

Policy Brief No. 1

06.02.2020

AS RELAÇÕES INTERORGÂNICAS NO ÂMBITO DA GOVERNAÇÃO DESCENTRALIZADA

Constituição estabelece que relacionamento entre Governador de Província e Secretário de Estado na Província não é hierárquico, mas sim horizontal



Instituto Eleitoral para a Democracia Sustentável em África



© EISA, Fevereiro de 2020

Policy Brief editado por Ericino de Salema (ericino@eisa.org.za)

AS RELAÇÕES INTERORGÂNICAS NO ÂMBITO DA GOVERNAÇÃO DESCENTRALIZADA

Constituição estabelece que relacionamento entre Governador de Província e Secretário de Estado na Província não é hierárquico, mas sim horizontal

- “Considerando o disposto no artigo 267 da CRM, que define a descentralização como objectivando a participação do cidadão e a consolidação da democracia, fica claro que a Constituição dá maior ênfase à participação pública, de que a eleição do Governador de Província é um dos exemplos.”
- “Por isso, sendo o Governador de Província um órgão representativo, porque eleito pela população local, protocolarmente devia ser o órgão do topo da hierarquia administrativa. Com efeito, o Secretário do Estado na Província é um representante do Estado no território da Província e do Distrito. Como representante, não faz sentido que seja o órgão protocolarmente mais elevado, tanto mais que o seu cargo não é representativo, já que é resultado de nomeação.”
- “Na verdade, o artigo 277 [da CRM], ao definir como órgãos da província a Assembleia Provincial, o Governador de Província e o Conselho Executivo Provincial está, no fundo, a dizer que entre o Governador de Província e o Secretário do Estado, o representante da província é o Governador, pelo que o protagonismo protocolar deve ser definido a favor deste [Governador de Província].”

Os sinais que chegam das províncias quanto aos primeiros dias da efectiva implementação da convivência entre a Governação Descentralizada e a Representação do Estado a nível provincial, através do Secretário do Estado na Província, indiciam que, por mais que o legislador constituinte tenha regulado até ao detalhe a delimitação das competências dos Órgãos de Governação Descentralizada e do Secretário do Estado na Província, existem alguns aspectos que ainda continuam obscuros.

Até aqui, o protagonismo nas províncias tem sido dos Secretários de Estado na Província, o que contraria o espírito do artigo 277 da Constituição da República de Moçambique (CRM), na medida em que, nos termos deste dispositivo legal, os órgãos provinciais são a Assembleia Provincial, o Governador de Província e o Conselho Executivo Provincial, sendo que o Secretário do Estado na Província é apenas um hóspede que, ao abrigo do artigo 141 da CRM, representa o Governo Central para o exercício de funções exclusivas e de soberania na província, bem como a superintendência da representação dos serviços de Estado na província. A CRM não subalterniza o Governador de Província: pelo contrário, ao considerá-lo órgão da província designa-o, em bom rigor, como entidade com poderes de manifestação da vontade e de representação da província.

Aliás, talvez seja pelo facto de o legislador constituinte ter ido ao mais ínfimo detalhe na regulação da governação descentralizada que o legislador ordinário e o poder regulamentar não encontram muito espaço de inovação para acomodar matérias que este modelo de governação certamente exige.

A regulação de um instituto jurídico novo como a governação descentralizada exige um conhecimento exacto e profundo da sua natureza jurídica, de modo a tornar as figuras jurídicas semelhantes uma fonte de inspiração legislativa e regulamentar. Neste sentido, há uma série de questões a responder. Primeiro, a nível da província, a

Governação Descentralizada e a Representação do Estado prosseguem ou não as mesmas atribuições? Em segundo lugar, havendo sobreposição territorial entre a governação descentralizada provincial e distrital com a Representação do Estado ao mesmo nível, bastará a simples delimitação de competências ou será ainda necessário regular outras matérias?

1. A Natureza Jurídica dos Órgãos de Governação Descentralizada

Sob a epígrafe de *entidades descentralizadas*, o artigo 268 da CRM estabelece que a descentralização compreende, por um lado, *órgãos de governação descentralizada provincial e distrital*, e, por outro, as *autarquias locais*. Prossequindo, o artigo 287 da CRM define as autarquias locais como pessoas colectivas públicas, dotadas de órgãos representativos próprios. Diferentemente, a CRM é silenciosa relativamente à definição dos órgãos de governação descentralizada.

Por exclusão de partes, do artigo 287 da CRM pode-se concluir que os órgãos de governação descentralizada não são pessoas colectivas, tanto mais que em teoria tal não seria possível porque existe uma diferença entre órgãos e pessoas colectivas. As pessoas colectivas são pessoas jurídicas, que funcionam como centros de imputação de direitos e deveres da Administração Pública. Já os órgãos são centros institucionalizados de competências a serem exercidas pelas pessoas físicas que os integram para manifestarem a vontade da pessoa colectiva de que tais órgãos fazem parte.

Portanto, os órgãos de governação descentralizada são organizações a quem a CRM conferiu as competências constantes do n.º 1 do artigo 276, designadamente nos sectores de agro-pecuária, terra, transportes, ambiente, saúde, educação, turismo, investimento, água e sanea-

mento, indústria e comércio, estradas e pontes locais.

Ainda conforme o artigo 276 da CRM, é só nas questões da terra, saúde, estradas e pontes que as competências dos órgãos de governação descentralizada são comuns com as dos órgãos centrais do Estado, quer as exerçam de forma directa, quer por via da Representação do Estado a nível local pelo Secretário do Estado na Província. Nestes casos, caberá à lei estabelecer o limite até ao qual os Órgãos de Governação Descentralizada decidem sobre os assuntos da terra, como também resulta ser matéria de nível central as matérias de saúde não primária, bem como as estradas e pontes nacionais.

Portanto, como centros institucionalizados de competências, os Órgãos de Governação Descentralizada prosseguem as múltiplas atribuições do Estado, a nível local, mas gozando de autonomia administrativa, financeira e patrimonial nos termos da lei. O que significa ser um órgão descentralizado que prossegue múltiplas atribuições do Estado com autonomia administrativa? Desde logo, que ao nível provincial ocorreu uma descentralização orgânica e não territorial.

Significa, ainda, que os Órgãos de Governação Descentralizada prosseguem atribuições comuns aos demais Órgãos do Estado, aliás, como muito bem resulta da disposição legal constante das alíneas do n.º 1 do artigo 268 da CRM. Neste sentido, nas competências reguladas no n.º 1 do artigo 268 da CRM, os órgãos de governação descentralizada prosseguem atribuições comuns aos órgãos centrais do Estado com competências nas mesmas áreas. Portanto, em matéria de agro-pecuária, terra, transportes, ambiente, saúde, educação, turismo, investimento água e saneamento, indústria e comércio, estradas e pontes locais, a governação descentralizada partilha as atribuições com os ministérios que a nível central superintendem estas mesmas áreas.

Porém, sendo este o segundo significado da Governação Descentralizada, os Órgãos de Governação Descentralizada exercem as suas competências prosseguindo as atribuições do Estado nas áreas em que são competentes, com autonomia administrativa, o que quer dizer que têm iniciativa de decisão sobre estas matérias. No modelo anterior de governação, os governos provinciais, porque não tinham autonomia administrativa, governavam sob autoridade e direcção dos órgãos centrais. Isto já não acontece com os Órgãos de Governação Descentralizada, que exercem o seu poder de forma autónoma.

Quer isto dizer que os Órgãos de Governação Descentralizada são órgãos que prosseguem atribuições do Estado com autonomia funcional. Este modelo já existe na CRM, por exemplo em relação ao Ministério Público. Com efeito, conforme dispõe o n.º 3 do artigo 233 da CRM, *o Ministério Público goza de estatuto próprio e de autonomia, nos termos da lei*. Por que razão a CRM teve a necessidade de estabelecer que o Ministério Público tem autonomia? É porque o Ministério Público é um órgão que se situa dentro da Administração Pública, mas que pela sua natureza

não depende do Governo. Por isso que a CRM lhe confere autonomia funcional para actuar livremente no exercício das suas competências.

Portanto, a regulação da organização e funcionamento dos Órgãos de Governação Descentralizada deve seguir, com as necessárias adaptações, o regime das garantias de autonomia conferido ao Ministério Público ou aos demais órgãos que, fazendo parte da Administração Pública, gozam da necessária autonomia administrativa. Nos modelos clássicos de organização dos órgãos da Administração Pública, esta situação é normal. Na classificação das competências quanto ao relacionamento interorgânico de órgãos que prosseguem atribuições comuns, as competências podem ser comuns e independentes. No caso dos Órgãos de Governação Descentralizada, está claro que a autonomia conferida pelo artigo 269 da CRM integra o relacionamento interorgânico de independência funcional¹.

Outro aspecto que ressalta da CRM é que a Governação Descentralizada é uma forma de administração directa do Estado, só que uma administração directa que goza de autonomia funcional. A CRM não criou ao nível da província e distrito uma nova pessoa colectiva: apenas conferiu autonomia administrativa aos respectivos órgãos de governação.

2. A Sobreposição Territorial entre o Secretário de Estado na Província e a Governação Descentralizada

Se as competências entre o Secretário do Estado na Província e a Governação Descentralizada estão formalmente claras, isto não significa que o relacionamento entre estes dois órgãos seja cristalino a nível da respectiva circunscrição. Não é por acaso que o artigo 285 da CRM prevê a necessidade de regulação das formas de articulação dos órgãos de governação descentralizada.

Ambos os órgãos têm competências territorialmente sobrepostas porque qualquer um deles tem competências territoriais sobre o mesmo território, embora em assuntos diferentes, já que o Secretário do Estado na Província se ocupa de funções exclusivas e de soberania, enquanto a Governação Descentralizada se ocupa das demais. Há um certo pluralismo orgânico dentro do território provincial e distrital, com um potencial de conflito que não pode ser ignorado, sob pena de se prejudicar a prossecução do interesse público.

As formas de articulação dos órgãos administrativos podem assumir várias facetas, nomeadamente a coordenação, cooperação e concertação entre as entidades descentralizadas. Alguns dos instrumentos de coordenação já se encontram previstos no artigo 9 da Lei n.º 7/2012, de 7 de Fevereiro, nomeadamente o Plano Quinquenal do Governo, Plano Económico e Social e Orçamento do Estado, Políticas Públicas, Planos Estratégicos, Planos de Acti-

¹ Sobre a figura de autonomia funcional, vide Vieira de Andrade. *Lições de Direito Administrativo*, pg 99.

vidades, Informações Sectoriais e outros instrumentos de planificação.

Mas é ainda necessário introduzir os instrumentos de cooperação administrativa e de concertação administrativa interorgânica. Normalmente, a concertação administrativa faz-se por via do procedimento administrativo de integração das manifestações dos diversos órgãos com potencial de conflito, mediante a institucionalização de pareceres, consultas e informações obrigatórias que devem ser dados por um e outro órgão na sua actuação.

Por sua vez, a coordenação administrativa é comumente estabelecida sob forma organizatória, no âmbito do princípio da eficiência administrativa, podendo consistir numa coordenação hierárquica ou coordenação horizontal. Por isso que a coordenação administrativa é concebida como uma integração de múltiplas competências, inseridas numa mesma pessoa colectiva, voltadas à prossecução dos mesmos objectivos.

Da leitura do disposto no n.º 2 do artigo 268 da CRM, segundo o qual o Estado mantém nas entidades descentralizadas as suas representações para o exercício de funções exclusivas e de soberania, fica evidente que o relacionamento entre os Órgãos Descentralizados e a Representação do Estado não é hierárquico, mas sim horizontal. É por isso que o artigo 285 da CRM estabelece um regime de articulação. Neste sentido, a coordenação entre a Governação Descentralizada e a Representação do Estado deve ser horizontal, podendo ser realizada através de vários instrumentos administrativos, tais como comissões de coordenação, já previstos, e canais de comunicação interorgânico.

Mas, como numa perspectiva material, os órgãos são as pessoas que exercem as competências, ou seja, na prática o relacionamento territorial entre os órgãos de Governação Descentralizada e a Representação do Estado é um relacionamento entre pessoas. Portanto, é preciso prever normas que previnam conflitos pessoais entre os titulares dos órgãos. Para o efeito, é necessário o estabelecimento de normas protocolares claras de relacionamento entre os órgãos.

Considerando o disposto no artigo 267 da CRM, que define a descentralização como objectivando a participação do cidadão e a consolidação da democracia, fica claro que a Constituição dá maior ênfase à participação pública, de que a eleição do Governador de Província é um dos exemplos. Por isso, sendo o Governador de Província um órgão representativo, porque eleito pela população local, protocolarmente devia ser o órgão do topo da hierarquia administrativa. Com efeito, o Secretário do Estado na Província é um representante do Estado no território da Província e do Distrito. Como representante, não faz sentido que seja o órgão protocolarmente mais elevado, tanto mais que o seu cargo não é representativo, já que é resultado de nomeação.

Contudo, não deixa de ser relevante para a definição das regras protocolares o facto de a Representação do Estado

na província e no distrito ser uma forma de emanção do poder central a nível local, o que significa que, por este critério, ainda que órgão não representativo, porque não eleito, o representante do Estado na província e no distrito tem de ser o órgão do topo da hierarquia na medida em que representa os órgãos do topo da hierarquia do Estado no seu todo.

De qualquer modo, a questão protocolar e, mais concretamente, a definição de precedências entre órgãos é importante para evitar conflitos de natureza pessoal. Ela tanto pode basear-se em critérios técnicos como políticos. Normalmente, os critérios protocolares de natureza técnica são mais apropriados para funções de natureza técnica como as magistraturas. E os critérios protocolares políticos são mais apropriados para funções políticas. Pelo que, no fundo, a definição da hierarquia protocolar entre o Secretário do Estado na Província e o Governador ou Administrador é de natureza política que deveria ter em conta o espírito do disposto nos artigos 141, n. 2 e 3, e 277, ambos da CRM, nos termos dos quais quem representa a província é o Governador de Província por ser órgão, quando o Secretário de Estado é mero representante do Governo Central.

3. Outros Aspectos Relevantes para Tornar Eficaz o Relacionamento

Para além da necessidade da regulação da autonomia dos órgãos de Governação Descentralizada, o que não se resume apenas no regime da tutela administrativa, existem matérias que é preciso ver com atenção, como sejam os riscos específicos da Governação Descentralizada, os quais precisam de ser reduzidos através da lei. É preciso, ainda, reconhecer que, por muito detalhada que a CRM tentou ser, existem aspectos lacunosos que só o legislador ou o poder regulamentar podem preencher.

a. A Necessidade de Mitigação dos Riscos da Governação Descentralizada

A CRM fala da articulação entre os órgãos centrais e a Governação Descentralizada. Para além desta articulação, existe o risco de a autonomia dos Órgãos de Governação Descentralizada por em causa o poder de direcção do Governo em relação às matérias da competência dos órgãos de Governação Descentralizada. Como se há-de exercer este poder de direcção sobre os entes descentralizados – por exemplo, um Ministério – sobre a matéria das suas atribuições que também se encontram sob a alçada da Governação Descentralizada? Para além dos já previstos conselhos de coordenação, é necessário introduzir outros mecanismos, alguns dos quais já mencionados acima, designadamente a auscultação, audiência pública, contratos-programa, políticas públicas, etc..

Além dos mais, os riscos de direcção e controlo podem, igualmente, ser reduzidos através do poder regulamentar e poderes programáticos dos órgãos centrais. Infeliz-

mente, a CRM não prevê a superintendência que seria um instrumento importante de orientação da Governação Descentralizada em matérias de interesse local, mas de relevância nacional.

Por sua vez, o poder de direcção do governo tenderá a ampliar-se, restringindo a autonomia local, sendo que esta tenderá a expandir-se de modo a resguardar-se da forte influência do poder central. Esta situação é mais visível em relação ao poder regulamentar dos Órgãos de Governação Descentralizada. Pode o Governo Central anular um Regulamento aprovado pelos Órgãos de Governação Descentralizada? Não tendo a Constituição regulado esta matéria, só resta, bem vistas as coisas, remeter esta matéria para o contencioso administrativo das normas.

b. A Necessidade da Identificação e Preenchimento de Lacunas Normativas

Relacionado com o ponto anterior, existe a necessidade de se reconhecer que a celeridade e a fraca abertura do processo de revisão constitucional de 2018 fizeram com que algumas matérias que era importante regular não tenham sido contempladas, sendo necessário um exercício de identificação de lacunas que evitem conflitos de competências no terreno. Aliás, a aplicação prática do processo irá encarregar-se de mostrar as insuficiências do regime.

Desde logo, o facto de a Constituição recorrer a princípios e conceitos indeterminados, faz com que seja necessário proceder à sua integração normativa, a começar pelo princípio da imparcialidade. Não estão indicadas as respectivas garantias, as quais poderiam resultar, por exemplo, da transposição do regime das garantias de imparcialidade que se encontram no Decreto n. 30/2001, de 15 de Outubro. O mesmo acontece com o princípio da transparência, que deveria ser integrado pelos deveres de notificação dos actos administrativos aos interessados, o dever de fundamentação das decisões administrativas, o direito de acesso à informação, a prestação de contas, etc.

Do mesmo modo, não está indicada a natureza dos actos do poder regulamentar dos órgãos de Governação Descentralizada. A CRM diz que os Órgãos de Governação Descentralizada dispõem de poder regulamentar próprio, só que não diz em que termos este poder é exercido. Dependerá o poder regulamentar descentralizado da aprovação de legislação prévia para emanar regulamentos dependentes? Ou, nas matérias em que são competentes, ao abrigo da Constituição, podem os órgãos de governação descentralizada aprovar regulamentos independentes e autónomos?

Embora a participação do cidadão constitua o objectivo da descentralização, não existe na CRM nenhum mecanismo estabelecido que garanta esta participação pública. É necessário garantir a participação procedimental do cidadão nos processos decisórios da governação descentralizada. Mas também, nada obsta que a lei estabeleça meca-

nismos de participação orgânica do cidadão, nos termos previstos no artigo 11 da Lei n. 7/2012.

Ainda no plano dos órgãos, é necessário criar mecanismos de relacionamento dos diversos órgãos aos níveis central, provincial e distrital que tenham atribuições comuns. Como se disse anteriormente, como se relacionam as direcções provinciais e as direcções distritais? Quais as garantias existentes de que as direcções provinciais vão respeitar a autonomia das direcções distritais?

Conclusões e Recomendações

Embora a questão de relacionamento da Governação Descentralizada e a Representação do Estado esteja por enquanto centrada no Governador de Província e no Secretário do Estado na Província, ela vai para além destes órgãos. O relacionamento que se prevê potencialmente conflituoso é de natureza funcional, o que se resume, a nosso ver, nos pontos seguintes:

1. A autonomia dos Órgãos de Governação Descentralizada deve ser encarada como uma autonomia funcional. Portanto, o que se deve garantir por lei é que estes órgãos de governação descentralizada exerçam livremente, dentro dos limites da lei, as suas competências na prossecução das atribuições do Estado que estejam a seu cargo.
2. Deve-se reconhecer que os Órgãos de Governação Descentralizada não têm atribuições próprias, uma vez que as suas atribuições pertencem ao Estado. A sua situação é diferente das autarquias locais que têm atribuições distintas do Estado. Isto faz com que as atribuições prosseguidas pelo Secretário do Estado na Província e dos Órgãos de Governação Descentralizada sejam as mesmas porque ambos prosseguem os fins do Estado, embora com competências diferenciadas, razão pela qual o exercício das respectivas competências deve obrigatoriamente basear-se na articulação institucional, procedimental e pessoal, através das suas diversas modalidades.
3. O ponto anterior é igualmente relevante para a definição do Protocolo do Estado ao nível da Governação Descentralizada. A relação entre o Secretário do Estado na Província e o Governador de Província não é vertical, mas, sim horizontal, porque o Governador de Província exerce o seu poder de forma autónoma, sendo certo que o Secretário do Estado subordina-se ao Governo Central. Na verdade, o artigo 277, ao definir como órgãos da província a Assembleia Provincial, o Governador de Província e o Conselho Executivo Provincial está, no fundo, a dizer que entre o Governador de Província e o Secretário do Estado, o representante da província é o Governador, pelo que o protagonismo protocolar deve ser definido a favor deste [Governador de Província].

4. Pode-se seguir, alternativamente, um modelo eclético, segundo o qual nas cerimónias de Estado o protocolo deve variar em função da natureza das matérias. Se estas forem de soberania, a direcção da cerimónia do Estado deve pertencer ao Secretário do Estado na Província, por exemplo nos casos de abertura do ano judicial, recepção dos órgãos de soberania na província, etc. Nos casos em que as matérias forem da exclusiva competência dos Órgãos de Governação Descentralizada, a preferência protocolar deve ser dada ao Governador da Província, por exemplo se se estiver em presença da recepção de ministros dos pelouros das matérias de Governação Descentralizada Provincial, pois em momento algum a Constituição estabeleceu hierarquia entre o Secretário de Estado na Província e o Governador de Província.
 5. Nas situações em que as competências entre o Secretário do Estado na Província e a Governação Descentralizada sejam diferenciadas através de determinados critérios como, por exemplo, em matéria da terra, em que as competências serão diferenciadas pela extensão da parcela a conceder, ou das estradas e pontes, cujo critério de diferenciação é a natureza nacional ou local da estrada ou ponte, será necessário que a lei estabeleça mecanismos de coordenação entre os órgãos.
 6. Nos demais casos, é necessário prever outros mecanismos de articulação, designadamente a concertação administrativa e a cooperação administrativa, nas suas diversas modalidades.
 7. É preciso regular, de forma detalhada, o exercício do poder regulamentar nas províncias e clarificar se o Secretário do Estado na Província tem algum poder de tutela sobre os regulamentos, pois esta matéria não vem regulada na Constituição. A solução mais acertada seria sujeitar o poder regulamentar ao controlo judicial e não à tutela administrativa, visto tratar-se de matéria relevante para a descentralização.
 8. Devem ser introduzidos mecanismos de participação do cidadão nos processos de governação descentralizada, uma vez que esta assenta no exercício da cidadania das respectivas populações.
- (ii) Devem ainda, de forma imediata, aprovar legislação e regulamentos que regulem a precedência protocolar, seguindo o espírito dos artigos 141 e 277 da CRM, que dá primazia ao Governador de Província sobre o Secretário do Estado. Ou que, pelo menos, estabeleça uma solução protocolar eclética em que cada um dos órgãos terá primazia protocolar nas matérias da sua competência, devendo evitar-se replicar na figura do Secretário do Estado na Província a figura de Chefe do Estado na Província, pois este não é o espírito da CRM;
 - (iii) Na mesma esteira, devem aprovar, de forma imediata, legislação e regulamentos reguladores dos termos do relacionamento institucional e procedimental, como forma de concretização dos mecanismos de articulação entre o Secretário de Estado de Província e o Governador de Província, mormente no que diz respeito à coordenação, cooperação e concertação administrativas. Esta legislação deve ainda contemplar a regulação da articulação dos membros do executivo provincial com órgãos centrais que superintendem os respectivos pelouros, sobretudo os poderes de superintendência em matéria técnica, que há-de ser sempre necessária;
 - (iv) O legislador deve aprovar, de forma prioritária, a legislação sobre a participação pública nos processos de governação a diferentes níveis, desde o Parlamento até aos Órgãos de Governação Descentralizada.
10. Aos Secretários de Estado na Província e Governadores de Província, recomenda-se o estabelecimento de canais de comunicação que facilitem o relacionamento pessoal dos dois órgãos.
 11. Assembleias Provinciais:
 - (i) Nas matérias da sua competência, devem avaliar as necessidades imeditas de regulamentação, sob pena de caírem no risco de o poder central intrometer-se nas suas esferas de competências. Estes regulamentos devem contemplar:
 - (a) a regulamentação da articulação com as entidades descentralizadas;
 - (b) a prestação de contas a nível local;
 - (c) a participação individual e associativa no processo governativo.

A juntar ao acima, somos de opinião que se deve ter ainda em atenção o seguinte:

9. Assembleia da República e Governo:

- (i) Estes dois órgãos de soberania devem aprovar legislação que estabelece garantias administrativas e judiciais que assegurem a autonomia governativa e funcional dos Órgãos de Governação Descentralizada;



Instituto Eleitoral para a Democracia Sustentável em África

