

O sistema de governo das autarquias locais em Moçambique

The local authorities government system in Mozambique

Edson da Graça Francisco Macuácuá,

Doutor em Direito; docente universitário

Bonga Abdala,

Licenciado em Direito e em Ciência Política¹

RESUMO: O presente estudo tem como objectivo principal caracterizar o sistema de governo das autarquias locais em Moçambique. Caracterizado o sistema de governo das autarquias locais em Moçambique é, igualmente, analisada outra variável institucional que é o sistema eleitoral autárquico adoptado com vista a demonstrar os seus efeitos e suas implicações no funcionamento do actual sistema de governo autárquico e consequentemente, para o sistema político moçambicano no geral.

Palavras-chave: Autarquias Locais. Sistemas de Governos. Sistema de Governo Autárquico. Sistema Eleitoral.

Abstract: This study aims at characterizing the government system of local authorities in Mozambique. Having characterized the government system of local authorities in Mozambique, another institutional variable is also analyzed, which is the local electoral system adopted with a view to demonstrating its effects and its implications for the functioning of the current local government system and, consequently, for the whole Mozambican political system.

Keywords: Local Authorities. Government Systems. Local Government System. Electoral

¹ Os autores seguem a grafia anterior ao acordo ortográfico de 1990.

System.

INTRODUÇÃO

No plano constitucional, Moçambique é um Estado unitário descentralizado e de Direito Democrático que na sua organização e funcionamento compreende a existência autónoma das autarquias locais como pessoas colectivas públicas de âmbito territorial e populacional dotados de órgãos representativos próprios².

A organização autárquica em Moçambique, com o revelo constitucional apoia-se num dualismo da existência de um *órgão deliberativo* que é uma Assembleia Autárquica democraticamente eleita pelas respectivas populações locais, e um *órgão executivo* que responde pera a Assembleia Autárquica³.

No quadro constitucional vigente de 2004 e nas leis infraconstitucionais designadamente: Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro; Lei n.º 6/2018, de 3 de Agosto; e, a Lei n.º 13/2018, de 17 de Dezembro, previa-se a existência três órgãos das autarquias locais de município⁴, a saber: *(i) Assembleia Municipal; (ii) Presidente do Conselho Municipal; e, (iii) Conselho Municipal*.

Entretanto, por força da revisão pontual operada em 2018 através da Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho corporizada pela Lei n.º 12/2023, de 25 de Agosto que estabelece as bases da criação, organização e funcionamento das autarquias locais que revogou a Lei n.º 13/2018, de 17 de Dezembro, foi suprimida a figura do Presidente do Conselho Municipal na categoria dos órgãos das autarquias locais, passando a compreender a existência de apenas dois órgãos autárquicos a saber: *(i) a Assembleia Municipal; e, (ii) o Conselho Municipal*.

Com efeito, tendo por base a actual configuração jurídico-orgânica das autarquias locais,

² Cfr. Arts. 3;8 e 286 da Constituição da República de Moçambique de 2024, doravante – CRM.

³ Cfr. Nº. 1 do art. 289 da CRM.

⁴ Importa desde já realçar que, para o estudo sobre o sistema de governo das autarquias locais em Moçambique, objecto do presente artigo científico, tomar-se-á em consideração como principal unidade de análise: *as autarquias locais de Município*. Todavia, por disporem do mesmo regime jurídico (as autarquias locais de município e de povoação), as conclusões retiradas da nossa análise serão consideradas aplicáveis, *mutatis mutandi*, às autarquias locais de povoação.

o presente estudo tem como objectivo principal caracterizar o sistema de governo das autarquias locais em Moçambique.

Para a análise do sistema de governo das autarquias locais em Moçambique, não será descurada a outra variável institucional de análise que é o sistema eleitoral autárquico adoptado. Como tal, o estudo pretende especificamente demonstrar os efeitos e implicações do sistema eleitoral autárquico em vigor para o funcionamento do actual sistema de governo autárquico e consequentemente, para o sistema político moçambicano no geral.

A razão de ser da mobilização do sistema eleitoral autárquico como a variável explicativa do sistema de governo autárquico, consiste no facto de, ao nível da doutrina mormente no campo do Direito Constitucional e, muito em particular, no campo da Ciência Política partir-se de pressuposto de que o sistema eleitoral exerce inquestionável influência sobre o sistema do governo.

1. DEFINIÇÃO DE CONCEITOS: AUTARQUIAS LOCAIS, SISTEMAS DE GOVERNO E SISTEMAS ELEITORAIS

A Constituição moçambicana, dá-nos à partida, uma definição do que seja uma autarquia local, nos termos da qual dispõe no artigo 286, como: *“pessoas colectivas públicas, dotadas de órgãos representativos próprios, que visam a prossecução dos interesses das populações respectivas (...)”*.

Ainda assim, esta definição não é em si esclarecedora, não obstante o esforço do legislador constituinte derivado concernente a sua conceptualização. Nesse sentido, Amaral⁵, concebe-as as como:

“Pessoas colectivas públicas de população e território, correspondentes aos agregados de residentes em diversas circunscrições do território nacional, e que asseguram a prossecução dos interesses comuns resultantes da vizinhança, mediante órgãos próprios, representantes dos respectivos habitantes”.

⁵ AMARAL, Diogo Freitas do., *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª Edição, Almedina, 2002. Pág. 418.

Este conceito permite-nos retirar alguns elementos essenciais caracterizadores de qualquer noção do que seja uma autarquia local, a saber: o *território*, o *agregado populacional*, os *interesses próprios da autarquia local*, e os *órgãos representativos da população*, o que importa escarpelizá-los e nesse sentido, seguimos ainda, de perto o magistério do professor Freitas do Amaral⁶.

- a) *O território* – é um elemento de maior importância no conceito da autarquia local que exerce uma tripla função: o de identificar a autarquia local; o de definir a população respectiva e o de delimitar as atribuições e as competências da autarquia e dos seus órgãos, em razão do lugar.
- b) *O agregado populacional* – o segundo elemento do conceito da autarquia local é a população ou o substracto humano da autarquia local. É em função dele que se definem os interesses a prosseguir pela autarquia local.
- c) *Os interesses próprios da autarquia local* – estes interesses servem de fundamento à existência das autarquias locais, as quais se formam para prosseguir os interesses privativos das populações locais.
- d) *Os órgãos representativos da população* – este é o elemento essencial do conceito. Nos regimes democráticos, os órgãos das autarquias locais são eleitos em eleições livres pelas respectivas populações. É através de eleições que são escolhidos os representantes das populações locais que exercem a função de órgãos das autarquias locais e é por isso que são chamados de órgãos representativos.

Oliveira⁷ demonstra que a população e o território são elementos necessários, mas não “fazem” uma autarquia. Pois, segundo este autor, a prossecução de interesses comuns é elemento indispensável do conceito da autarquia local. Acrescenta ainda que é a existência de órgãos representativos da população respectiva que completa a noção da autarquia local. Por isso, o mesmo argumenta que:

⁶ AMARAL, *op. cit.*, págs. 419 – 422.

⁷ OLIVEIRA, Fernanda Paula; DIAS, José Eduardo Figueiredo, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 4ª edição, Almedina, 2016. Pág. 260.

“Sem órgãos representativos não teríamos já uma autarquia (...). Esta só nasce quando pode exprimir a sua voz através de órgãos que o representem”.

O conceito de autarquias locais é uma forma genérica de referir a administração autónoma local que pressupõe descentralização administrativa. Segundo Caupers e Eiró⁸ a administração autónoma é constituída por pessoas colectivas que não foram criadas pelo Estado, prosseguindo interesses públicos próprios da colectividades que as instituíram.

A existência das autarquias locais em Moçambique, assenta no princípio da autonomia local conforme consagrado no n.º 1 do art. 8 da CRM.

Conforme propugnam Canotilho e Moreira⁹ a autonomia local é um dos princípios constitucionais fundamentais em matérias de organização descentralizada do Estado. Em primeiro porque as autarquias locais são, formas de administração autónoma e não de administração indirecta do Estado. Pois, elas constituem entidades jurídicas próprias; possuem os seus próprios órgãos representativos; prosseguem interesses próprios dos respectivos cidadãos e não interesses do Estado.

Em segundo lugar, as autarquias locais não são expressão apenas de autonomia administrativa, em sentido estrito, constituindo também uma estrutura do poder político: *o poder local*. Por isso é que as autarquias locais são um elemento inerente à organização democrática do Estado (art. 289 da CRM).

Conforme alude Macie¹⁰ a autonomia das autarquias locais é uma garantia institucional e constitucional compreendida como o poder de desenvolver uma acção política própria entendida como a possibilidade de estabelecer uma linha de acção própria ou um programa administrativo próprio da comunidade autónoma através dos seus órgãos democraticamente legitimados.

A autonomia das autarquias locais encontra-se constitucionalmente garantida como um

⁸ CAUPERS, João, EIRÓ, Vera, *Introdução ao Direito Administrativo*, 12ª Edição, Revista, Reescrita e Actualizada, Âncora Editora, 2016. Pág. 78.

⁹ CANOTILHO, Gomes, J.J.; MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Artigos 108º A 296º, Vol. II, 4ª Edição, Coimbra Editora, S.A., 2010. Pág. 715.

¹⁰ MACIE, Albano, *Descentralização em Moçambique, Filosofia da Reforma, o Presente e o Futuro*, Escolar Editora, 2021. Pág. 36.

limite material do legislador constituinte derivado conforme dispõe o n.º 1, al. j) do art. 300 da CRM.

Na mesma ordem de pensamento, Macuácu¹¹ faz menção que a autonomia local corresponde a uma reserva de liberdade das autarquias face ao Estado. Porém, importa aqui referir que se trata da autonomia local face ao *Estado-administração* cujo órgão supremo ou central é, por excelência, o Governo¹².

A autonomia local é uma garantia constitucional que rege as relações entre o Estado e as autarquias locais (n.º 2 do art. 8 conjugado com o arts. 269; 286 e n.º 1, al. j) do art. 300 todos da CRM). Contudo, a autonomia das autarquias locais é conforme previsto no art. 269 da CRM, autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

- a) *A autonomia administrativa* – compreende os poderes de praticar actos definitivos e executórios na área da sua circunscrição territorial; criar, organizar e fiscalizar serviços destinados a assegurar a prossecução das suas atribuições;
- b) *Autonomia financeira* – compreende os poderes de elaborar e aprovar as contas de gerência; dispor de receitas próprias; ordenar e processar as despesas e arrecadar as receitas que forem destinadas às autarquias por lei¹³;
- c) *Autonomia patrimonial* – que consiste em ter património próprio para a prossecução das suas atribuições;

Não obstante as três dimensões retro-mencionadas e segundo propugnam Oliveira e Dias

¹⁴ a autonomia das autarquias locais pode assumir várias dimensões sendo elas:

¹¹ MACUÁCUA, Edson da Graça, Moçambique: *Revisão Constitucional de 2018 e Descentralização, Contexto, Processo, Inovações, Desafios e Perspectivas*, 2ª Edição, Escolar Editora, 2019. Pág. 162.

¹²Cfr. O n.º 2 do art. 39 da Lei n.º 7/2012, de 8 de Fevereiro que estabelece as bases gerais da Organização e Funcionamento da Administração Pública, B.R., 8 de Fevereiro de 2012, I Série – N.º. 6.

¹³ A este respeito confira: Lei n.º 1/2018, de 16 de Janeiro, que define o regime financeiro, orçamental e patrimonial das autarquias locais e o Sistema Tributário Autárquico, B.R., 16 de Janeiro de 2008, I Série – N.º. 3.; Decreto n.º 63/2008, de 30 de Dezembro que aprova do Código Tributário Autárquico, I Série – N.º 52.

¹⁴ OLIVEIRA, Fernanda Paula; DIAS, José Eduardo Figueiredo, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 4ª edição, Almedina, 2016. Págs. 73-74.

- d) *Autonomia (personalidade jurídica)* – que é a possibilidade de autarquia local se estabelecer como um centro de imputação de relações jurídicas, de direitos e deveres, dispondo de património, pessoal e órgãos próprio;
- e) *Autonomia orçamental* – que é a capacidade de elaborar o próprio orçamento gerindo as respectivas receitas e despesas (Cfr. Art. 9 e segs. da Lei n.º 1/2018, de 16 de Janeiro);
- f) *Autonomia da tesouraria* – poder de gerir autonomamente os recursos monetários próprios, em execução ou não do orçamento;
- g) *Autonomia creditícia* – poder de contrair dividas, assumindo as respectivas responsabilidades, pelo recurso a operações financeiras de crédito (Cfr. Arts. 18 e 19 da Lei n.º 1/2018, de 16 de Janeiro). As autarquias locais podem contrair empréstimos a curto prazo junto de instituições de crédito nacionais para acorrer a dificuldades ocasionais de tesouraria;
- h) *Autonomia disciplinar interna* – a possibilidade de aplicação definitiva de sanções disciplinares ao seu pessoal. As autarquias locais dispõem de quadro de pessoal próprio, organizado de acordo com as respectivas necessidades permanentes. Portanto, é aplicável aos funcionários e agentes da administração autárquica, o regime dos funcionários e agentes do Estado (Cfr. Arts. 28 e 29 da Lei n.º 12/2023, de 23 de Agosto);
- i) *Autogoverno* – o governo mediante órgãos próprios, representativos, escolhidos mediante eleição e não nomeados por entidades exteriores, manifestando-se, assim, o princípio democrático das autarquias locais.

A autonomia local é a forma mais universal de descentralização (MACUÁCUA, p. 163), que se liga às autarquias locais entendidas para os propósitos do presente trabalho como entidades descentralizadas e concebidas na perspectiva técnico-jurídica como:

“Pessoas públicas dotadas de personalidade jurídica própria e na natureza jurídica dos poderes que são descentralizados” (MACUÁCUA, 2023, p. 41).

Porquanto, as autarquias locais não gozam de uma autonomia político-legislativa, mas simplesmente administrativa. Do ponto de vista jurídico, um dos pressupostos básicos

para a existência de uma autarquia local é a sua personalidade jurídica, como uma pessoa colectiva pública autónoma face ao Estado-administração.

Por isso, sufragamos o entendimento segundo qual as autarquias locais enquadram-se conceptualmente como entidades administrativamente descentralizadas contrapondo-se, por conseguinte, ao fenómeno de descentralização político-legislativa no sentido de independência territorial e como resultado de criação de regiões ou províncias autónomas, isto é, como pessoas colectivas territoriais dotadas de poder legislativo¹⁵.

Diferentemente da realidade jurídica moçambicana, no ordenamento jurídico português as regiões autónomas traduzem-se num regime político-administrativo próprio que se consubstancia em poderes legislativo e executivo próprios. Nesse contexto as regiões autónomas traduzem-se nas formas de descentralização política do Estado (CANOTILHO & MOREIRA, p. 641)¹⁶.

Mas importa não confundir a ideia de descentralização na sua feição político-legislativa que se traduz em órgãos das autarquias locais ou de outra modalidade (por exemplo, órgãos de governação descentralizada provincial e distrital para o caso moçambicano) disporem do poder legislativo próprio originariamente reconhecido pela Constituição com a descentralização no sentido político-administrativo¹⁷.

Pois, no sentido político-administrativo os órgãos das autarquias locais são expressão do exercício da democracia local na medida em que seus titulares são democraticamente eleitos por sufrágio universal, quanto a nosso ver, não directo conforme consagra a Constituição (*Cfr.* art. n. 2 do art. 289 conjugado com o disposto no n. 1 do art. 135 ambos da CRM), mas sim, por via de um sufrágio universal indirecto na medida em que vota-se o cabeça de lista do partido político, da coligação de partidos políticos ou de grupo de cidadãos eleitores que obtiver a maioria de votos nas eleições para a Assembleia Autárquica.

¹⁵Para mais desenvolvimento confira MACUÁCUA, Edson Francisco da Graça, *A Configuração Jurídica da Descentralização em Moçambique: Contributo para um paradigma moçambicano de descentralização*, Escolar Editora, 2024.

¹⁶ CANOTILHO, Gomes, J.J.; MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada, Artigos 108º A 296º*, Vol. II, 4ª Edição, Coimbra Editora, S.A., 2010.

¹⁷ AMARAL, *op. cit.*, pág. 694.

1.1. Natureza jurídica das autarquias locais

Quanto à sua natureza jurídica, temos vindo a afirmar que as autarquias locais são pessoas colectivas públicas de âmbito territorial, populacional e dotados de órgãos representativos próprios visando a prossecução de interesses próprios (art. 286 da CRM).

Por isso, escrevem Canotilho e Moreira que as autarquias locais¹⁸:

“São pessoas jurídicas distintas do Estado stricto sensu, isto é, do Estado central. A natureza territorial significa que o território constitui o elemento estruturalmente principal da autarquia, pois serve de: (a) elemento de referência para determinar os sujeitos da pessoa colectiva; (b) elemento de individualização dos interesses a satisfazer; (c) elemento de conotação do objecto (pessoas e bens) dos poderes e direitos atribuídos ao ente territorial (território com âmbito do exercício do poder)”.

As autarquias locais são pessoas públicas territoriais infraestatutais distintas de Estado-administração directa e indirecta. Portanto, são pessoas colectivas públicas que gozam de autonomia populacional e territorial e não institucional tal como sucede com as empresas públicas e institutos públicos (Cfr. art. 74 e segs. da Lei n.º 7/2012, de 8 de Fevereiro).

1.2. Funções das Autarquias Locais

Não resta dúvida que a principal função das autarquias locais é a prossecução dos interesses das populações respectivas, que são aqueles que radicam nas comunidades locais enquanto tais, isto é, que são comuns aos residentes, e que se diferenciam dos interesses da colectividade nacional e dos interesses próprios das restantes comunidades locais (CANOTILHO & MOREIRA. p. 716)¹⁹.

2. Quadro Conceptual dos Sistemas de Governo: *noção e tipologias*

Antes de adentrar para o objectivo central do nosso estudo que é a caracterização das

¹⁸ Op. cit.

¹⁹ Op. cit., pág. 717.

especificidades do sistema de governo das autarquias locais em Moçambique, torna-nos curial precisarmos a noção de sistema de governo e as diferentes modalidades ou tipologias na actualidade existentes.

Numa definição elementar, conforme nos propõe Vital Moreira²⁰ designa-se por sistema de governo “o modo como numa democracia representativa se repartem as diversas funções do Estado e das autarquias locais [o sublinhado é nosso] pelos diferentes órgãos, bem como o modo como estes se articulam entre si, tendo em conta especialmente o poder executivo (governo em sentido estrito) e as suas relações com o poder legislativo e com o chefe do Estado”.

No mesmo diapasão Silva e Alves²¹ definem os sistemas de governo como:

“A forma política através da qual se procuram expressar as diferentes modalidades de relacionamento entre os órgãos encarregados do exercício do poder político. Como se estruturam os órgãos do poder político soberano do Estado, abrangendo: o elenco desses órgãos, a sua composição, a sua competência, a sua inter-relação e peso relativo no exercício do poder político, o seu modo de funcionamento, o processo de designação e estatuto dos titulares. O sistema de governo traduz a titularidade do poder político e a estrutura dos órgãos a quem é confiado o seu exercício, de molde a determinar quem é considerado titular dele e quais os órgãos estabelecidos para o seu exercício”.

De acordo com Alexandrino²² o conceito de sistema de governo tem unicamente a ver com o relacionamento institucional entre os diferentes órgãos do poder político, podendo aplicar-se ao Estado, mas também a outras realidades (como autarquias locais). Para Marcelo Rebelo de Sousa (*apud*, ALEXANDRINO, 2019, p. 186), o sistema de governo é a forma como se estruturam os órgãos do poder político soberano do Estado envolvendo:

- ❖ *O elenco desses órgãos;*
- ❖ *A sua composição;*

²⁰ MOREIRA, *op. cit.*, pág. 161.

²¹ SILVA, Maria Manuela Magalhães; ALVES, Dora Resende, *Noções de Direito Constitucional e Ciência Política*, 2ª Edição, Lisboa: Editora Reis dos livros, 2008. Págs. 267 – 268.

²² ALEXANDRINO, José Melo, *Lições de Direito Constitucional*, Vol. I, 3ª Edição Reimpressão, AAFDL Editora, Lisboa: 2019.

- ❖ *A sua competência;*
- ❖ *A sua inter-relação;*
- ❖ *O seu modo de funcionamento;*
- ❖ *O processo de designação e o estatuto dos seus titulares.*

Conforme se pode depreender, o sistema de governo é um conceito que corresponde ao arranjo governamental especificamente no que diz respeito à maneira como os poderes são constituídos e à forma como se relacionam entre si por força da forma de sua constituição e da existência ou inexistência de responsabilidade política entre eles²³. A temática do sistema de governo é, pois, estreitamente vinculada à repartição dos poderes²⁴.

Miranda²⁵ vai no mesmo sentido ao afirmar que no plano jurídico-constitucional, quando se pensa em sistema de governo têm-se em mente três grandes conceitos jurídicos designadamente:

- i.* O da separação de poderes, no sentido de especialização orgânico-funcional ou à colaboração dos vários órgãos;
- ii.* O da dependência, interdependência ou interdependência dos órgãos, quanto às condições de subsistência dos seus titulares ou quanto ao modo como certo órgão vem a projectar-se na composição concreta de outro órgão;
- iii.* Responsabilidade política de um órgão ou dos titulares de um órgão perante outro órgão.

2.1. Tipologias dos Sistemas de Governo em Regimes Democráticos

Nos regimes democráticos representativos, caracterizados por diferentes fórmulas de separação de poderes, podem distinguir-se diversos sistemas de governo com diversas

²³ SGARBOSA, Luís Fernando; IENSUE, Geziela, *Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo: fundamentos do Direito Público e do Direito Constitucional*, 1ª ed./Campo Grande: Instituto Brasileiro de Pesquisa Jurídica, 2018. Pág. 368.

²⁴SGARBOSA, Luís Fernando; IENSUE, Geziela, *Loc. cit.*

²⁵ MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo III, *Estrutura Constitucional do Estado*, 6ª edição, Coimbra Editora, 2010. Pág.407.

variantes. Entre as várias tipologias de sistemas de governo actualmente existentes, podemos distinguir três grupos maioritariamente aplicados, a saber: *(i) sistemas governo presidencialistas ou presidencial; (ii) sistemas de governo parlamentaristas ou parlamentar; e, (iii) sistemas de governo semipresidencialista ou mistos ou semipresidencial* que combinam alguns elementos dos sistemas presidencialistas com os dos sistemas parlamentaristas.

O critério fundamental de distinção dos três sistemas de governo é a titularidade da função governativa (ou executiva), a fonte da sua legitimação política e a forma e o grau de separação do governo (executivo) em relação ao presidente e ao parlamento ou assembleia²⁶.

Conforme a fonte de legitimidade eleitoral do governo sejam as eleições presidenciais ou parlamentares, assim teremos duas famílias básicas de sistema de governo: os de natureza presidencial e os de natureza parlamentar²⁷.

2.1.1. Sistemas de Governo Presidencialistas ou Presidencial

Nos sistemas de governo presidencialistas em sentido estrito só há dois órgãos do poder político: o parlamento/assembleia²⁸ municipal (como órgão deliberativo) e o presidente (chefe do Estado ou presidente do Conselho Municipal) como um órgão executivo.

No sistema presidencial o presidente governa a título individual, sendo os ministros (ou vereadores) simples coadjuvantes do presidente.

Este sistema surgiu com a Constituição dos Estados Unidos da América de 1787. Suas características essenciais são as seguintes²⁹:

- ❖ A função governamental cabe directamente ao presidente (da República ou do Município) e é independente do Parlamento ou Assembleia Municipal, não havendo governo separado do presidente;

²⁶ MOREIRA, *op. cit.*, pág. 163.

²⁷ MOREIRA, *Loc. cit.*

²⁸ As Terminologias *Parlamento* ou *Assembleia*, são para os propósitos deste trabalho, usados indistintamente.

²⁹ MOREIRA, *op. cit.*, págs. 166 – 167.

- ❖ O presidente goza de legitimidade eleitoral própria (eleição directa ou quase directa) independente da Assembleia e acumula as funções de chefe do Estado e de chefe de executivo (presidente do município e do conselho municipal) cabendo exclusivamente nomear os membros do governo (vereadores para o caso dos municípios), cabendo, porém, ao presidente exclusivamente a condução da acção governativa;
- ❖ Há duas eleições e dois órgãos eleitos – as eleições presidenciais e eleições legislativas, ou seja, para a eleição do Presidente do Município e eleição dos deputados ou membros da Assembleia Municipal;
- ❖ O ciclo do poder governamental corresponde ao mandato presidencial, pois, a eleição de um novo presidente implica um novo governo, que termina com o fim daquele; mesmo que, entretanto, haja eleições parlamentares, elas em nada afectam a subsistência do governo, de que é titular o presidente;
- ❖ Existe separação marcada entre o órgão deliberativo e o órgão executivo, nem o primeiro pode demitir o segundo que não é responsável perante ele, nem o presidente pode dissolver aquele e antecipar eleições;
- ❖ Não havendo possibilidade de demissão de um poder pelo outro, nunca há eleições antecipadas; mesmo no caso de morte do presidente, ele é substituído pelo vice-presidente até ao final do mandato;
- ❖ Existem alguns poderes de controlo recíproco (*checks and balances*), como o poder de veto do presidente sobre as leis aprovadas pelo parlamento e o poder do parlamento pode superar o veto mediante a nova votação.

2.1.2. Sistemas de Governo Parlamentaristas ou Parlamentar

O sistema de governo parlamentar tem o seu berço a Grã-Bretanha durante o século XIX. Nos sistemas de governo parlamentar em sentido estrito existem normalmente três órgãos de poder (parlamento, chefe do Estado e do governo), havendo, portanto, separação orgânica e política entre o chefe de Estado e o chefe do Governo, sendo aquele em geral politicamente neutro quanto aos governos.



No sistema parlamentar o Governo é um órgão colegial (Conselho Ministros ou vereadores para o caso das autarquias locais), embora liderado por um primeiro-ministro ou presidente do conselho de ministros)³⁰. As características essenciais do sistema de governo parlamentar são as seguintes³¹:

- ❖ A fonte de legitimidade do governo emana das eleições parlamentares e do apoio parlamentar ao executivo;
- ❖ Em princípio, nas democracias parlamentares, só existem eleições para o parlamento, que servem indirectamente para a escolha do governo;
- ❖ O governo é chefiado por um primeiro-ministro, sendo formado por ministros, normalmente nomeados pelo chefe do Estado sob proposta do chefe do governo, os quais em conjunto se reúnem em conselho de ministros, com poderes de deliberação colegial;
- ❖ O ciclo do governo corresponde em princípio à legislatura parlamentar, pois as eleições parlamentares determinam e a constituição de um novo governo, que cessa funções necessariamente com a realização de novas eleições parlamentares;
- ❖ O governo só é politicamente responsável perante o parlamento, que pode fazer demitir o governo, mediante a aprovação de moções de censura ou a rejeição de moções de confiança;
- ❖ Existe uma interdependência política entre o governo e o parlamento e não há uma separação absoluta, como no sistema presidencialista;
- ❖ Podendo haver a demissão parlamentar do governo e, eventualmente, dissolução do parlamento por iniciativa do governo, os mandatos parlamentares e governamentais podem ter duração inferior à legislatura (no contexto moçambicano, normalmente cinco anos).

Nos sistemas de governo representativos parlamentares, os governos dependem essencialmente dos partidos políticos. Normalmente, o primeiro-ministro ou o chefe do órgão executivo pertence ao partido político ou a coligação de partidos políticos com uma

³⁰ MOREIRA, *op. cit.*, pág. 164.

³¹ MOREIRA, *op. cit.*, págs. 170 – 171.

maioria parlamentar.

2.1.3. Sistemas de Governo Semipresidencialistas ou Mistos³²

Tal como fizemos menção, o sistema de governo semipresidencial combina, de certa forma, alguns elementos do presidencialismo e do parlamentarismo. O modelo mais conhecido é o da França da V República. As características principais do sistema de governo semipresidencial são os seguintes:

- ❖ O presidente da república compartilha do poder executivo junto com o governo propriamente dito, mas somente de forma parcial (daí o nome de “semipresidencialismo”);
- ❖ Existe um governo chefiado pelo primeiro-ministro que é responsável perante o Parlamento, como nos sistemas parlamentares, mas o governo não é titular absoluto do poder executivo ou então não depende somente do parlamento, mas também do presidente;
- ❖ A função executiva, portanto, é repartida entre o governo e o presidente da república (“bicefalismo executivo”), ou pelo menos o governo depende da confiança do Presidente da República, que o pode demitir ou fazer demitir, e não somente do parlamento, que também pode demitir por via de moção de censura; entre as funções governativas próprias do presidente conta-se normalmente a condução da política externa e de defesa;
- ❖ Existem três órgãos activos no sistema de governo (presidente, parlamento e governo), sendo dois deles (o presidente e o parlamento) directamente eleitos e podendo o governo depender de ambos cumulativamente;
- ❖ O chefe do Estado é eleito popularmente, em eleições directas, e não tem somente funções de representação ou cerimoniais, antes dispõe de significativas atribuições na esfera governativa (o que distingue dos chefes de Estado em sistemas parlamentares típicos) mas longe de lhe caber a

³² MOREIRA, *op. cit.*, págs. 176 – 178.

condução directa da função executiva em geral (o que o distingue do presidente em sistema presidencialista);

- ❖ O governo conduz a política e a administração e é chefiado e dirigido por um primeiro-ministro, designado pelo presidente da República, de acordo com a composição do parlamento, sendo responsável perante este, tal como nos sistemas parlamentares.

Conforme se depreende, os sistemas semipresidencialistas combinam em doses variáveis traços do sistema presidencialista e do sistema parlamentar, sendo, portanto, sistemas mistos (“parlamentar-presidenciais”).

De forma sintética, de acordo com Moraes (2017, p. 231 *apud* ALEXANDRINO, pp. 195 - 196):

“O sistema semipresidencial envolve a existência de um sistema híbrido ou misto em que o Governo encabeçado por um primeiro-ministro é duplamente responsável, no plano institucional ou político, perante o parlamento e perante um presidente eleito por sufrágio universal, que dispõe da faculdade de exercer poderes com alguma relevância a nível de controlo ou até de direcção inter-institucional, destacando-se nestes a competência livre ou autonomia para dissolver o parlamento”.

3. Noção de sistema eleitoral

Jairo Nicolau³³ concebe o sistema eleitoral como “o conjunto de regras que definem como em uma determinada eleição o eleitor pode fazer suas escolhas e como os votos são contabilizados para serem transformados em mandatos”.

Arend Lijphart³⁴ argumenta que sistema eleitoral é um elemento fundamental do funcionamento do sistema político e exerce grande influência sobre o sistema de governo e sobre o sistema partidário. O sistema eleitoral, concebido em sentido restrito como “o procedimento técnico com base no qual se realiza a distribuição das cadeiras entre partidos e os candidatos” constitui uma variável institucional condicionante do sistema de governo

³³ NICOLAU, Jairo, *Sistemas Eleitorais*, 5ª ed. rev. e atual, Rio de Janeiro: FGV, 2004. Pág. 10

³⁴ LIJPHART, Arend (1994, pág. 1), *Apud* NOHLEN, *op. cit.*, pág. 32.

(JÚNIOR, p. 59)³⁵.

Sublinha-se com maior notoriedade a argumentação do Sartori³⁶ quando nos diz que “os sistemas eleitorais não só constituem o instrumento manipulativo da política, como também modelam o sistema partidário e afectam o espectro da representação”. Ainda de acordo com o mesmo autor³⁷:

“Tudo começa com o modo como o povo deve votar. Os sistemas eleitorais determinam a forma como os votos se traduzem em assentos e desse modo vão afectar o comportamento do eleitor. Eles determinam também se o eleitor vota em partidos ou em pessoas ou em listas [o sublinhado é nosso]”.

No mesmo esteio, Macuácu, em sua obra publicada em 2023 que aborda sobre os “Riscos do Sistema Político Moçambicano” conclui que:

“O sistema eleitoral é a raiz do sistema político, pois é a partir do sistema eleitoral que se configura o sistema de governo e o modelo da democracia” (MACUÁCUA, p. 149).

As candidaturas apresentadas pelos partidos políticos, coligação de partidos políticos ou de grupo de cidadãos eleitores no acto eleitoral são, conforme sustenta Miranda³⁸ determinadas ou, pelo menos, fortemente condicionadas pelos sistemas eleitorais entendidos por este autor como:

“o modo como a vontade dos eleitores se traduz na composição em concreto dos órgãos electivos, o modo como ela é interpretada pela norma jurídica para efeito de distribuição dos titulares dos órgãos entre as candidaturas e os candidatos, o modo como os votos se convertem em mandatos”.

Jairo Nicolau³⁹ defende que existem muitas maneiras de classificar os sistemas eleitorais. A mais utilizada é segundo a fórmula eleitoral utilizada, ou seja, como os votos dados em

³⁵ JÚNIOR, Geraldo Mesquita, *Política e Cidadania*, Brasília: Senado Federal, 2025. pág. 59.

³⁶ SARTORI, Giovanni, *Engenharia Constitucional: como mudam as constituições*, Trad. De Sergio Bath, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996. págs. 9-10.

³⁷ SARTORI, *op. cit.*, pág. 15.

³⁸ MIRANDA, Jorge, *Direito Constitucional III, Direito Eleitoral, Direito Parlamentar*, rev. e actual, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa: 2003. Pág. 141.

³⁹ *Op. cit.*, pág.11.

uma eleição são contados para fins de distribuição de cadeiras (mandatos) disputadas. A partir da fórmula, pode-se agregar os sistemas eleitorais em duas grandes famílias: a representação maioritária e a representação proporcional.

❖ **Sistemas Eleitorais Maioritários** – os sistemas maioritários têm como propósito garantir que a eleição do candidato(s) que obtiver mais votos. Estes sistemas dividem-se em três subtipos:

(i) **a maioria simples ou de uma volta** (também designado por **maioria relativa** ou em inglês designado por: *first past the post (FPTP), relative majority, simple majority, single member plurality*). No sistema eleitoral de maioria simples é eleito o candidato que obtiver a mais votos que seus concorrentes (NICOLAU, p. 17);

(ii) **sistema eleitoral de maioria absoluta ou de duas voltas** (também designados por **majority**) – no qual exige-se que o vencedor tenha mais de metade do total dos votos (50% + 1). Ou seja, vence à primeira volta o candidato que tenha obtido a maioria absoluta dos votos expressos, na falta dela, o lugar é atribuído à segunda volta aos dois candidatos mais votados⁴⁰.

(iii) **voto alternativo** – em que a maioria absoluta se obtém com uma única votação; para o efeito, os eleitores, perante uma lista que contém todos os candidatos dos vários partidos, devem escolher não somente o candidato que preferem, mas também indicar as alternativas, por ordem de preferência dos demais candidatos, para o caso de o candidato da sua primeira escolha não sair vencedor; contados os votos, se houver um candidato que tenha obtido maioria absoluta de primeiras escolhas (mais de metade do número total de votos), considera-se obviamente eleito; se não, elimina-se o candidato menos votado, repartindo as segundas preferências dos seus boletins de voto pelos demais candidatos; se ainda assim não houver nenhum candidato que alcance

⁴⁰ Cfr. PASQUINO, Gianfranco, *Curso de Ciência Política*, 2ª edição, rev. e actual., Principia 2010. Pág. 149.

uma maioria absoluta, repete-se a operação com as segundas preferências dos votos do candidato que tenha menos votos, até se obter uma maioria absoluta; é o sistema vigente em algumas eleições na Austrália⁴¹.

❖ **Sistemas de Representação Proporcional** – estes sistemas pressupõem sempre círculos plurinominais, ou seja, elegem mais de um candidato⁴². Na maioria dos sistemas de representação proporcional, normalmente, são utilizados três métodos das médias mais altas: o *método de Hondt*; o *método de Saint-Lengue*; e, *método Saint-Lengue modificado*⁴³.

Existem duas variantes de representação proporcional: o **voto único transferível** e o **sistema de lista**. Por sua vez, o sistema de representação proporcional de lista subdivide-se em **sistema de lista fechada, aberta e lista livre**.⁴⁴

No sistema de representação proporcional por lista o partido político, coligação de partidos políticos ou grupo de cidadãos eleitores figuram-se como unidades fundamentais na medida em que os mandatos são distribuídos entre os candidatos ou membros dentro de uma lista predeterminada.

❖ **Sistemas Eleitorais Mistos** – os sistemas mistos – são, de um modo geral, aqueles que combinam uma forma de escrutínio proporcional com outra maioritária (o eleitor dispõe de dois votos, um para eleger um mandatário num círculo uninominal e outro para eleger mandatários constantes de listas partidárias em círculos plurinominais), procurando favorecer-se, por regra, os maiores partidos, sem prejudicar a representação das minorias com uma expressão eleitoral minimamente relevante⁴⁵.

⁴¹ MOREIRA, *op. cit.*, págs. 90-91.

⁴² Pasquino, *op. cit.*, pág. 149.

⁴³ FONTES, José, *Teoria Geral do Estado e do Direito*, 3ª Edição, Coimbra Editora, S.A. 2010. Págs.42-46.

⁴⁴ NICOLAU, *op. cit.*, pág. 38-61.

⁴⁵ MORAIS (2017, p. 242) *apud*, ALEXANDRINO, José Melo, *Lições de Direito Constitucional*, Vol. I, 3ª Edição Reimpressão, AAFDL Editora, Lisboa: 2019. Págs. 200-201.

4. GÉNESE DAS AUTARQUIAS LOCAIS EM MOÇAMBIQUE

As autarquias locais tal como as conhecemos hodiernamente, surgiram concretamente por força da revisão pontual da Constituição de 1990 operada em 1996 através da Lei n.º 9/96, de 22 de Novembro.

Em 1994, através da Lei n.º 3/94, de 13 de Setembro houve uma tentativa para a introdução dos distritos municipais de categoria urbana e rural. Porém, ao se ter arguido pela sua inconstitucionalidade e, naturalmente a sua abrogação, a Lei n.º 9/96, de 22 de Novembro, introduziu o capítulo IV relativo ao poder local. Esta lei criou condições de constitucionalidade para a aprovação do quadro jurídico para a implantação das autarquias locais em 1997 através da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro.

Nos termos do art. 188 da Lei n.º 9/96, de 22 de Novembro “*o poder local tem como objectivos organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade, promover o desenvolvimento local, o aprofundamento e a consolidação da democracia, no quadro da unidade do Estado moçambicano*”.

Por seu turno, o art. 189 do mesmo diploma legal “*o poder local compreende a existência de autarquias locais, concebidas como “pessoas colectivas públicas, dotadas de órgãos representativos próprios, que visam a prossecução dos interesses das populações respectivas, sem prejuízo dos interesses nacionais da participação do Estado*”.

Com a introdução do capítulo IV referente ao poder local, em 1997, através da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro foram introduzidas as autarquias locais de *município e povoação*. A partir daí ficou reforçada ideia segunda a qual “*na organização democrática do Estado o poder local compreende a existência de autarquias locais*” (Cfr. n.º 1 do art. 1 da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro).

Com efeito, a Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro trouxe como principal inovação a consagração do princípio do gradualismo até hoje em vigor.

Diferentemente da Lei n.º 3/94, de 13 de Setembro que previa uma a municipalização de todos os distritos municipais do país, a Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro estabeleceu que o processo de autarcização em Moçambique seria de forma gradual desde que estivessem

reunidos os factores geográficos, demográficos, económicos, sociais, culturais e administrativos; interesses de ordem nacional ou local em causa; razões de ordem histórica e cultural; e, avaliação da capacidade financeira para a prossecução das atribuições que lhe estiverem cometidas⁴⁶.

4.1. Categorias das Autarquias Locais

No ordenamento jurídico moçambicano há essencialmente duas categorias de autarquias locais (Cfr. art. 287 da CRM):

- i. ***Autarquias locais de municípios*** – que correspondem à circunscrição territorial das cidades e vilas; e,
- ii. ***Autarquias locais de povoação*** – que correspondem à circunscrição territorial da sede dos postos administrativos.

A Constituição moçambicana prevê a possibilidade de se estabelecer outras categorias autárquicas superiores ou inferiores à circunscrição territorial do município ou de povoação (Cfr. n.º 4 do art. 287 da CRM).

Em relação à possibilidade da existência de categorias autárquicas superiores algumas dúvidas podem ser suscitadas no que respeita a sua modalidade ou nomenclatura que estas assumiriam. Tomando por base a organização territorial do Estado moçambicano (Vide: art. 8 da CRM), e para além da autarquia local do tipo municipal e de povoação:

- Será que estas categorias assumiriam modalidades de *autarquia local de distrito* ou *autarquia local de província*?

Estando constitucionalmente previstas outras modalidades de descentralização em Moçambique, nomeadamente: órgãos de governação descentralizada provincial e

⁴⁶ Quanto a nós, não obstante a consagração legal do princípio do gradualismo, pelo menos duas apreciações críticas podem ser suscitadas. Primeiro pelo seu carácter excessivamente subjectiva e sobremaneira dependente da elite governante do momento em optar por descentralizar ou não o poder por via de criação de novas autarquias. Em segundo lugar, o princípio do gradualismo peca pela sua inconsistência e falta de clareza quanto a sua periodização o que, consequentemente, não garante nenhuma previsibilidade jurídica. Pois, a falta de uma política clara de autarcização torna difícil prever até quando as outras novas autarquias, no quadro do princípio do gradualismo, serão criadas.

distrital, para além das autarquias locais de tipo municipal e de povoação:

- Qual seria a racionalidade da operacionalização plena e simultânea de todas estas entidades descentralizadas a nível local?
- Por que razão o legislador constitucional constituinte derivado de 2018 optou pela criação dos órgãos de governação descentralizada provincial e distrital e não as considerou como categorias autárquicas superiores de município e povoação?
- É possível ainda assim, considerar as entidades de governação descentralizada provincial e distrital como categorias autárquicas superiores de município e de povoação?

Nossa dúvida revela-se de grande importância prática na medida em que, hodiernamente, não obstante a existência das autarquias locais (municípios e povoações) a nível local, também se encontram entidades públicas descentralizadas: *os órgãos de governação descentralizada provincial e órgãos de governação descentralizada distrital* ambos de âmbito territorial e populacional dispendo de órgãos deliberativos e executivos próprios, com um certo grau de autonomia administrativa, financeira e patrimonial para além da autonomia regulamentar próprio (Cfr. arts. 268; 269; 271; 277 e 281 todos da CRM).

A nível da doutrina tem se apontado sérios desafios quanto ao funcionamento simultâneo dos órgãos de governação descentralizada provincial e distrital conforme mostra Macuácu (2023, pp. 405-408):

“Implantada a estrutura dos órgãos de governação descentralizada provincial e os órgãos de representação do Estado na província a coabitarem com os órgãos das autarquias locais e os órgãos de locais de Estado ao nível distrital, posto administrativo e localidade, com a previsão da instalação de órgãos de governação descentralizada distrital, suscita-se aqui a questão de sustentabilidade, racionalidade e de eficácia do modelo”.

Portanto, um dos aspectos a considerar é que, no actual modelo, os órgãos de governação descentralizada provincial e distrital possuem as mesmas atribuições previstas no art. 276 da CRM, sem uma clara divisão de competências entre eles e entre os órgãos de representação do Estado na Província (Vide: art. art. 141 da CRM).

Por conseguinte, não obstante o adiamento da realização das eleições distritais até que “*sejam criadas as condições para a sua realização (Cfr. n.º 3 do art. 311 da CRM)*”, com o funcionamento pleno dos órgãos de governação descentralizada distrital com o figurino do actual modelo de governação descentralizada, ainda prevalecerão os riscos de permanentes conflitos de competência (positivas ou negativas) entre os órgãos descentralizados⁴⁷.

Portanto, em relação às questões acima suscitadas, a Constituição é omissa. Contudo, por via da hermenêutica jurídica podemos concluir que esta não terá sido a opção do legislador constituinte em elevar as entidades descentralizadas provincial e distrital na categoria das autárquicas locais superiores que os de município e de povoação, pelo que não podem ser consideradas como tais.

Em relação às autarquias locais de âmbito distrital, importa fazer menção de que, pelo menos, na experiência da descentralização em Moçambique já foi ensaiada a existência das autarquias do tipo distrital, denominados de distritos municipais em 1994 através da aprovação da Lei n.º 3/94, de 13 de Setembro.

No n.º 1, do artigo 1 da Lei n.º 3/94, de 13 de Setembro, os distritos municipais eram definidos como “*peças colectivas públicas de população e território, dotados de órgãos representativos e executivos, que visavam de modo autónomo, prosseguir interesses próprios das correspondentes comunidades*”.

O território do distrito municipal coincidia com a área da circunscrição com a categoria de distrito. Os distritos municipais assumiam duas categorias (Cfr. art. 2 da n.º 3/94, de 13 de Setembro):

- *Distritos municipais urbanos* – que correspondem às cidades com estatuto de distrito; e,

⁴⁷ ABDALA, Bonga, *Prevalência dos Desafios da Realização das Eleições Distritais em Moçambique à Luz do Modelo de Governação Descentralizada Aprovado Pela Lei n.º 11/2023, de 23 de Agosto*. Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) – Curso de Licenciatura em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Eduardo Mondlane, 2024. Disponível em: <http://196.3.97.28/handle/123456789/4079>, acesso aos 2 de Abril de 2025.

- *Distritos municipais rurais* – que correspondem circunscrições com categoria de distrito.

Na verdade, a Lei n.º 3/94, de 13 de Setembro, não chegou a ser implementada por alegada inconstitucionalidade, com o fundamento de que os órgãos representativos previstos nos arts. 185 e 186 da Constituição de 1990 não tinham nada a ver com as autarquias locais.

Esta Lei, foi mais tarde revogada pela Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, que criou o quadro jurídico para a implantação das autarquias locais que analisaremos mais adiante. Os fundamentos que na verdade conduziram à inconstitucionalidade desta lei, ainda são objectos de opiniões doutrinárias divergentes. Assim, de acordo com MACIE⁴⁸:

“O modelo introduzido de municipalizar todos os distritos, constituindo órgãos deliberativos e executivos eleitos directamente pelas populações respectivas não desnatura o espírito da Constituição de 1990, pois esta prevê a existência de órgãos representativos, que são, no fundo, constituídos por uma assembleia representativa (...) e existência de órgãos executivos (...)”.

Consequentemente, no entendimento deste autor, a Lei n.º 3/94, *“veio prescrever que tais órgãos executivos seriam o presidente do município directamente eleito e um conselho municipal”*. Portanto, conclui que:

“Não havia, à luz da Lei n.º 3/94, nenhum inconveniente constitucional. Mais do que um problema jurídico, a não implementação da Lei n.º 3/94 resultou de uma opção política (o receito político de descentralizar todo o território nacional, o que enfraqueceria o poder central), mas ocultada num argumento constitucional erróneo” (MACIE, p. 17).

Este argumento é também corroborado pelo Baloi⁴⁹ ao defender que a inconstitucionalidade da Lei n.º 3/94, foi um recuo do processo de descentralização e da municipalização de todo o território nacional, que em parte, foi motivado pelos inesperados resultados das eleições legislativas e presidenciais de 1994, que foram favoráveis à Renamo principalmente nas zonas rurais do centro e norte do país e

⁴⁸ Op. cit., pág. 17.

⁴⁹ BALOI, Jochua Abrão, *Dilemas na Implementação da Descentralização Político-administrativa em um Contexto Centralizado: O Caso de Moçambique*, 1ª Ed. Curitiba: Appris, 2022. Pág. 28.

desafiaram a hegemonia local da Frelimo.

Porém, é uma opinião não sufragada por Macuácuca⁵⁰, pois, de acordo com este autor, a Lei n.º 3/94, era inconstitucional porque “*criou uma nova pessoa colectiva pública territorial não prevista na Constituição*”⁵¹. A demais, Macuácuca⁵² defende que:

“A Constituição de 1990 não previa a existência de autarquias locais, mas sim de órgãos de representação democrática ao nível provincial e ao nível distrital, órgãos locais do Estado”.

Para este autor, o art. 186 da Constituição de 1990 previa a existência de órgãos locais de Estado, que compreendiam órgãos representativos e órgãos executivos, sendo que os órgãos representativos seriam eleitos. Por isso, vai mais longe ao propugnar que:

“(...) a Lei n.º 3/94, de 13 de Setembro, ao criar Distritos Municipais, extravasou os parâmetros constitucionais, criou órgãos de poder local, o que é diferente de órgãos locais do Estado previstos na Constituição de 1990. Embora a intenção do legislador constitucional fosse de descentralizar, essa descentralização não seria pela via de criação de autarquias locais ou de pessoas colectivas territoriais infra-estaduais, ou órgãos de poder local, mas sim através de órgãos locais do Estado”⁵³.

Pese embora, a arguição da inconstitucionalidade da Lei n.º 3/94, de 13 de Setembro não tenha sido consensual a nível da doutrina, o facto é que esta lei nunca chegou a ser implementada. Tendo, por conseguinte, cedido para a aprovação da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro.

Com base na Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, as autarquias locais de município entraram em pleno funcionamento em 1998 depois das eleições autárquicas realizadas a 30 de Junho de 1998. Desde então, a municipalização em Moçambique obedece o princípio do gradualismo⁵⁴. Pois, o país começou em 1988 com a criação de 33 municípios, tendo

⁵⁰ MACUÁCUCA, Edson da Graça Francisco, *A Configuração Jurídica da Descentralização em Moçambique: Contributo para um paradigma moçambicano de descentralização*, Escolar Editora: Maputo, 2023.

⁵¹ MACUÁCUCA, *op. cit.*, pág. 172.

⁵² MACUÁCUCA, *loc. cit.*

⁵³ MACUÁCUCA, *loc. cit.*

⁵⁴ O gradualismo quer significar que as competências das entidades descentralizadas relativamente às suas áreas de actuação serão aumentadas ou transferidas gradualmente, de acordo com um programa previamente definido; ou de acordo com o desenvolvimento dos recursos humanos e aumento das capacidades financeiras e materiais das

progressivamente evoluído para 43 em 2008, 53 em 2013 e para 65 em 2018, número que ainda se mantém actualmente.

5. SISTEMAS DE GOVERNO DAS AUTARQUIAS LOCAIS EM MOÇAMBIQUE (1997 – 2018): UMA PERSPECTIVA COMPARATIVA

5.1. Sistema de Governo das Autarquias Locais adoptado em 1997 pela Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro

A Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, que criou condições para a implantação das primeiras autarquias locais depois das eleições autárquicas de 1988 em 33 autarquias, assentou-se, à partida, num *dualismo* de órgãos, absolutamente políticos:

- Um **órgão deliberativo** – uma Assembleia eleita por sufrágio universal directo, igual, secreto, pessoal e periódico dos cidadãos eleitores residentes na circunscrição territorial autárquica local segundo o sistema de representação proporcional⁵⁵ ; e,
- Um **órgão executivo** – dirigido por um presidente eleito por sufrágio universal, directo e pessoal dos cidadãos eleitores residentes na respectiva autarquia⁵⁶.

Conforme fizemos menção, a Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro criou duas categorias de autarquias locais: os *municípios* e as *povoações* (art. 2).

Conforme nos mostra Macuácuca⁵⁷ “a categoria das autarquias locais de povoação, embora prevista na lei, nunca foi criada e a sua designação é controvertida, pois, do ponto de vista da divisão administrativa territorial, a Constituição da República define a povoação como o escalão de divisão administrativa a baixo da localidade”.

Indubitavelmente, corroborando com Macuácuca, em consonância ao que está

entidades descentralizadas (MACIE, Albano, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. 1. Escolar Editora, 2021. Pág. 615).

⁵⁵ Cfr. n.º 2 do art. 16.

⁵⁶ Cfr. n.º 3 do art. 16.

⁵⁷ Op. cit., pág. 197.

preceituado no n.º 1 do art. 7 da CRM relativa a divisão administrativa territorial do Estado que, de forma hierárquica, divide-se em: *províncias, distritos, postos administrativos, localidades* e o escalão mais baixo a *povoação*.

Torna-se ainda mais controvertida a possibilidade de se estabelecer outras categorias autárquicas inferiores à circunscrição territorial de povoação conforme consagra o n.º 4 do art. 287 da CRM de 2004 revista em 2023 pela Lei n.º 11/2023, de 23 de Agosto.

5.2. Do Município⁵⁸

A Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, previa-se a existência três órgãos das autarquias locais de município, a saber: **(i) Assembleia Municipal; (ii) Presidente do Conselho Municipal; e, (iii) Conselho Municipal** (Cfr. art. 32)

5.2.1. Assembleia Municipal

A Assembleia Municipal é o órgão representativo de município dotado de poderes deliberativos constituída por membros eleitos por sufrágio universal dos cidadãos eleitores residentes no respectivo círculo eleitoral para um mandato de cinco anos.

De entre outras, compete as Assembleia Municipal: fiscalizar a actividade dos órgãos executivos municipais (al. f) n.º 2 do art. 45 da Lei n.º 2/97); e, aprovar o plano de actividades e o orçamento da autarquia local, bem como as suas revisões (al. b) n.º 3 do art. 45). Portanto, a Assembleia Municipal não dispõe de poder de demissão do Presidente do Conselho Municipal, senão o poder de fiscalização das suas acções governativas.

5.2.2. Presidente do Conselho Municipal

O Presidente do Conselho Municipal é um órgão executivo singular do município, que é eleito por sufrágio universal para um mandato de cinco anos. O presidente do conselho

⁵⁸ Reiteramos conforme referenciamos no introito do presente artigo que, a análise dos órgãos das autarquias locais de município feita no presente trabalho deverá ser considerada aplicável, *mutatis mutandi*, com a categoria das autarquias locais de povoação por estes disporem do mesmo regime jurídico autárquico.

municipal dirige e coordena o funcionamento do Conselho Municipal (art. 62). Representa o município em juízo e fora dele; escolhe, nomeia e exonera livremente os vereadores do Conselho Municipal; representa os órgãos executivos do município perante a Assembleia Municipal e é a ela politicamente responsável. Em caso de morte, incapacidade física permanente, renuncia ou perda de mandato, não implica a dissolução do governo autárquico (vereadores) e nem a convocação automática de novas eleições.

Nesses casos, o Presidente do Conselho Municipal é substituído interinamente pelo Presidente da Assembleia Municipal, até nova eleição. Durante a presidência interina, o Presidente da Assembleia Municipal exerce a plenitude dos poderes podendo inclusive substituir os vereadores (n.º 6 do art. 6º da Lei n.º 2/97).

5.2.3. Conselho Municipal

Nos termos do art. 49 da Lei n.º 2/97, o Conselho Municipal é o órgão executivo colegial do município, constituído pelo Presidente do Conselho Municipal e por vereadores por ele escolhidos e nomeados.

Os vereadores respondem perante o Presidente do Conselho Municipal (art. 51). Compete ao Conselho Municipal coadjuvar o Presidente do Conselho Municipal na execução e cumprimento das deliberações da Assembleia Municipal (art. 56).

De acordo com o critério fundamental de distinção dos três sistemas de governo acima aduzidos que são: a titularidade da função governativa (ou executiva); a fonte da sua legitimação política e a forma como se estruturam os três órgãos (Assembleia Municipal o Presidente do Conselho Municipal e o Conselho Municipal), Vitalino Canas⁵⁹; ⁶⁰ defendeu que:

”O modelo estruturado pela Lei n.º 2/97, do ponto de vista político-normativo se descreve como modelo (...) centrado num sistema de governo municipal de

⁵⁹ CANAS, Vitalino, A Lei-Quadro das Autarquias – Opções Políticas, in AVV, *Autarquias Locais em Moçambique – antecedentes e regime jurídico*, Lisboa/Maputo, 1998. Págs. 74 – 75.

⁶⁰ CANAS, Vitalino, Os Órgãos das Autarquias Locais, in AVV, *Autarquias Locais em Moçambique – antecedentes e regime jurídico*, Lisboa/Maputo, 1998. Págs. 107-113.

cariz presidencial”.

No mesmo sentido, concluiu Jorge Bacelar Gouveia^{61,62} ao qualificar o sistema de governo das autarquias locais como *sistema de governo presidencial* segundo os seguintes traços definidores:

- i. *Designação por sufrágio secreto e universal do órgão executivo* – o Presidente do Conselho Municipal ou de Povoação é escolhido pelo conjunto dos cidadãos eleitores residentes na área da autarquia local em questão;
- ii. *Unicidade na chefia do órgão executivo* – o Presidente do Conselho Municipal ou de Povoação é, ao mesmo tempo, o representante político máximo da autarquia e detém também funções executivas que vão assim para além das suas funções políticas meramente representativas;
- iii. *Independência política recíproca dos órgãos parlamentar e presidencial* – nem o Presidente do Conselho Municipal ou de Povoação pode dissolver, por razões políticas, a Assembleia Municipal ou de Povoação, nem esta pode, por razões políticas, demitir aquele ou qualquer um dos membros que façam parte do órgão colegial restrito a que preside.

No mesmo sentido concluiu Gilles Cistac⁶³ ao propugnar que:

“O que caracteriza o presidencialismo municipal moçambicano é a estrita separação das funções dos órgãos da autarquia local, por um lado, e, a necessária colaboração entre os órgãos”.

Mais ainda argumentou que:

“A legitimidade democrática de que dispõe cada um dos principais órgãos da autarquia local (assembleia municipal ou de povoação e o presidente do conselho

⁶¹ JORGE BACELAR GOUVEIA, As Autarquias Locais e a Respectiva Legislação – Um Enquadramento Geral, in AVV, *Autarquias Locais em Moçambique – antecedentes e regime jurídico*, Lisboa/Maputo, 1998. Págs. 81- 101.

⁶² JORGE BACELAR GOUVEIA, *Direito Constitucional de Moçambique*, CEDIS, Lisboa/Maputo, 2015. Pág. 620.

⁶³ CISTAC, Gilles, *Moçambique: Institucionalização, organização e problemas do poder local*, Módulo II (Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono), Lisboa, 2012. Pág. 10. Também disponível em: <https://biblioteca.unisced.edu.mz/handle/123456789/2915>, acesso em 2 de Abril de 2025.

municipal ou de povoação) faz com que nenhum dos referidos órgãos não possa sobrepor-se ou substituir-se à outro no exercício das suas competências pelo facto de cada um deles foi atribuído uma função distinta. (...) Assim, o sistema de governação autárquico moçambicano consagra um modelo de separação dos poderes (...)”.

Este sistema de governo de cariz presidencial foi reforçado e consolidado com a entrada em vigor da Constituição da República de Moçambique aprovada em 2004 conforme consagrou o art. 275, n.ºs 2 e 3, ao prever duas eleições distintas, designadamente: eleição os membros da Assembleia Municipal ou de Povoação, por um lado, e eleição do órgão executivo (Presidente do Conselho Municipal ou de Povoação), por outro lado, ambos os órgãos através do sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico dos cidadãos residentes na circunscrição territorial da autarquia.

5.3. Sistema de Governo das Autarquias Locais adoptado com a revisão pontual da Constituição de 2018

No quadro de diálogo político e dos consensos políticos alcançados entre o Governo da Frelimo e o partido Renamo, com o objectivo de pôr termo às hostilidades militares, foi revista a Constituição de 2004 e introduzidas as entidades de *governança descentralizada provincial, distrital e das autarquias locais* (art. 268 da CRM) pela Constituição de 2018.

A revisão constitucional de 2018 que deu origem ao actual modelo de descentralização, resulta do acordo político alcançado entre o Governo da Frelimo e o partido Renamo visando o restabelecimento da paz como pressuposto básico da convivência pacífica do país⁶⁴.

Este processo resulta de motivações de ordem político-militar visando fazer cessar as

⁶⁴A revisão constitucional operada em 2018, através da Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho teve como força propulsora, as razões de ordem, eminentemente políticas, que tinham como propósito o restabelecimento da paz e de estabilidade política do país. Depois de pouco mais de 20 anos de uma relativa paz (1992-2012), em Abril de 2013, um novo conflito armado iniciou-se entre o Governo da Frelimo e o partido Renamo, entre outros factores, causado pela disputa sobre a legislação eleitoral facto que levou a Renamo a boicotar as eleições municipais de 20 de Novembro de 2013. Durante o debate da legislação eleitoral, a Renamo exigia consistentemente o direito de voto na Comissão Nacional de Eleições (CNE). Em 15 de Outubro de 2014, foram realizadas as 5ª eleições gerais, todavia, foram contestadas pela Renamo devido às denúncias de fraudes eleitorais.

hostilidades militares, desencadeadas pela Renamo como consequência dos resultados eleitorais de 2014 que reivindicava a governação das províncias alegadamente por si ganhas⁶⁵.

Portanto, no quadro do actual figurino, nos termos do n.º 1 do art. 268 da CRM, a descentralização, em Moçambique compreendem três níveis de governação descentralizada a saber: (i) *governação descentralizada provincial*, (ii) *distrital*; e, (iii) *das autarquias locais*.

Ex Vi legis, a Constituição de 2018 aprovada pela Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho, foi revogada a Lei 2/97, de 18 de Fevereiro, pela Lei n.º 6/2018, de 3 de Agosto e esta, alterada e republicada pela Lei n.º 13/2018, de 17 de Dezembro.

No quadro do sistema eleitoral autárquico houve mudanças profundas quanto ao modo de designação dos seus titulares dos órgãos (mais adiante iremos nos debruçar sobre o sistema eleitoral autárquico com detalhe).

Em relação aos órgãos das autarquias locais manteve-se assente o carácter *dualístico* dos órgãos das autarquias locais: um órgão deliberativo e um órgão executivo que este responde perante aquele. Mantiveram-se, outrossim, os três órgãos das autarquias locais dos municípios: a *Assembleia Municipal*, o *Presidente do Conselho Municipal* e o *Conselho Municipal* como órgão executivo colegial dirigido pelo Presidente do Conselho Autárquico⁶⁶.

5.4. Lei n.º 12/2023, de 25 de Agosto: Principais Inovações Introduzidas

Em 2023 foi aprovada Lei n.º 12/2023, de 25 de Agosto e revogada a Lei n.º 6/2018, de 3 de

⁶⁵ A Renamo obteve maior número de votos nas provinciais de Niassa, Nampula, Zambézia, Tete, Manica e Sofala. Mais tarde, a Renamo viria apresentar um projecto, denominando-o de “*Projecto de Lei sobre o Quadro Institucional das Autarquias Provinciais*”, que englobava apenas as províncias por si alegadamente vencidas. A bancada parlamentar da Renamo submeteu o respectivo projecto à Assembleia da República, tendo sido maioritariamente reprovada pela bancada da Frelimo, alegando a sua inconstitucionalidade. Para mais desenvolvimento veja: VINES, Alex, *As Perspectivas de um Acordo Sustentável entre as Elites em Moçambique à Terceira é de Vez?*, Africa Programme, 2019; CORTÊS, Emamnel de Oliveira, *Porquê o conflito armado em Moçambique? Enquadramento Teórico, Dominância e Dinâmica de Recrutamento nos Partidos da Oposição*, Working Paper 63, 2016. Disponível em: http://www.observatoriopolitico.pt/wp-content/uploads/2016/09/WP_63_EC.pdf.

⁶⁶ Cfr. Arts. 19 e 30 da Lei n.º 13/2018, de 17 de Dezembro.

Agosto, esta alterada e republicada pela Lei n.º 13/2018, de 17 de Dezembro.

Não obstante ter-se, mais uma vez, mantido o carácter dualístico das autarquias locais, a verdade é que foi suprimida a figura do Presidente do Conselho Municipal na categoria dos órgãos das autarquias de município, passando a compreender actualmente, a existência de apenas dois órgãos (art. 41), a saber: (i) a *Assembleia Municipal*; e, (ii) o *Conselho Municipal*.

O Conselho Municipal é um órgão executivo colegial e não político, dirigido por um presidente eleito como cabeça de lista do partido político, coligação de partidos políticos ou grupo de cidadãos eleitores que obtiver a maioria de votos nas eleições para a Assembleia Municipal (Cfr. n.º 5 do art. 289 da CRM conjugado com o art. 83 da Lei n.º 12/2023, de 25 de Agosto).

5.4.1. Órgãos da Autarquia Local de Município

São órgãos da Autarquia Local de Município: a *Assembleia Municipal* e o *Conselho Municipal* (art. 41 da Lei n.º 12/2023).

5.4.1.1. Assembleia Municipal

A Assembleia Municipal é um órgão representativo do município dotado de poderes deliberativos (art. 42 da Lei n.º 12/2023).

A Assembleia Municipal é composta por membros eleitos por sufrágio universal dos cidadãos eleitores residentes na circunscrição territorial da autarquia., segundo o sistema de representação proporcional.

5.4.1.2. Poderes da Assembleia Municipal

Comparativamente ao que era previsto na Lei n.º 2/97, os poderes da Assembleia Municipal foram bastante reforçados. Conforme dispõe o n.º 7 do art. 289 conjugado com o al. i), n.º 1 do art. 48 da Lei n.º 12/2023, a Assembleia Municipal passou a dispor do

poder de demissão do Presidente do Conselho Autárquico.

No seu relacionamento com o Conselho Municipal, a Assembleia Municipal passou a dispor de poder de gestão municipal ao competir-lhe fixar o número de vereadores de acordo com a composição do Conselho Municipal (al. a) do art. 52). Diferentemente da Lei 2/97, o Presidente do Conselho Municipal dispunha de poder de escolher, nomear e exonerar livremente os vereadores do Conselho Municipal (n.º 2, al. c), do art. 62).

5.4.1.3. Conselho Municipal

O Conselho Municipal é o órgão executivo do Município e é composto pelo Presidente do Conselho Municipal e pelos vereadores por ele nomeados (arts. 76 e 77 da Lei n.º 12/2023). O Conselho Municipal é um órgão executivo colegial com competências de coadjuvar o Presidente do Conselho Municipal na execução e cumprimento das deliberações da Assembleia Municipal. Cabe ainda ao Conselho Municipal realizar tarefas e programas económicos, culturais e sociais de interesse local definidos pela Assembleia Municipal (art. 80 da Lei n.º 12/2023).

5.4.1.4. Presidente do Conselho Municipal

O Presidente do Conselho Municipal é o titular (**não um órgão**), do órgão executivo do Município que é o Conselho Municipal por ele dirigido e coordenado (arts. 82, 83 e 85 da Lei n.º 12/2023).

São competências do Presidente do Conselho Municipal (art. 85):

- ✓ Dirigir e coordenar o funcionamento do Conselho Municipal;
- ✓ Executar e velar o cumprimento das deliberações da Assembleia Municipal;
- ✓ Representar o Conselho Municipal perante a Assembleia Municipal; e,
- ✓ Responder pela política e linha programática seguida pelo Conselho Municipal.

O Presidente do Conselho Municipal pode designar vereadores de entre membros da Assembleia Municipal, funcionários públicos afectos ao Conselho Municipal ou fora do Município ou outros cidadãos que não façam parte do quadro administrativo municipal (art. 79).

Todavia, a designação do vereador que não seja membro da Assembleia Municipal ou funcionários públicos autárquicos depende de aprovação de um regulamento aprovado pela Assembleia Municipal (Cfr. n.º 2 do art. 79). Daqui depreende-se desde logo que o Presidente do Conselho Municipal encontra uma limitada liberdade de escolha de vereadores.

5.4.1.5. Poderes do Presidente do Conselho Municipal no relacionamento com a Assembleia Municipal e com o Governo e seus efeitos políticos e práticos

Ademais, vislumbra-se que o Presidente do Conselho Municipal é uma figura com poderes enfraquecidos pelas seguintes razões:

- ❖ É um membro da Assembleia Municipal e, pode por este, ser demitido;
- ❖ O mandato do presidente do conselho municipal cessa pelo termo do mandato da assembleia municipal ou pela dissolução da assembleia municipal pelo Governo;
- ❖ A permanência efectiva do presidente do conselho municipal até ao fim do mandato dependente da confiança política da assembleia municipal e do partido político, coligação de partidos políticos ou de grupo de cidadãos eleitores que o confiou como o cabeça de lista para dirigir os destinos do município;
- ❖ No caso da perda de mandato ou renúncia do 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 a maioria de votos expressos nas urnas (art. 88);

- ❖ A demissão do presidente do conselho municipal pela assembleia municipal ou pelo Governo implica automaticamente a queda do conselho municipal;
- ❖ A dissolução da assembleia municipal pelo Governo implica automaticamente, a queda do presidente do conselho municipal e consequentemente, do conselho municipal e a convocação de novas eleições;
- ❖ A eleição de nova assembleia municipal implica a eleição de novo presidente do Conselho municipal (*Cfr.* n.º 8 do art. 47 da Lei n.º 12/2023).

Do exposto, no quadro classificatório das tipologias dos sistemas de governo acima estudados, podemos caracterizar o actual sistema de governo das autarquias locais como um sistema tendencialmente parlamentar.

6. O SISTEMA ELEITORAL DAS AUTARQUIAS LOCAIS E SEUS EFEITOS SOBRE O SISTEMA DE GOVERNO AUTÁRQUICO

6.1.1. Modo de eleição dos membros da Assembleia Municipal

Conforme dispõe o art. 133 da Lei n.º 7/2018, de 3 de Agosto os membros da Assembleia Autárquica são eleitos em listas plurinominais fechadas. O número de membros por autarquia é elaborado com base nos dados de recenseamento eleitoral actualizado.

Nesse sentido, as listas são apresentadas aos eleitores pelos proponentes (partidos políticos, coligação de partidos políticos ou grupo de cidadãos eleitores) durante a campanha eleitoral. Os candidatos de cada lista consideram-se definitivamente ordenados segundo a sequência da respectiva declaração de candidatura, sendo o primeiro o nome o de cabeça de lista.

Os mandatos dentro das listas são atribuídos segundo a ordem de precedência delas constante o que significa que em caso de morte do candidato ou de doença que determine impossibilidade física ou psíquica, o mandato é conferido ao candidato imediatamente seguinte na referida ordem de precedência da mesma lista.

6.1.2. Modo de eleição do Presidente do Conselho Autárquico

Decorre do preceituado no n.º 5 do art. 289 da CRM conjugado com o n.º 1 do art. 135 da Lei n.º 7/2018, de 3 de Agosto, que é eleito o Presidente do Conselho Autárquico, o cabeça de lista do partido político, coligação de partido político ou grupo de cidadãos eleitores proponentes que obtiver maioria de votos validamente expressos nas eleições para a Assembleia Autárquica.

Dependendo dos dados do recenseamento eleitoral é possível uma Assembleia Autárquica ser composto por 46 membros (*Cfr.* n.º 2 do art. 44 da Lei n.º 12/2023, de 25 de Agosto), o que em certos casos pode abrir espaço para um possível empate no número de mandatos das listas concorrentes à Assembleia Autárquica (*Vide:* n.º 1, do art. 135 da Lei n.º 7/2018, de 3 de Agosto, *in fine*).

Havendo empate no número de mandatos das listas concorrentes à Assembleia Autárquica não implica uma segunda volta. O número de mandatos dos concorrentes à Assembleia Autárquica mantém-se intacto e inalterável até ao fim da legislatura da Assembleia Autárquica (n.ºs 1 e 3 do art. 135 da Lei n.º 7/2018, de 3 de Agosto).

Porém, no caso de empate em número de votos e não havendo indicação do Presidente do Conselho Autárquico, vai-se a uma segunda volta a qual concorrem apenas as duas listas mais votadas na primeira volta (*Cfr.* n.º 3 conjugado com o n.º 1, *in fine*, ambos to art. 15 da Lei n.º 7/2018, de 3 de Agosto).

Resulta do exposto que o sistema eleitoral das autarquias locais adoptado é, por um lado, para eleição dos membros da Assembleia Autárquica, sistema de representação proporcional de *listas fechadas e bloqueadas* (arts. 133; 134; 135 e 138 todos da Lei n.º 7/2018,

de 3 de Agosto). Macuácuca⁶⁷ sustenta que:

“O actual sistema de eleição em listas partidárias fechadas e bloqueadas não permite que os cidadãos possam exprimir a sua preferência pelos candidatos Neste quadro, com a crise dos partidos políticos, o distanciamento entre os partidos e os cidadãos cresce e aumenta a tendência de os cidadãos se distanciarem do processo eleitoral”.

Por outro lado, para o caso de eleição do Presidente do Conselho Autárquico, o cabeça de lista dos concorrentes eleitores à presidência do conselho autárquico o sistema eleitoral é o de maioria simples ou relativa (*First Past the Post*, em inglês).

O sistema de governo das autarquias locais em Moçambique é fortemente influenciado pelo sistema eleitoral adoptado nas autarquias locais.

Podemos traçar os principais efeitos do sistema eleitoral autárquico adoptado sobre o sistema de governo autárquico os seguintes:

- Existência de uma democracia em grande medida, dependente dos partidos políticos na medida em que os cabeças de lista concorrentes à presidência do Conselho Autárquico e os membros concorrentes à Assembleia Autárquica são seleccionados por meio de listas organizadas pelos partidos políticos, coligações de partidos políticos ou grupo de cidadãos eleitores;
- Um sistema eleitoral autárquico que não permite existência de candidaturas individuais ou independentes;
- Um sistema de governo com fortes ameaças de permanentes dissoluções da Assembleia Autárquica por parte do Governo, se no caso de autarquia local for dirigido por um partido diferente o de chefe do Estado e do Governo Central (Cfr. n.º 4 do art. 272 da CRM).

Ainda com a apreciação prévia do Decreto de dissolução pelo Conselho Constitucional, permanece ainda assim, riscos enormes de dissolução da

⁶⁷ MACUÁCUCA, Edson da Graça, Francisco, *Riscos do Sistema Político Moçambicano*, Escolar Editora, 2023. Pág. 55

Assembleia Autárquica, uma vez que, o Chefe do Estado nomeia o Presidente do Conselho Constitucional (*Cfr.* al. *g*) do art. 158 da CRM);

- O sistema eleitoral das autarquias locais abre a possibilidade de Assembleia Autárquica ser maioritariamente constituída por membros de um partido, coligação de partidos políticos ou grupo de cidadãos eleitores que não seja o da lista do presidente do Conselho Autárquico. Esta possibilidade coloca fortes ameaças de crise de governabilidade autárquica.

7. CONCLUSÃO

Depois de uma relativa estabilidade do sistema de governo das autarquias locais de cariz *presidencial* adoptado pela Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, com a revisão constitucional foram verificadas profundas mudanças do sistema de governo das autarquias locais e consequentemente, do sistema eleitoral autárquico.

Com base na análise feita das diversas tipologias dos sistemas de governo hodiernamente adoptados em diferentes ordenamentos estatais e locais, o estudo conclui que, com a revisão pontual da Constituição de 2004, operada em 2018 pela Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho, e a introdução da Lei n.º 12/2023, de 25 de Agosto (Lei de bases da criação, organização e funcionamento das autarquias locais), foi instituído um sistema de governo autárquico tendencialmente parlamentar.

Partindo do pressuposto de que o sistema eleitoral constitui uma variável condicionante e de enorme influência sobre o sistema de governo. Durante a análise do presente estudo foi tomado em consideração o estudo do sistema eleitoral autárquico com vista a demonstrar os seus efeitos e implicações exercidos por este sobre o funcionamento do sistema de governo das autarquias locais.

Nessa análise, o estudo conclui que o sistema de governo das autarquias locais em Moçambique é fortemente influenciado pelo sistema eleitoral adoptado nas autarquias locais.

Pois, o sistema eleitoral das autarquias locais engendra um regime democrático

fortemente controlado pelos partidos políticos na medida em que não permite candidaturas individuais ou independentes fora dos partidos políticos, coligações de partidos políticos ou grupo de cidadãos eleitores.

8. REFERÊNCIAS LEGAIS

8.1. Constituições:

- Constituição da República de Moçambique de 1990, BR., n.º 44, I Série, Suplemento, de 2 de Novembro de 1990;
- Constituição da República de Moçambique de 2004, BR., n.º 51, I Série, de 22 de Dezembro de 2004.
- Constituição da República de Moçambique de 2018, Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho
- Constituição da República de Moçambique de 2023, Lei n.º 11/2023, de 23 de Agosto.

8.2. Leis ordinárias e Decretos

- Lei n.º 3/94, de 13 de Setembro que aprova o quadro institucional dos distritos municipais, B.R., 13 de Setembro de 1994, I Série – Nº. 37.
- Lei n.º 9/96, de 22 de Novembro que introduz princípios e disposições sobre o poder local no texto da Lei Fundamental, B.R., 22 de Novembro de 1996, I Série – Nº. 47.
- Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro que aprova o quadro jurídico para a implantação das autarquias locais, B.R., 18 de Fevereiro de 1997, I Série – Nº. 7.
- Lei n.º 7/2012, de 8 de Fevereiro que estabelece as bases gerais da Organização e Funcionamento da Administração Pública, B.R., 8 de Fevereiro de 2012, I Série – Nº. 6.
- Lei n.º 1/2018, de 16 de Janeiro, que define o regime financeiro, orçamental e patrimonial das autarquias locais e o Sistema Tributário Autárquico, B.R., 16 de Janeiro de 2008, I Série – Nº. 3.



- Lei n.º 6/2018, de 13 de Agosto, que estabelece o quadro jurídico-legal para a implantação das Autarquias Locais;
- Lei n.º 13/2018, de 17 de Dezembro, que altera e republica a Lei n.º 6/2018, de 3 de Agosto, que estabelece o quadro jurídico-legal para a implantação das Autarquias Locais;
- Lei n.º 14/2018, de 18 de Dezembro, que altera e republica a Lei n.º 7/2018, de 3 de Agosto, atinente à Eleição dos Titulares dos Órgãos das Autarquias Locais;
- Lei n.º 12/2023, de 25 de Agosto, Lei de bases da criação, organização e funcionamento das autarquias locais e revoga a Lei n.º 6/2018, de 3 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 13/2018, de 17 de Dezembro, B.R, 25 de Agosto de 2023, I Série – Nº. 165.
- Decreto n.º 63/2008, de 30 de Dezembro que aprova do Código Tributário Autárquico, I Série – Nº 52.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

9.1. Manuais

- ALEXANDRINO, José Melo, *Lições de Direito Constitucional*, Vol. I, 3ª Edição Reimpressão, AAFDL Editora, Lisboa: 2019.
- AMARAL, Diogo Freitas do., *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª Edição, Almedina, 2002.
- BALOI, Jochua Abrão, *Dilemas na Implementação da Descentralização Político-administrativa em um Contexto Centralizado: O Caso de Moçambique*, 1ª Ed. Curitiba: Appris, 2022.
- CANAS, Vitalino, A Lei-Quadro das Autarquias – Opções Políticas, in AVV, *Autarquias Locais em Moçambique – antecedentes e regime jurídico*, Lisboa/Maputo, 1998.
- _____, Os Órgãos das Autarquias Locais, in AVV, *Autarquias Locais em Moçambique – antecedentes e regime jurídico*, Lisboa/Maputo, 1998.

- CANOTILHO, Gomes, J.J.; MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada, Artigos 108º A 296º*, Vol. II, 4ª Edição, Coimbra Editora, S.A., 2010.
- CAUPERS, João, *Introdução ao Direito Administrativo*, 12ª Edição, Revista, Reescrita e Actualizada, Âncora Editora, 2013.
- FONTES, José, *Teoria Geral do Estado e do Direito*, 3ª Edição, Coimbra Editora, S.A. 2010.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar, *As Autarquias Locais e a Respectiva Legislação – Um Enquadramento Geral*, in AVV, *Autarquias Locais em Moçambique – antecedentes e regime jurídico*, Lisboa/Maputo, 1998.
- _____, *Direito Constitucional de Moçambique*, CEDIS, Lisboa/Maputo, 2015.
- JÚNIOR, Geraldo Mesquita, *Política e Cidadania*, Brasília: Senado Federal, 2025.
- MACIE, Albano, *Descentralização em Moçambique, Filosofia da Reforma, o Presente e o Futuro*, Escolar Editora, 2021.
- _____, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. 1. Escolar Editora, 2021.
- MACUÁCUA, Edson da Graça, *Moçambique: Revisão Constitucional de 2018 e Descentralização, Contexto, Processo, Inovações, Desafios e Perspectivas*, 2ª Edição, Escolar Editora, 2019.
- _____, *Riscos do Sistema Político Moçambicano*, Escolar Editora, 2023.
- _____, *A Configuração Jurídica da Descentralização em Moçambique: Contributo para um paradigma moçambicano de descentralização*, Escolar Editora, 2024.
- MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional, Tomo III, Estrutura Constitucional do Estado*, 6ª edição, Coimbra Editora, 2010.
- _____, *Direito Constitucional III, Direito Eleitoral, Direito Parlamentar*, rev. e actual, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa: 2003.

- MOREIRA, Vital, *Sebenta de Ciência Política*, Porto, 2021.
- NICOLAU, Jairo, *Sistemas Eleitorais*, 5ª ed. rev. e atual, Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- NOHLEN, Dieter, *Elecciones y sistemas electorales*, Editorial Nueva Sociedad, Fundación Friedrich Ebert, 1995.
- OLIVEIRA, António Cândido de, *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra Editora, 1993.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula; DIAS, José Eduardo Figueiredo, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 4ª edição, Almedina, 2016.
- PASQUINO, Gianfranco, *Curso de Ciência Política*, 2ª edição, rev. e actual., Principia 2010.
- SARTORI, Giovanni, *Engenharia Constitucional: como mudam as constituições*, Trad. De Sergio Bath, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996.
- SGARBOSA, Luís Fernando; IENSUE, Geziela, *Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo: fundamentos do Direito Público e do Direito Constitucional*, 1ª ed./Campo Grande: Instituto Brasileiro de Pesquisa Jurídica, 2018.
- SILVA, Maria Manuela Magalhães; ALVES, Dora Resende, *Noções de Direito Constitucional e Ciência Política*, 2ª Edição, Lisboa: Editora Reis dos livros, 2008.

9.2. Sítios da internet

- CISTAC, Gilles, *Moçambique: Institucionalização, organização e problemas do poder local*, Módulo II (Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono), Lisboa, 2012. Pág. 10. Disponível em: <https://biblioteca.uniscd.edu.mz/handle/123456789/2915>.
- CORTÊS, Emamnuel de Oliveira, *Porquê o conflito armado em Moçambique? Enquadramento Teórico, Dominância e Dinâmica de Recrutamento nos Partidos da Oposição*, Working Paper 63, 2016. Disponível em:

http://www.observatoriopolitico.pt/wp-content/uploads/2016/09/WP_63_EC.pdf.

9.3. Monografia

- ABDALA, Bonga, *Prevalência dos Desafios da Realização das Eleições Distritais em Moçambique à Luz do Modelo de Governação Descentralizada Aprovado Pela Lei n.º 11/2023, de 23 de Agosto*. Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) – Curso de Licenciatura em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Eduardo Mondlane, 2024. Disponível em: <http://196.3.97.28/handle/123456789/4079>.