionado é extrapolável para os órgãos de governação descentralizada? A nosso ver, a resposta é não em virtude do *princípio da tipicidade constitucional dos órgãos de soberania* segundo o qual só são órgãos de soberania aqueles que como tal são imediatamente criados e considerados pela Constituição e a eles são constitucionalmente atribuídos um certo número de poderes soberanos (cujo objecto é constituído pelas actividades dos órgãos que exercem esses poderes: legislativo, executivo e judicial), por um lado.

Por outro lado, embora os órgãos de governação descentralizada e representação do Estado na província sejam órgãos constitucionais, uma vez que a CRM os menciona como tal, atribuir ao Conselho Constitucional a competência para resolução de conflitos de atribuições e de competência parece estar subjacente a ideia de tratar a governação descentralizada como uma espécie de descentralização política, porque mesmo não sendo órgãos de soberania, o legislador tende a dar-lhes uma dignidade política elevada.

O modelo constitucionalista de resolução de competências é de cariz político-constitucional porque surgiu no contexto das conversações de Paz entre o Governo e RENAMO que visava pôr termo às hostilidades em pretexto das reivindicações dos resultados das eleições de 2014 desencadeadas pelo maior partido da oposição.

Além disso, o modelo em análise constitui um desvio ao modelo administrativista de resolução de conflitos de competência justamente porque a própria da CRM cria os órgãos de governação descentralizada e, também, estabelece o seu quadro legal como também as suas atribuições, à luz do art.º 249/ 1 e 2 conjugado com o art.º 276 e ss, ambos da CRM.

Uma vez que resulta da Constituição a existência dos órgãos de governação descentralizada, o legislador acabou atribuindo ao Conselho Constitucional a competência para a resolução de conflitos de competências e de atribuições entre os órgãos de governação descentralizada e a representação do Estado na província e é, por isso, que na proposta de Lei n.º 4/2019 de 31 de Maio⁴⁶, o legislador ancorou a sua posição, afirmando que *no sistema constitucional moçambicano o órgão regulador do sistema político é o Conselho*

⁴⁶ Cfr., Parecer n.º5/19 de 15 de Março, atinente à Proposta de Lei de Organização e Funcionamento do Órgão Executivo de Governação Descentralizada Provincial, págs. 7 e 8.

Constitucional e com competência para dirimir conflitos de competências entre os órgãos de soberania, segundo o disposto na al. b) do n.º 1 do artigo 243 da CRM.

Nesta lógica, se o Conselho Constitucional é o órgão investido de poderes para dirimir conflitos entre os órgãos de soberania, significa que está em melhor posição que o Tribunal Administrativo para dirimir conflitos entre órgãos. Assim, garante-se harmonia e coerência do sistema.

Portanto, enquanto o tribunal dirime conflitos entre órgãos e os cidadãos, o Conselho Constitucional regula ou dirime os conflitos entre órgãos.

3.2.3. Posição Adoptada

Em nosso entender, a posição do legislador em atribuir ao CC essa competência resulta do facto da descentralização de 2018 ter por base questões de índole político-militar. Entretanto, esta posição não é acertada. Ora, não perfilhamos esta posição justamente porque tanto os órgãos de governação descentralizada como a representação do Estado na província não constituem órgãos de soberania, por um lado.

Estes órgãos fazem parte do Estado-Administração os órgãos de governação descentralizada inserem-se na administração autónoma, ao passo que a representação do Estado na província situa-se no domínio da administração local do Estado, fazendo, por isso, parte dos órgãos da administração directa do Estado⁴⁷, por outro lado. Ademais, defendemos no capítulo anterior que a descentralização de 2018 é de natureza administrativa pelo que o modelo de resolução de conflitos entre órgãos administrativos é normalmente administrativista.

Não abraçamos a posição do legislador, pois, tanto o Governador Provincial como o Secretário da Província praticam actos de natureza administrativa⁴⁸ e estes actos são, por excelência, sindicáveis junto da jurisdição administrativa mediante o recurso contencioso que é o meio de impugnação dos actos administrativos definitivos e executórios perante o Tribunal Administrativo ou tribunais administrativos.⁴⁹

⁴⁷ Julgar Online, Edson da Graça Francisco Macuácuá, Especificidades do modelo de descentralização em Moçambique, Janeiro, 2021, p. 36.

⁴⁸ Cfr., art.º 46, n.º 1 da Lei n.º 4/2019 de 31 de Maio e art.º 27, n.º 1 da Lei n.º 7/2019 de 31 Maio.

⁴⁹ MACIE, Albano (2018) *Lições de Direito Administrativo Moçambicano*, Vol II, Escolar Editora, Maputo, p. 412.

Por outra vertente, o entendimento segundo o qual o Conselho Constitucional encontra-se em melhor posição que o Tribunal Administrativo para dirimir conflitos entre órgãos não é, portanto, de todo correcto, porquanto, à luz do art.º 3, al. c) da Lei n.º 7/2014 de 28 de Fevereiro, a jurisdição administrativa dirige conflitos entre pessoas colectivas ou órgãos da Administração Pública.

Assim sendo, entendemos não haver uma harmonia e uniformização entre o regime jurídico da descentralização administrativa, Lei do Processo Contencioso Administrativo e Lei da Formação da Vontade da Administração Pública.

CONCLUSÃO

Aqui chegados impõe-se que deixemos algumas notas conclusivas acerca do tema em discussão. A revisão constitucional de 2018 operou mudanças significativas na organização e no funcionamento da Administração Pública, introduzindo, assim, uma nova forma de ser e estar pela criação dos órgãos de governação descentralizada e a representação do Estado na província.

Embora o modelo de descentralização introduzido pela revisão constitucional tivesse subjacente questões de natureza político-militar, não pode ser configurada como sendo de natureza política justamente porque aos órgãos de governação descentralizada não lhes foi transferida o poder legislativo em respeito ao princípio unitário do Estado, significando que o poder legislativo ainda continua a cargo da Assembleia República. Os órgãos de governação descentralizada apenas detêm o poder regulamentar, visando regular o exercício das funções nas suas circunscrições administrativas.

Por isso, defendemos que a natureza jurídica da descentralização é administrativa conforme discutimos no segundo capítulo. No domínio da resolução de conflitos de atribuições e de competências, o modelo de descentralização de 2018 trouxe, portanto, dois modelos de resolução de conflitos no âmbito da actividade administrativa, nomeadamente, administrativista e constitucionalista.

No entanto, não perfilhamos a opção do legislador em atribuir ao CC a resolução de conflitos entre os órgãos de governação descentralizada e a representação do Estado na província, na medida em que aquele órgão dirime conflitos de competências entre os órgãos de soberania, posição essa que é perfilhada pela generalidade de jurisdições constitucionais.

Além disso, a organização jurídica administrativa moçambicana é, por excelência, executiva ou do tipo contencioso, porquanto, existem tribunais especializados para a resolução de conflitos quando envolvam entidades administrativas que emanam actos administrativos. Neste sentido, uma vez que tanto os órgãos de governação descentralizada como a representação de Estado na província dimanam actos administrativos seria de todo correcto se a competência fosse outorgada aos tribunais administrativos e, deste modo, garantir-se-á a uniformização e harmonia entre as legislações, nomeadamente, a Lei n.º14/2011, LPAC e Lei n.º4/2019 de 31 de Maio.

BIBLIOGRAFIA GERAL

Doutrina

- AMARAL, Diogo Freitas do (2006) *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 3.^a Edição, Coimbra, Almedina.
- _____, (2003) *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2.^a Edição, Coimbra, Almedina.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de (2004) *A Justiça Administrativa* (Lições), 5.^a Edição, Almedina, Coimbra.
- BONAVIDES, PAULO (2000) *Ciência Política*, 10^a Edição Revista e Actualizada, São Paulo, Malheiros Editores.
- CATEANO, Marcelo (2001) *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, 10^a Edição, Coimbra, Almedina.
- CANOTILHO, J.J. Gomes, MOREIRA, Vital (2007) *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 4^a Edição Revista, Coimbra Editora, Coimbra.
- CISTAC, Gilles (2001) *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Livraria Universitária, Universidade Eduardo Mondlane.
- _____, (2003) *Jurisprudência Administrativa de Moçambique* (1994-1999), Vol. I, Imprensa Universitária
- CHAMBULE, Alfredo (2000) *Organização Administrativa de Moçambique*, Maputo.
- MACIE, Albano (2021) *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, Maputo, Escolar Editora.
- _____, (2018) *Lições de Direito Administrativo Moçambicano*, Vol. II, Escolar Editora, Maputo.
- _____, (2021) *Descentralização em Moçambique: Filosofia da Reforma, o Presente e o Futuro*, Escolar Editora, Maputo.
- _____, (2012) *Lições de Direito Administrativo*, Vol. I, Maputo, Escolar Editora.

- MACUÁCUA, Edson da Graça (2019) *Moçambique – Revisão Constitucional de 2018 e Descentralização, Contexto, Processo, Inovações, Desafios e Perspectivas*, Escolar Editora.
- MONIZ, Ana Raquel Gonçalves (2019) *Direito Administrativo, Textos e Casos Práticos Resolvidos*, 3ª Edição, Coimbra, Almedina.
- SOUSA, Marcelo Rebelo de (1999) *Lições de Direito Administrativo*, Vol. I, Lisboa, LEX.

Legislação nacional

- Constituição da República Popular de Moçambique de 1975;
- Constituição da República de Moçambique de 1990;
- Constituição da República de Moçambique de 2004 (actualizada pela Lei n.º1/2018 de 12 de Junho);
- Lei n.º 14/2011, de 10 de Agosto (Lei da Formação da Vontade da Administração Pública).
- Lei n.º 7/2014 de 28 de Fevereiro (Lei que regula os procedimentos atinentes ao processo contencioso administrativo);
- Lei n.º4/2019 de 31 de Maio (Lei que estabelece o quadro legal dos órgãos executivos de governação descentralizada provincial);
- Lei n.º7/2019 de 31 de Maio (Lei que estabelece o quadro legal sobre a organização e o funcionamento dos órgãos de representação do Estado na província);
- Lei n.º 2/2022 de 21 de Janeiro (Lei Orgânica do Conselho Constitucional).

Legislação internacional

- Constituição da República do Senegal;
- Constituição da República de Cabo Verde;
- Lei n.º2/08, de 17 de Junho (Lei Orgânica do Tribunal Constitucional da Angola);

- Lei n.º 56/VI/2005 de 28 de Fevereiro (Lei Orgânica do Tribunal Constitucional de Cabo Verde).

Periódicos

- FORQUILHA, Salvador, Descentralização e Conflito em Moçambique: o desafio da construção do Estado Desafios para Moçambique;
- Julgar Online, Edson da Graça Francisco Macuácuá, Especificidades do modelo de descentralização em Moçambique, Janeiro, 2021.

Outras fontes

- Parecer n.º5/19 de 15 de Março, atinente à Proposta de Lei de Organização e Funcionamento do Órgão Executivo de Governação Descentralizada Provincial.