

REVISTA DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE LISBOA
fundada em 1917
Periodicidade semestral
XL — N.ºs 1 e 2 - 1999

COMISSÃO DE REDACÇÃO

Presidente - PROF. DOUTOR MARTIM DE ALBUQUERQUE
Vogais - PROF. DOUTOR JORGE MIRANDA
- PROF. DOUTOR CARLOS PAMPLONA CORTE-REAL
- PROF. DOUTOR EDUARDO PAZ FERREIRA
- MESTRE LUÍS MÁXIMO DOS SANTOS
- MESTRE EDUARDO VERA-CRUZ PINTO (secretário)
- MESTRA ISABEL ALEXANDRE

PROPRIEDADE E SECRETARIADO

Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Alameda da Universidade
1649-014 Lisboa — Portugal
Telefone 21 797 7053/54 — Telecópia 21 795 0303

EDIÇÃO, EXECUÇÃO GRÁFICA E DISTRIBUIÇÃO



COIMBRA EDITORA, LIMITADA

Rua do Arnado — Apartado 101 — 3001-951 Coimbra — Portugal
Telefs. 239 82 3372 / 239 82 5459 — Fax 239 83 7531

Publicação subsidiada pela Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica

ISSN 0870-3116

Depósito Legal n.º 75 611/95

Março de 2000

I Doutrina

<i>Sérvulo Correia</i> — Monisme(s) ou Dualisme(s) — Conclusions Générales.....	7
<i>João Caupers e Maria Lúcia Amaral</i> — Grupos de Interesses	23
<i>Fernando Loureiro Bastos</i> — Municípios, Legislação Autárquica e Contencioso Administrativo em Moçambique. Oito problemas à procura de solução.....	45
<i>Pedro Infante Mota</i> — Os Blocos Económicos Regionais e o Sistema Comercial Multilateral. O Caso da Comunidade Europeia	71
<i>Carla Amado Gomes</i> — Nótula sobre o regime de Constituição das Fundações Particulares de Solidariedade Social em Portugal.....	157
<i>Teresa Amador</i> — Direito dos Cursos de Água Internacionais. O Caso do Rio Douro.....	181
<i>Sálvio de Figueiredo Teixeira</i> — As tendências brasileiras rumo à jurisprudência vinculante	223
<i>Giuseppe Tarzia</i> — Providências cautelares atípicas (uma análise comparativa).....	241
<i>José Carlos Barbosa Moreira</i> — A sentença mandamental — Da Alemanha ao Brasil	261
<i>Carmo D'Souza</i> — Evolução do Direito Português em Goa	275

II Trabalhos de alunos

<i>João Taborda da Gama</i> — Acto Elisivo, Acto Lesivo — Notas sobre a Admissibilidade do Combate à Elisão Fiscal no Ordenamento Jurídico Português	289
<i>Luiz Duarte D'Almeida</i> — A Culpa em Roma e o Direito Penal — Notas de reflexão para uma oral de melhoria de Direito Romano.....	317

III História e Filosofia

<i>Isabel Banond</i> — A Ideia de Liberdade no Mundo Antigo: Notas para uma reflexão	325
<i>Gonçalo Sampaio e Mello</i> — No Espólio de Guilherme Braga da Cruz	475
<i>António de Araújo</i> — As duas liberdades de Benjamin Constant.....	507

IV Legislação

- Jorge Miranda* — Estudo com vista a uma nova lei dos Partidos Políticos 541
- José de Oliveira Ascensão* — A recente lei brasileira dos Direitos Autorais, comparada com os novos tratados da OMPI..... 573

V Jurisprudência

- Dinamene de Freitas* — Deferimento tácito do pedido de licenciamento de obras particulares. O art. 61.º-A — um novo pressuposto para a sua formação (Acórdão do STA — 1.ª Secção, de 30-6-1998, Proc. 43 809)..... 599

VI Vida Universitária

- Paulo de Pitta e Cunha* — Relações Económicas Internacionais — II ... 615
- José de Oliveira Ascensão* — Parecer sobre o “Relatório” com o programa, os conteúdos e os métodos de ensino teórico e prático da disciplina de “Introdução ao Direito”, do Doutor Fernando José Bronze 693
- José de Oliveira Ascensão* — O Relatório sobre “O programa, o conteúdo e os métodos de ensino” de Direito da Família e das Sucessões do Doutor Rabindranath Capelo de Sousa (Parecer)..... 701
- Paulo de Pitta e Cunha* — A segunda Faculdade Pública de Direito em Lisboa 709
- Jorge Miranda* — Apreciação do relatório sobre Direito Comunitário I — Programa, Conteúdo e Métodos de Ensino 711
- Jorge Miranda* — Parecer sobre o relatório com o programa, os conteúdos e os métodos do ensino teórico e prático da cadeira de Direito Administrativo — I apresentado pelo Doutor Paulo Otero 717
- Jorge Miranda* — Programa da Disciplina de Direito Eleitoral e Direito Parlamentar do Curso de Pós-Graduação de Ciência Política e Internacional — Ano lectivo de 1997-1998 725
- Eduardo Lourenço* — A Queda da Casa-Europa ou a Guerra de Lara Croft..... 729
- Homenagem ao Professor Inocêncio Galvão Telles 737
- Passamento de Custódio Antunes Figueiredo 739
- 50 anos da Declaração Universal dos Direitos do Homem 741
- Protocolo de Cooperação entre a Universidade dos Açores e a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa 743

MUNICÍPIOS, LEGISLAÇÃO AUTÁRQUICA E CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EM MOÇAMBIQUE. OITO PROBLEMAS À PROCURA DE SOLUÇÃO (*)

FERNANDO LOUREIRO BASTOS (**)

SUMÁRIO

	Págs.
1. CONSIDERAÇÕES GERAIS.....	46
2. ENQUADRAMENTO GERAL DA QUESTÃO DA IMPUGNABILIDADE DOS ACTOS ADMINISTRATIVOS AUTÁRQUICOS.....	47
2.1. Os artigos 106 a 108 da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro	48
2.2. A nulidade dos actos administrativos autárquicos com fundamento na violação de direitos fundamentais.....	49
3. OITO PROBLEMAS QUE A LEGISLAÇÃO AUTÁRQUICA PODE PÔR AO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	50
3.1. Considerações gerais	50
3.2. A delimitação das atribuições das autarquias locais.....	51
3.3. O reconhecimento da legalidade de regulamentos autónomos das autarquias locais	53
3.4. A impugnação contenciosa dos actos das autoridades tutelares.....	54
3.5. A impugnação contenciosa dos actos ratificativos de actos dos órgãos das autar- quias locais.....	55
3.6. A impugnação contenciosa da decisão de perda de mandato dos titulares e mem- bros dos órgãos das autarquias locais.....	57
3.7. A impugnação contenciosa do acto de dissolução dos órgãos das autarquias locais	60
3.8. O regime sancionatório das autarquias locais.....	62
3.9. A ilegalidade dos regimentos ou dos regulamentos internos dos órgãos colegiais autárquicos	64

(*) O presente estudo foi elaborado no âmbito do Seminário sobre contencioso administrativo que teve lugar em Maputo de 14 a 18 de Setembro de 1998.

(**) Mestre em Direito, Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Assistente convidado da Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane.

	Págs.
4. CONCLUSÕES	66
a) Conclusões sobre o ponto 2. relativas ao enquadramento geral.....	66
b) Conclusões sobre o ponto 3. relativas aos problemas que a actividade das autarquias locais e a legislação autárquica podem pôr ao contencioso administrativo.....	66

1. CONSIDERAÇÕES GERAIS

O tema da presente comunicação versa sobre as relações entre a legislação autárquica em vigor em Moçambique desde 1997 e o contencioso administrativo. A primeira pergunta que se pode colocar é a de saber se um tema desta natureza tem cabimento num seminário em que se está a discutir a reforma do contencioso administrativo, centrada na primeira versão do Projecto de Reforma do Processo Administrativo Contencioso.

A resposta a esta pergunta deve ser afirmativa. Existem duas razões que o justificam. Por um lado, a novidade da legislação sobre o processo de descentralização ainda não permitiu que fosse levado a efeito um estudo teórico aprofundado sobre a matéria. Constitui, por isso, nesse âmbito, uma excepção a obra *Autarquias Locais em Moçambique. Antecedentes e regime jurídico* ⁽¹⁾, publicada no ano corrente, na qual foram agrupados um conjunto de estudos sobre o assunto. E, por outro lado, a apreciação em abstracto das leis em causa suscita um conjunto de interrogações que a prática do funcionamento dos municípios se vai encarregar de confirmar ou infirmar e que podem traduzir-se em conflitos a solucionar pelo contencioso administrativo.

Daqui resulta que o principal objectivo desta comunicação é o de partilhar um conjunto de interrogações pessoais sobre potenciais problemas que podem surgir na aplicação prática da legislação autárquica. Ela tem, por isso, uma intencionalidade específica: a de problematizar juridicamente sobre a legislação autárquica.

Assim, mais do que pretender apresentar soluções, o que se procura é inventariar questões para debate e discussão. Ao fazer isso, a exposição vai dar, concerteza, razão aqueles que sustentam que os juristas têm um vocação especial para complicar o que é simples e descobrir problemas onde estes não existem. Não é esse, como é evidente, o fundamento que a justifica. Irá, portanto, cumprir a sua função, se ao prospectivar problemas que não têm consistência, tiver alertado para outros que possam ser preventivamente atalhados.

A reforma do contencioso administrativo é, por isso, uma ocasião propícia para compartilhar estas dúvidas. É que, sendo essa a sede em que irão ser objecto de resolução os litígios resultantes dos actos administrativos autárquicos, a apreciação destas interrogações pode ter alguma utilidade. Ao nível da preparação do projecto, para chamar

(¹) AGUIAR MAZULA, ALFREDO GAMITO, FERNANDO MACAMO, JORGE BACELAR GOUVEIA, JOSÉ MANUEL ELIJA GUAMBE, VASCO GUIMARÃES e VITALINO CANAS, *Autarquias Locais em Moçambique. Antecedentes e regime jurídico*, Lisboa-Maputo, 1998. Digna de referência é, também, ao nível das obras objecto de publicação, a obra de JOSEPH HANLON, *Guia Básico sobre as Autarquias Locais*, Maputo, 1997.

a atenção para o facto de que a jurisdição administrativa vai passar a ser confrontada com um novo tipo de solicitações. E ao nível do exercício da função jurisdicional, para sublinhar as particularidades da actividade autárquica e da legislação que a rege.

A legislação existente sobre as autarquias locais representa, aliás, importa sublinhá-lo, um desafio ao exercício da actividade jurisdicional. É que, estando neste momento a serem dados os primeiros passos na sua utilização, o seu conteúdo e sentido concreto está a começar a ser moldado. E, nesta tarefa, cabe aos tribunais um desempenho essencial, na medida em que podem delimitar e precisar conceitos e mostrar quais são os comportamentos adequados à letra e ao espírito das normas.

No âmbito desta comunicação vão ser objecto de atenção oito potenciais problemas. Cada um deles será, a contragosto, objecto de uma apreciação sumária. Esta é, não obstante, a análise possível, dado que o que se visa é problematizar, lançar as bases de uma discussão, não apresentar soluções.

Sem serem objecto de apreciação ficam, ainda, um conjunto de outros problemas que também seriam merecedores de atenção. Como pista para quem deles se possa ocupar, importa, nomeadamente, ter em consideração a existência: i) da ilegalidade em matéria fiscal; ii) a apreciação da aplicação dos critérios discricionários de funcionamento do Fundo de Compensação Autárquica; iii) a apreciação das contas das autarquias locais; e iv) a reversão de prédios ou de direitos objecto de expropriação pela autarquia local.

Sem se ter adoptado nenhum critério para proceder à sua sequenciação, os problemas que constituirão objecto de apreciação são os seguintes:

- a) a delimitação das atribuições das autarquias locais;
- b) o reconhecimento da legalidade de regulamentos autónomos das autarquias locais;
- c) a impugnação contenciosa dos actos das autoridades tutelares;
- d) a impugnação contenciosa dos actos ratificativos de actos dos órgãos das autarquias locais;
- e) a impugnação contenciosa da decisão de perda de mandato dos titulares e membros dos órgãos das autarquias locais;
- f) a impugnação contenciosa do acto de dissolução dos órgãos das autarquias locais;
- g) o regime sancionatório das autarquias locais;
- h) a ilegalidade dos regimentos ou dos regulamentos internos dos órgãos colegiais autárquicos.

2. O ENQUADRAMENTO GERAL DA QUESTÃO DA IMPUGNABILIDADE DOS ACTOS ADMINISTRATIVOS AUTÁRQUICOS

Vamos iniciar a nossa comunicação fazendo um enquadramento geral da questão da impugnabilidade dos actos administrativos autárquicos. Primeiro para apreciar, em termos gerais, os artigos 106 a 108 da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, e, em seguida, para fazer uma referência autónoma à questão da nulidade dos actos com fundamento em violação de direitos fundamentais.

2.1. Os artigos 106 a 108 da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro

O enquadramento geral da matéria da impugnabilidade dos actos administrativos autárquicos pode ser encontrado nos artigos 106 a 108 LAL⁽²⁾. Nos dois primeiros artigos estão previstas as causas e o regime da nulidade e da anulabilidade das decisões e deliberações dos órgãos autárquicos, enquanto no terceiro são referenciados os termos em que pode ser levada a cabo a respectiva impugnação.

A questão da impugnabilidade dos actos administrativos autárquicos está prevista em termos gerais no artigo 108 LAL. Em conformidade com esta disposição, “as deliberações ou decisões de órgãos autárquicos, que contenham actos administrativos definidores de situações jurídicas de particulares com eficácia externa, ficarão submetidos para efeitos de impugnação graciosa ou contenciosa, a regime idêntico aos actos de natureza equivalente emanados por órgãos próprios do Estado”.

Daqui resulta, como princípio, uma equiparação entre os actos administrativos emanados pelos órgãos da administração central do Estado, como categoria geral, e os actos administrativos autárquicos, como espécie particular, ao nível do contencioso administrativo. Assim sendo, os critérios que tiverem sido encontrados para caracterizar o acto passível de impugnação tanto podem ser utilizados relativamente a uns, como no que concerne aos outros. O que sejam, nestes termos, “...actos administrativos definidores de situações jurídicas de particulares com eficácia externa imediata...”, resultantes de deliberações ou decisões de órgãos autárquicos, é algo que há-de resultar da transposição do conceito que tiver sido adoptado para os actos administrativos emanados dos órgãos do Estado.

Não existe, portanto, nesta matéria qualquer especialidade digna de nota, na medida em que a caracterização dos actos recorríveis está sujeita a uma disciplina e a um “...regime idêntico ao dos actos de natureza equivalente emanados por órgãos do Estado”.

Nos artigos 106 e 107 LAL encontramos, por seu turno, respectivamente, as causas de nulidade e de anulabilidade das deliberações e das decisões dos órgãos autárquicos.

O artigo 106 LAL prevê, por um lado, que são “...impugnáveis, sem dependência de prazo, por via de interposição de recurso contencioso ou de defesa em qualquer processo administrativo ou judicial...”, as deliberações e as decisões:

- a) que forem estranhas às atribuições da autarquia local;
- b) que forem tomadas sem *quorum*, ou sem a maioria legalmente exigida;
- c) que transgridam as disposições legais respeitantes ao lançamento de impostos;
- d) que careçam absolutamente de forma legal;

(2) Na presente comunicação serão utilizadas as seguintes siglas:

— LAL — Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro — Lei do quadro jurídico legal para a implantação das Autarquias Locais, também referida como Lei das Autarquias Locais
— LTAE — Lei n.º 7/97, de 31 de Maio — Lei de Tutela Administrativa do Estado sobre as Autarquias Locais
— LFA — Lei n.º 9/97, de 31 de Maio — Lei das Finanças e Património Autárquicos

- e) que nomeiem funcionários a quem faltem requisitos exigidos por Lei, com preterição de formalidades essenciais ou de preferências legalmente previstas;
- f) que violem direitos fundamentais dos cidadãos.

O artigo 107 estipula, por outro lado, que podem ser "...impugnados, em recurso contencioso, dentro do prazo legal..." as deliberações e decisões de órgãos autárquicos:

- a) feridas de incompetência;
- b) vício de forma;
- c) desvio de poder;
- d) violação da lei, regulamento ou contrato administrativo.

As causas de nulidade e de anulabilidade, conforme constam dos artigos citados, também não implicam na maioria das situações uma apreciação diferenciada daquela que é prestada aos actos administrativos emanados pelos órgãos do Estado. Excepcionam, contudo, este entendimento as alíneas a) e f) do n.º 1 do artigo 106 LAL. No primeiro caso, como será desenvolvido adiante, porque se relaciona com a questão central da repartição das atribuições entre o Estado e as autarquias locais. No segundo caso, porque representa a introdução de uma cláusula geral de protecção dos direitos fundamentais dos cidadãos, em cuja densificação os tribunais administrativos vão ter um papel decisivo.

Não podendo esta segunda questão ser objecto de um tratamento desenvolvido, na medida em que representaria um desvio em relação ao tema central desta comunicação, importa chamar, no entanto, a atenção para três aspectos que a sintetizam.

2.2. A nulidade dos actos administrativos autárquicos com fundamento na violação dos direitos fundamentais

Em primeiro lugar, em termos gerais, é necessário ter em consideração que a previsão da nulidade dos actos administrativos autárquicos com fundamento na violação dos direitos fundamentais é uma tradução da relevância que a matéria tem na Constituição da República de Moçambique e na ordem jurídica moçambicana. É que, na verdade, os direitos fundamentais representam um dos pilares estruturantes da Constituição da República de Moçambique vigente. Nestes termos, o Título II, nominado "Direitos, Deveres e Liberdades Fundamentais", consagra um catálogo de direitos fundamentais, bastante extenso e actualizado, nos artigos 66 a 106. E, nos artigos 80 a 82, encontramos o fundamento da protecção e tutela dos direitos dos cidadãos, nomeadamente quando reconhecem ao cidadão o direito de "...impugnar os actos que violem os seus direitos estabelecidos na Constituição e nas demais leis" e de "...recorrer aos tribunais contra os actos que violem os seus direitos reconhecidos pela Constituição e pela lei".

Em segundo lugar, ao nível da actividade autárquica, deve ser sublinhado que a cominação de nulidade para os actos autárquicos que violem os direitos fundamentais representa um limite expresso à actuação dos órgãos autárquicos. Neste sentido, representa uma concretização do que se encontra previsto no artigo 14 LAL, na medida em que, em consonância com esta disposição, a "...autarquia local desenvolve a sua actividade em

estreita obediência à Constituição, aos preceitos legais e regulamentares e aos princípios gerais de direito...”. É que, sendo genérica a vinculação ao princípio da legalidade, a relevância desta disposição é a de explicitar as consequências do desrespeito dos direitos que constituem o seu núcleo essencial.

Em terceiro lugar, é importante pôr em destaque que, em resultado desta disposição, foi atribuída aos tribunais administrativos uma tarefa adicional à função de resolução de conflitos que lhes é adjudicada em termos gerais. É que, em termos particularmente intensos, a concretização das situações em que um acto deve ser declarado nulo, por violação de direitos fundamentais, depende de uma apreciação material da situação em litígio⁽³⁾. Isso significa que as instâncias jurisdicionais administrativas devem fazer um esforço para delimitar quais é que são as condições e as circunstâncias em que isso pode acontecer. Isto é, dito de outra forma, que os tribunais administrativos vão contribuir para fixar o sentido e o conteúdo dos direitos fundamentais no âmbito da ordem jurídica moçambicana. Caso contrário, a invocação desta causa de nulidade tanto pode redundar num acréscimo inconsequente da actividade jurisdicional, como na denegação de justiça daqueles que viram os seus direitos violados.

A previsão da nulidade para as decisões e deliberações que “...violem direitos fundamentais dos cidadãos”, vai, em conformidade, atribuir aos tribunais administrativos um papel central na sua vivificação. Isto é, na passagem do catálogo dos direitos fundamentais dos cidadãos do papel em que estão impressas as leis, para a vida do dia-a-dia em que estes são postos em causa e violados e devem ser salvaguardados.

Concluído o enquadramento geral da matéria, que teve por intenção situar os problemas que podem ser postos pela legislação autárquica e pela actividade dos órgãos descentralizados ao contencioso administrativo, importa agora passar ao núcleo central da comunicação que foi anunciada.

3. OITO PROBLEMAS QUE A LEGISLAÇÃO AUTÁRQUICA PODE PÔR AO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

3.1. Considerações gerais

A existência de órgãos descentralizados é uma novidade na ordem jurídica moçambicana. Introduzidos no texto constitucional através da Lei n.º 9/96, de 22 de Novembro, têm a sua organização e funcionamento previstos e desenvolvidos nas Leis n.ºs 2/97, de 18 de Fevereiro, e 7/97 a 11/97, de 31 de Maio.

É a sua novidade, e o facto de se estar em presença de uma legislação que só agora começa a ser testada no confronto com a realidade, que estão na base das interrogações que vão ser postas em comum.

(3) Sobre a questão em Portugal, em que a redacção da alínea *d*), do n.º 2 do artigo 133 do Código do Procedimento Administrativo é similar à da disposição em apreço, apenas se distinguindo na referência ao “conteúdo essencial” do direito fundamental, v. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES e JOÃO PACHECO DE AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo, Comentado*, 2.ª ed., Coimbra, 1997, pp. 646 e 647.

Do que se vai tratar é, como foi referido anteriormente, de potenciais problemas, de questões que podem surgir no normal desenrolar da actividade autárquica. Alguns, como a delimitação das atribuições das autarquias, são questões que podem surgir continuamente, na decorrência do gradualismo do processo de municipalização. Outros, como a dissolução dos órgãos, perfilam-se previsivelmente como de ocorrência rara. São, em qualquer caso, questões que merecem discussão, de forma a permitir um adequado enquadramento jurídico, dado que em muitos casos implicam, igualmente, uma ponderação de circunstâncias que excedem o campo normativo.

Passemos, então, à apreciação dos oito problemas que foram escolhidos como paradigmáticos das questões que a actividade das autarquias locais e a aplicação da legislação autárquica podem colocar ao contencioso administrativo.

3.2. A delimitação das atribuições das autarquias locais

O primeiro problema que pode ser posto pela legislação autárquica ao contencioso administrativo é o de ser chamado a participar na delimitação das atribuições das autarquias locais.

A complexidade desta questão resulta de dois aspectos distintos e complementares. Por um lado, numa perspectiva estática, por se estar em presença de um sistema de distribuição de atribuições em que coexistem em simultâneo atribuições das autarquias locais, atribuições do Estado e atribuições partilhadas pelo Estado e pelas autarquias locais. E, por outro lado, numa perspectiva dinâmica, em consequência da concretização da repartição de atribuições entre o Estado e as autarquias locais estar prevista como o resultado de um processo gradual.

A delimitação das atribuições entre o Estado e as autarquias locais implica que se sublinhe, antes de mais, que se está em presença de pessoas colectivas públicas autónomas, dotadas de um poder legitimado democraticamente. Nesse sentido, expressamente prevê o n.º 2 do artigo 189 da Constituição da República de Moçambique que “as autarquias locais são pessoas colectivas públicas (...) que visam a prossecução dos interesses das populações respectivas, sem prejuízo dos interesses nacionais e da participação do Estado”.

Nestes termos, se avançarmos com base na perspectiva estática, o primeiro passo a dar será o de delimitar as matérias que constituem as atribuições das autarquias locais. É que, sendo o Estado dotado de fins gerais, a delimitação deverá visar a fixação, pela positiva, das matérias que constituem as áreas de actuação das autarquias locais. Isto porque, uma vez que tenham sido apuradas quais é que estas são, está-se em condições de simultaneamente encontrar, pela negativa, quais é que são as fronteiras das atribuições do Estado posteriores à descentralização.

O apuramento de quais sejam concretamente as atribuições das autarquias locais implica que se tenham em consideração o artigo 6 LAL, especificamente dedicado a esta matéria, o artigo 25 LFA, e algumas das alíneas do n.º 1 do artigo 56 LAL, que o concretizam, ao regularem, respectivamente, as áreas de investimento público das autarquias locais e a competência do Conselho Municipal. O âmbito delimitado pela conjugação destes três artigos é confirmado pelos artigos 69 e 70 LFA, que estipulam quais é que são as matérias em relação às quais é permitida a cobrança, respectivamente, de taxas por licenças concedidas e de tarifas e taxas pela prestação de serviços.

Nestes termos, em conformidade com o artigo 6 LAL, as atribuições das autarquias locais são:

- a) o desenvolvimento económico e social local;
- b) o meio ambiente, o saneamento básico e a qualidade de vida;
- c) o abastecimento público;
- d) a saúde;
- e) a educação;
- f) a cultura, os tempos livres e o desporto;
- g) a polícia da autarquia;
- h) a urbanização, a construção e a habitação.

A repartição das atribuições entre o Estado e as autarquias não está, no entanto, pensada em termos de atribuições exclusivas e mutuamente excludentes. Na verdade, paralelamente à previsão de atribuições do Estado e das autarquias, a legislação autárquica prevê ainda a possibilidade de existirem atribuições partilhadas e de serem levadas a cabo actividades em colaboração. Nesse sentido, devem ser tidos em consideração o n.º 2 do artigo 8 e o artigo 27 LAL, o n.º 1 do artigo 22 e o artigo 25 LFA.

Por um lado, ao nível do enquadramento geral, o n.º 2 do artigo 8 LAL, expressamente prevê a existência de "...atribuição que a Administração do Estado partilhe com a autarquia local", enquanto o n.º 1 do artigo 27 LAL, determina que "as autarquias locais e as estruturas locais das organizações sociais e da administração directa e indirecta do Estado coordenarão os respectivos projectos e programas e articularão as suas acções e actividades com vista à realização harmoniosa das respectivas atribuições".

Por outro lado, ao nível do regime jurídico-legal das finanças e do património das autarquias locais, o n.º 1 do artigo 22 LFA, prevê genericamente a possibilidade de um regime de coordenação de actuações em matéria de investimento público. Desta forma, o n.º 2 do artigo 25, estipula expressamente que "a vocação autárquica de investimento nas áreas (autárquicas) não prejudica iniciativas de investimento nas mesmas áreas por parte do Estado, as quais devem, todavia, desenvolver-se sempre em coordenação com a autarquia interessada, numa base de acordo prévio indispensável". A isso acresce que, no artigo 26 LFA, está previsto um regime idêntico relativamente a investimentos que não sejam enquadráveis no âmbito do artigo anterior.

Nestes termos, a densificação do que sejam as actuações concretas que podem vir a ser levadas a cabo pelas autarquias locais no âmbito das suas atribuições é uma tarefa extremamente complexa, dado que, em muitos casos, vão ter de ser conjugadas com as atribuições do Estado, nomeadamente dos órgãos locais do Estado. Nesse sentido, prevê o n.º 2 do artigo 6 LAL que "a prossecução das atribuições das autarquias locais é feita de acordo com os recursos financeiros ao seu alcance e respeita a distribuição de competências entre os órgãos autárquicos e os de outras pessoas colectivas de direito público, nomeadamente o Estado...".

Se a abordagem desta matéria com base numa perspectiva estática nos conduz à ideia de que a determinação das matérias de natureza autárquica deve ser feita de uma forma cautelosa, a aproximação da perspectiva dinâmica vem claramente confirmá-la.

É que, não obstante a delimitação de atribuições que consta do artigo 6 LAL, a descentralização foi planeada e está a ser executada de acordo com um princípio de gradualismo. O que isso significa é que o exercício efectivo das atribuições previstas no artigo 6 LAL pode vir a ser efectivado ao longo de um período mais ou menos longo, tendo em consideração a avaliação que vá sendo feita da evolução do processo de descentralização. O artigo 25 LAL e o n.º 1 do artigo 12 LFA, confirmam este princípio fundamental da institucionalização do poder local, ao ser determinado que “a transferência de funções actualmente exercidas por qualquer dos órgãos do Estado para as autarquias locais deve operar-se de forma gradual, de modo a permitir a criação e consolidação dos necessários requisitos de capacitação técnica, humana e financeira dos órgãos locais”.

Daqui resulta, em conformidade, que a questão da delimitação das atribuições das autarquias, pela sua complexidade, pode gerar controvérsias entre as pessoas colectivas públicas intervenientes. Cujas soluções, como é evidente, em determinados casos, só poderá ser encontrada, em termos definitivos, por recurso aos tribunais administrativos.

3.3. O reconhecimento da legalidade de regulamentos autónomos das autarquias locais

O segundo problema que pode ser posto pela legislação autárquica ao contencioso administrativo é o do reconhecimento da legalidade de regulamentos autónomos que sejam emitidos pelas autarquias locais.

Nos termos do artigo 11 LAL, “as autarquias dispõem de poder regulamentar próprio sobre matéria integrada no quadro das suas atribuições, nos limites da Constituição, de leis e de regulamentos emanados das autoridades com poder tutelar”. Numa primeira abordagem, tendo em consideração a formulação desta disposição, a resposta à questão poderia ser negativa. Isto é, no sentido de se entender que o exercício do poder regulamentar autárquico só pode ter lugar para proceder à regulamentação da legislação de âmbito nacional.

Este entendimento pode suscitar, no entanto, algumas dúvidas tendo em consideração que a legislação autárquica adoptou a distinção entre regulamentos e posturas. Nesse sentido, a alínea *a*) do n.º 3 do artigo 45 LAL, prevê que compete à Assembleia Municipal, sob proposta do Conselho Municipal, “aprovar regulamentos e posturas”.

Na legislação autárquica em vigor não se encontra, contudo, qualquer critério relevante para proceder à distinção entre estes dois tipos de actos. Em face desta situação o contencioso administrativo será confrontado com duas hipóteses. Ou entende que se trata de uma pura questão terminológica, daí resultando estar-se em presença de actos de natureza equivalente. Ou considera, pelo contrário, que se está em presença de actos passíveis de ser diferenciados.

Na origem da possibilidade de se estar em presença de actos de natureza distinta, está a divisão existente nesta matéria na legislação portuguesa anterior à independência de Moçambique ⁽⁴⁾. Segundo a bipartição então existente, os regulamentos municipais

⁽⁴⁾ A origem da distinção pode ser encontrada no artigo 52 do Código Administrativo português de 1936/1940. Sobre a questão v. AIRES DE JESUS FERREIRA PINTO, “Postura”, in *Dicionário Jurídico da*

adoptariam a forma de posturas quando tivessem a natureza de regulamentos autónomos, e a forma de regulamentos quando tivessem a natureza de regulamentos que visassem completar ou executar uma lei existente de âmbito nacional.

A segunda posição é, aliás, reforçada, no âmbito da consagração do poder regulamentar autónomo, pelo artigo 23 LFA, quando se prevê que “compete ao Governo a aprovação de normas e regulamentos gerais relativos a realização de investimentos públicos e respectiva fiscalização, sem prejuízo do exercício da competência regulamentar própria dos órgãos autárquicos”.

Deve ser, além disso, sublinhado que a aprovação de regulamentos fundados exclusivamente no poder regulamentar das autarquias locais irá ser imposta, em muitos casos, em Moçambique, pela necessidade da autarquia local disciplinar uma matéria no âmbito das suas atribuições em relação à qual não existe qualquer legislação de âmbito nacional ⁽⁵⁾.

3.4. A impugnação contenciosa dos actos das autoridades tutelares

O terceiro problema que pode ser posto pela legislação autárquica ao contencioso administrativo é o da impugnação contenciosa dos actos das autoridades tutelares.

A actividade das autarquias locais está sujeita a tutela administrativa ⁽⁶⁾ por parte do Estado. Nesse sentido, o n.º 1 do artigo 194 da Constituição da República de Moçambique, prevê que “as autarquias locais estão sujeitas à tutela administrativa do Estado” e a Lei n.º 7/97, de 31 de Maio, estabeleceu o regime jurídico da tutela administrativa do Estado a que estão sujeitas as autarquias locais.

Daqui resulta que a actividade da tutela administrativa do Estado é uma actividade vinculada à lei e que o seu exercício deve ser levado a cabo no estrito respeito da legislação em vigor. Nestes termos, as ilegalidades do órgão de tutela nesta matéria podem ter lugar em três situações distintas.

Em primeiro lugar, em termos gerais, podem consistir numa intromissão na actividade autárquica. Em segundo lugar, podem ter lugar aquando da ratificação de determinados actos. E, em terceiro lugar, podem concretizar-se na aplicação ilegal das sanções da perda de mandato e da dissolução dos órgãos das autarquias.

Neste ponto vamos apreciar a primeira das situações, procedendo posteriormente, nos pontos seguintes, a uma apreciação autonomizada da segunda e da terceira situações.

Administração Pública, vol., VI, Lisboa, 1994, p. 418. Utilizando a distinção, no âmbito do direito administrativo português, ver DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Direito Administrativo*, vol. 3, Lisboa, 1989, p. 24.

⁽⁵⁾ Os problemas que levanta a delimitação do âmbito de um poder regulamentar independente das autarquias é passível de ser demonstrada pela dificuldade em assumir a sua existência relativamente aos órgãos do poder político central. Sobre a questão, no âmbito da ordem jurídica moçambicana, relativamente ao Governo, v. GILLES CISTAK, “Poder legislativo e poder regulamentar na Constituição da República de Moçambique de 30 de Novembro de 1990. *De lege condita e de lege ferenda*”, Revista Jurídica, Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane, 1996, vol. I, pp. 5 e ss., nomeadamente quando afirma, p. 29, que “não é possível apoiar a teoria do regulamento autónomo porque nenhuma das matérias escapa totalmente à competência do legislador”.

⁽⁶⁾ Sobre as modalidades possíveis do poder de tutela administrativa, v. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 2.ª ed., Coimbra, 1994, pp. 692 e ss.

A intromissão ilegal do órgão de tutela na actividade das autarquias locais vai traduzir-se, em termos gerais, em actuações que têm por objectivo limitar a sua autonomia em contradição com o que se encontra previsto no n.º 2 do artigo 3 LTAE.

Nestes termos, serão ilegais, e passíveis de impugnação contenciosa, todas as situações em que:

- i) a actividade de fiscalização, realizada através de inspecções, de inquéritos ou de sindicâncias, seja utilizada com objectivos distintos da verificação da legalidade;
- ii) haja exercício do poder tutelar relativamente ao mérito dos actos administrativos, em casos e de forma não previstas na lei.

Importa, além disso, ter em consideração que a forma como está prevista a impugnação contenciosa da dissolução dos órgãos autárquicos pode gerar situações de interferência, nomeadamente se a dissolução não tiver ultrapassado os prazos previstos no n.ºs 2 e 3 do artigo 15 LTAE. Na verdade, não tendo a interposição do recurso efeito suspensivo, importa saber se os actos praticados pela comissão administrativa são passíveis de impugnação, no âmbito do processo especial do artigo 15 LTAE, se esta tiver deixado de exercer funções por o Governo ter revogado o decreto de dissolução, nos termos do n.º 3 do artigo citado. É que, nos termos deste artigo, “o Conselho de Ministros poderá contestar, querendo, a impugnação do Decreto de dissolução, no prazo de trinta dias a contar da data da notificação, ou revogar o seu Decreto, antes da deliberação do Tribunal Administrativo”.

Ao contencioso administrativo caberá, em conformidade, densificar os conceitos respeitantes a esta matéria, de modo a impedir que os órgãos de tutela possam, através da sua actuação, pretender limitar a esfera de autonomia das autarquias locais.

3.5. A impugnação contenciosa dos actos ratificativos de actos dos órgãos das autarquias locais

O quarto problema que pode ser posto pela legislação autárquica ao contencioso administrativo é o da impugnação contenciosa de actos ratificativos de actos dos órgãos das autarquias locais pelo órgão da tutela administrativa.

A Lei da Tutela Administrativa do Estado, prevê, no n.º 1 do seu artigo 6, que “a eficácia de certos actos administrativos (...) fica dependente da ratificação do órgão da tutela administrativa” (7). Em conformidade, o n.º 2 do mesmo artigo espitula que são sujeitos a ratificação os actos administrativos:

- a) que a lei expressamente determine;
- b) que aprove o plano de desenvolvimento da autarquia local;

(7) Uma adequada resolução dos problemas que se venham a pôr neste âmbito implica que se tenha previamente fixado o tipo de competência dos órgãos envolvidos. Sobre a questão, tendo em consideração a distinção entre competência excepcional e competência normal atribuída ao órgão, v. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Direito Administrativo*, vol. III, Lisboa, 1989, pp. 144 e ss.

- c) que aprovem o orçamento;
- d) que aprovem o plano de ordenamento do território;
- e) que aprovem o quadro de pessoal;
- f) que aprovem a contracção de empréstimos e de amortização plurianual.

Neste caso, o órgão de tutela dispõe "...da faculdade de ratificar ou não o acto administrativo, não podendo introduzir ou propôr alterações nem substituí-lo por outro". Em caso de não ratificação, o n.º 5 do artigo 5 LTAE, determina que os actos administrativos "...são inexecutáveis". A não ratificação deve ser objecto de fundamentação adequada, só podendo ter lugar, nos termos, do n.º 2 do artigo 7 LTAE, em resultado de "...ilegalidade do acto sujeito a tutela ou na sua desconformidade com os planos e programas a que a autarquia esteja vinculada, nos termos da lei".

Nestes termos, poderá haver lugar a recurso contencioso em duas situações. Por um lado, quando tenha sido ratificado um acto ilegal. E, por outro lado, quando a recusa de ratificação não tenha fundamento legal. Nesse sentido, o n.º 7 do artigo 7 LTAE, prevê que têm legitimidade para o recurso contencioso: "a) as pessoas que neles tenham interesse legítimo, directo, imediato e actual" e "b) o órgão tutelado, nos casos de recusa da ratificação ou ratificação parcial ou ainda sob condição".

Relativamente aos actos que necessitam de ratificação, importa ter em consideração que o contencioso administrativo poderá vir a ser confrontado, por um lado, com a qualificação dos actos que podem vir a ser enquadrados no conceito de "plano de desenvolvimento da autarquia local" e "ordenamento do território" e, por outro, com o alcance da apreciação da legalidade dos quadros de pessoal.

No primeiro caso, a situação resulta do facto de que nos artigos 24 e 27 LFA, além das expressões utilizadas no artigo 6 LTAE, é, ainda, feita referência a "...planos de estrutura, gerais e parciais de urbanização...", a "...planos de pormenor...", à "...delimitação e aprovação de áreas de prioritárias de desenvolvimento urbano e de construção...", a "...planos de renovação de áreas degradadas e de recuperação de centros históricos e culturais...", a "...programa de desenvolvimento urbanístico ou no faseamento do plano de estrutura, urbanização geral, parcial ou de pormenor...", e a "...operações de loteamento...". No último caso, importa, aliás, ter em consideração que o n.º 5 do artigo 27 LFA, sujeita a ratificação as operações de loteamento "...sempre que, pela sua dimensão ou localização, as obras a desenvolver impliquem alterações significativas das condições ambientais e das infraestruturas existentes na área da própria autarquia ou em áreas de outras circunscrições territoriais vizinhas...".

No segundo caso, relativamente ao alcance da apreciação da legalidade dos quadros de pessoal, o contencioso administrativo, em face do enquadramento constitucional e legal, terá de decidir os moldes em que a apreciação do órgão tutelar poderá incidir sobre:

- i) a aprovação pela Assembleia Municipal, sob proposta do Conselho Municipal, nos termos da alínea *h*) do n.º 3 do artigo 45 LAL, de um quadro de pessoal próprio da autarquia local;
- ii) a adequação às atribuições que estão a ser efectivamente prosseguidas pela autarquia local do número de funcionários e agentes previstos no quadro de pessoal, de molde a preencher o requisito constante no n.º 2 do artigo 18 LAL, nos ter-

mos do qual este deverá ser "...organizado de acordo com as respectivas necessidades permanentes";

- iii) a conformidade do quadro de pessoal com a legislação em vigor, nomeadamente no que respeita às carreiras, recrutamento e regime remuneratório.

A questão da apreciação da legalidade dos quadros de pessoal será, importa sublinhá-lo, potencialmente geradora de situações litigiosas, dado que a legislação actualmente em vigor relativamente aos funcionários e agentes do Estado, embora seja substancialmente adequada à regulação do estatuto dos funcionários e agentes da administração local, não parece que possa, enquanto tal, ser aplicada a estes, na medida em que:

- i) por um lado, a administração local é composta por pessoas colectivas públicas diferentes do Estado, o que implica que não existe qualquer relação funcional dos funcionários e agentes da administração local ao Estado e que a dependência hierárquica tem no topo o órgão executivo singular da autarquia local;
- ii) e, por outro, que prosseguindo as autarquias locais atribuições distintas das do Estado, o pessoal que integra os seus quadros de pessoal deverá estar adaptado às actividades concretas que estão a ser levadas a cabo por estas, o que implica, nomeadamente, que as autarquias locais possam ter à sua escolha carreiras e categorias profissionais específicas adequadas a essas atribuições.

3.6. A impugnação contenciosa da decisão de perda de mandato dos titulares e membros dos órgãos das autarquias locais

O quinto problema que pode ser posto pela legislação autárquica ao contencioso administrativo é o da impugnação contenciosa da perda de mandato dos titulares e membros dos órgãos das autarquias locais.

A perda de mandato dos titulares e membros dos órgãos das autarquias locais vem prevista nos artigos 98 e 99 LAL e nos artigos 10 a 12 LTAE.

O processo para a perda de mandato está previsto no artigo 99 LAL e no artigo 11 LTAE. Em conformidade com esta regulamentação:

- i) o órgão de tutela deverá verificar "...o facto motivador da perda do mandato...", nos termos do n.º 3 do artigo 99 LAL e proceder a um inquérito sobre a situação, nos termos do n.º 1 do artigo 11 LTAE;
- ii) o órgão de tutela deve assegurar, nos termos do n.º 4 do artigo 11 LTAE, que o "...visado seja ouvido, fixando-lhe o prazo de trinta dias para a apresentação da sua defesa e fornecendo-lhe todos os elementos por ele solicitados que possam ser essenciais para a defesa e de que ainda não tenha conhecimento, nomeadamente os relatórios dos inquéritos e sindicâncias e respectivos elementos de prova";
- iii) em face da defesa que tiver sido produzida pelo visado, se tiver sido provada a situação geradora da perda do mandato, o resultado do inquérito deverá ser submetido a Conselho de Ministros, para efeitos de decisão, nos termos do n.º 5 do artigo 11 LTAE e do n.º 4 do artigo 99 LAL.

O n.º 6 do artigo 11 LTAE, determina expressamente que a decisão de perda de mandato, com a forma de decreto de perda de mandato, é "...impugnável junto do Tribunal Administrativo pelo titular ou membro visado".

Em consonância, o artigo 12 LTAE criou um procedimento especial para a apreciação da impugnação contenciosa da perda de mandato. De acordo com esta disposição, a interposição do recurso pelo titular ou membro deve ser feita no prazo de vinte dias a contar da data da publicação do decreto do Conselho de Ministros e tem efeito suspensivo, nos termos do n.º 2. Por essa razão, o seu n.º 4 estipula que "o processo previsto nos números anteriores tem carácter urgente".

São fundamentalmente dois os problemas com que o contencioso administrativo pode ser confrontado nesta matéria: por um lado, a questão da qualificação de quem é titular ou membro para efeitos de perda de mandato; e, por outro lado, quais é que são as situações que podem conduzir à perda de mandato.

No primeiro caso, a questão a resolver pelo contencioso administrativo é a de saber se a perda de mandato se aplica aos membros da Assembleia Municipal e aos vereadores do Conselho Municipal. Esta dúvida resulta da conjugação dos artigos 98 e 99 LAL que, ao tratarem da perda de mandato, a circunscrevem aos "titulares de órgãos autárquicos", com o artigo 2 da Lei n.º 9/97, de 31 de Maio, que distingue entre titulares e membros dos órgãos, e qualifica os vereadores como membros dos órgãos locais e não como seus titulares. No mesmo sentido, da perda de mandato ser restrita aos titulares dos órgãos autárquicos, dispõe ainda o artigo 10 LTAE.

Em sentido contrário, pode ser, no entanto, sustentado que o sentido da perda de mandato, com os fundamentos previstos nos artigos 9 e 10 LTAE, e nos artigos 98 e 99 LAL, deve ser de aplicação genérica a todos aqueles que desempenhem cargos na estrutura institucional dos municípios, quer tenham sido eleitos, quer tenham sido escolhidos pelo órgão executivo singular que foi objecto de eleição.

São, no entanto, duas situações diversas, aquelas em que se encontram os membros da Assembleia Municipal e os vereadores do Conselho Municipal. Daqui resulta existirem duas alternativas à opção do interprete qualificado que é o Tribunal Administrativo:

- a) ou entende que a perda de mandato se aplica a todos aqueles que desempenham um cargo no âmbito da estrutura institucional municipal;
- b) ou entende que o cargo de vereador, na medida em que o exercício de funções não depende de eleição, exige um tratamento autonomizado.

Se optar pela primeira alternativa, está alargar o conceito de titular previsto nos artigos 98 e 99 LAL, de forma a incluir o sentido de membro que pode ser encontrado no artigo 2 LAL. Se, pelo contrário, optar pela segunda alternativa, a solução para a questão não encontra tratamento específico na legislação autárquica e implica a integração da lacuna com base na regulamentação existente.

Na ponderação das duas alternativas, deve ser tido em consideração que:

- a) a primeira conduz à uniformização dos procedimentos de perda de mandato e reconhece ao vereador a possibilidade de impugnação contenciosa da decisão de perda de mandato;

- b) a segunda faz prevalecer o princípio da liberdade de escolha dos vereadores pelo Presidente do Conselho Municipal.

No sentido da segunda solução, não obstante não ter carácter vinculativo, nem poder ser tido como condicionante da solução interpretativa e integrativa, pode ser objecto de referência o projecto de modelo de Regimento do Conselho Municipal, produzido pelo Ministério da Administração Estatal, que não prevê a perda de mandato dos vereadores.

No segundo caso, relativamente às situações de perda de mandato, deve ser referido que a legislação autárquica prevê um conjunto muito diversificado de causas que podem conduzir a esse efeito, em resultado da conjugação dos artigos 98 e 99 LAL e do artigo 10 LTAE.

Assim, serão fundamento de perda de mandato de titular ou de membro dos órgãos autárquicos, qualquer que seja a amplitude que seja dado a esse conceito:

- a) a prática de ilegalidades graves no âmbito da gestão autárquica;
- b) a responsabilidade culposa pela inobservância, por parte da autarquia local, das suas atribuições;
- c) a manifesta negligência no exercício das suas competências e dos respectivos poderes funcionais;
- d) a não aprovação, em tempo útil, de instrumentos essenciais ao funcionamento da autarquia local;
- e) a prática de actos contrários à Constituição;
- f) a persistente violação da lei;
- g) a violação grave da ordem pública;
- h) a condenação por crime punível com prisão maior;
- i) o internamento por medida de prevenção ou segurança;
- j) a existência de incompatibilidade, sem que tenha havido renúncia, num prazo de 15 dias, ao cargo ou à actividade incompatível;
- k) o surgimento de uma situação de inelegibilidade após as eleições ou o ter-se tornado conhecida qualquer situação de inelegibilidade anterior à eleição;
- l) a falta de comparência, sem justificação, a seis reuniões seguidas ou a doze reuniões interpoladas do órgão autárquico;
- m) a inscrição, após as eleições, em partido político diverso ou a adesão a lista diferente daquela a que se apresentaram a sufrágio;
- n) a existência de situações de incompatibilidade, resultado de conflitos de interesses, em que não tenha sido pedida escusa de participação na decisão de processo administrativo, acto ou contrato de direito público ou privado;
- o) a verificação, em momento posterior ao da eleição, da prática por acção ou omissão de ilegalidades graves em mandato imediatamente anterior exercido num órgão de qualquer autarquia local.

Ao contencioso administrativo caberá, neste caso, delimitar as situações de facto em que são aplicáveis os fundamentos previstos nas normas citadas e que integram um conjunto de conceitos indeterminados carecidos de densificação.

3.7. A impugnação contenciosa do acto de dissolução dos órgãos das autarquias locais

O sexto problema que a legislação autárquica pode levantar ao contencioso administrativo é o da impugnação contenciosa do acto de dissolução dos órgãos das autarquias locais.

A dissolução dos órgãos das autarquias locais vem prevista nos artigos 30 e 99 LAL, e nos artigos 13 a 15 LTAE.

O processo para a dissolução dos órgãos das autarquias locais está previsto no artigo 30 LAL e no artigo 13 da LTAE. Em conformidade com esta regulamentação:

- i) o órgão de tutela deverá apreciar os factos relativos à dissolução através das modalidades de verificação da legalidade previstas no artigo 4 LTAE;
- ii) no caso do conselho municipal ou de povoação, a dissolução "...é precedida de audição da correspondente assembleia municipal ou de povoação", nos termos do n.º 5 do artigo 13 LTAE;
- iii) a dissolução é proposta pelo ministro com poderes tutelares, nos termos do n.º 2 do artigo 13 LTAE;
- iv) a dissolução será ordenada, em termos fundamentados, por decreto ⁽⁸⁾ do Governo, reunido em Conselho de Ministros, nos termos conjugados do n.º 5 do artigo 98 LAL e do artigo 13 LTAE;
- v) o decreto de dissolução deverá designar a "...comissão administrativa que substituirá os órgãos dissolvidos até à posse dos titulares dos novos órgãos eleitos", respectiva composição e competência, e indicar "...o prazo para a realização das eleições intercalares", se o período para a realização de eleições autárquicas gerais for superior a doze meses, nos termos conjugados do n.º 3 do artigo 13 e dos n.ºs 5 e 6 do artigo 98 LAL.

O n.º 1 do artigo 15 LTAE, determina expressamente que o decreto de dissolução, é "...contenciosamente impugnável junto do Tribunal Administrativo por qualquer dos membros do órgão dissolvido".

Em consonância, o artigo 15 citado, criou um procedimento especial para a apreciação da impugnação contenciosa da perda de mandato. De acordo com esta disposição, nos termos do seu n.º 2, a interposição do recurso deve ser feita no prazo de trinta dias a contar da data da notificação do decreto recorrido. O n.º 4 estipula que "o processo (...) tem carácter urgente", mas, em termos contrapostos ao que foi referido para o caso da perda de mandato, não prevê o seu efeito suspensivo.

São fundamentalmente três os problemas com que o contencioso administrativo pode ser confrontado nesta matéria: por um lado, a questão de saber quais é que são os órgãos abrangidos pela dissolução; por outro lado, a densificação das situações que inte-

⁽⁸⁾ Deve ser, em conformidade, rectificada a referência a "resolução", constante no n.º 3 do artigo 30 LAL; tendo em consideração as referências constantes a decreto, no n.º 5 do artigo 98 LAL e nos artigos 13 a 15 da Lei n.º 7/97, de 31 de Maio.

gram o conceito de “acções ou omissões graves”; e, finalmente, o âmbito da impugnação contenciosa.

A primeira questão, relativa aos órgãos abrangidos pela dissolução, resulta do facto do artigo 30 LAL, integrado nos princípios gerais, ter circunscrito a sua utilização aos “...órgãos deliberativos das autarquias locais...”, e de o n.º 1 do artigo 13 LTAE a ter alargado a “qualquer órgão colegial da autarquia local”. Daqui resulta que, enquanto na LAL só é referida a possibilidade de ser nomeada uma comissão administrativa no caso da dissolução de uma assembleia municipal ou de povoação, na LTAE essa possibilidade é alargada ao conselho municipal ou de povoação.

O n.º 4 do artigo 13 LTAE, determina, no entanto, em termos contraditórios, que “a dissolução do conselho municipal ou de povoação não implica a perda de mandato do respectivo presidente...”. O que pode significar, em termos que precisam de ser claramente definidos, a possibilidade da coexistência de um presidente de conselho municipal ou de povoação em funções e de uma comissão administrativa.

A segunda questão, relativa à densificação das situações que integram o conceito de “acções ou omissões graves”, resulta da necessidade de serem compatibilizados os fundamentos genéricos do artigo 98 LAL e do artigo 9 LTAE, com os fundamentos específicos do n.º 1 do artigo 13 LTAE.

Com efeito, na primeira disposição, utilizando conceitos indeterminados, a dissolução poderá resultar: i) da prática de ilegalidades graves no âmbito da gestão autárquica; ii) da responsabilidade culposa pela inobservância ou não prossecução, por parte da autarquia local, das suas atribuições; iii) da manifesta negligência no exercício das suas competências; iv) e da não aprovação, em tempo útil, de instrumentos essenciais ao funcionamento da autarquia local, salvo ocorrência de facto julgado justificativo e não imputável ao órgão em causa. Enquanto que na segunda, por seu turno, de forma detalhada e concretizada, a dissolução deve ser ordenada quando: i) tenha sido obstada a realização de inspecção, inquérito ou sindicância; ii) haja recusa de prestação aos agentes da inspecção de informações e esclarecimentos ou de ser facultado o exame aos serviços e a consulta de documentos; iii) o órgão tenha responsabilidade na não prossecução, pela autarquia, das suas atribuições; iv) não sejam cumpridas decisões definitivas dos tribunais; v) não sejam apresentadas a julgamento, no prazo legal, as respectivas contas, salvo ocorrência de facto julgado justificativo; vi) o nível de endividamento da autarquia local ultrapasse os limites legalmente autorizados; e, finalmente, vii) os encargos com o pessoal ultrapassem os limites estipulados na lei.

Em face desta situação, podem apresentar-se duas alternativas ao juiz administrativo. Por um lado, entender que o conceito de “acções ou omissões ilegais graves”, deve ser apreciado tendo em consideração os fundamentos genéricos constantes no artigo 98 LAL, com a possibilidade de estes serem especificamente enquadrados no n.º 1 do artigo 13 LTAE. O que se traduzirá na atribuição ao Governo de uma alargada margem de apreciação das circunstâncias de facto, com base legal adequada, desde que tenha sido respeitado o dever de fundamentação.

Ou, por outro lado, sustentar que o conteúdo concreto deste conceito é o que consta do n.º 1 do artigo 13 LTAE, daqui resultando que as “acções ou omissões ilegais graves” que sustentam a decisão de dissolução só poderão ser aquelas que constam especificamente deste artigo. O que vai implicar, paradoxalmente, que se reduzam as cau-

sas de dissolução que podem ser invocadas pelo Governo, mas, simultaneamente, que se possa estar a reduzir o grau de exigência sobre o que seja uma ilegalidade justificativa da dissolução.

A segunda opção parece ser, no entanto, de adoptar, se se tiver em consideração a norma revogatória do artigo 16 LTAE, nos termos da qual “é revogada toda a legislação anterior contrária a esta lei”.

A terceira questão, relativa ao âmbito da impugnação contenciosa, resulta da necessidade de saber se a impugnação contenciosa da decisão de dissolução se deve circunscrever aos seus fundamentos ou se, pelo contrário, se poderá alargar à composição e a competência da comissão administrativa.

3.8. O regime sancionatório das autarquias locais

O sétimo problema com que pode ser confrontado o contencioso administrativo relaciona-se com o regime sancionatório das autarquias locais que deve ser organizado com base no regime contraordenacional.

Com efeito, nos termos do n.º 1 do artigo 71 LFA, a “...violação do código de posturas e de regulamentos de natureza genérica e execução permanente das autarquias constitui contra-ordenação sancionada com coima”. Em conformidade com a previsão da aplicação de coimas, a alínea *f*) do n.º 1 do artigo 13 LFA e a alínea *e*) do n.º 2 do artigo 21 LFA, estabeleceram que estas constituem receita própria das autarquias locais.

Daqui resulta que as autarquias locais têm o poder de sancionar, de forma autónoma, os comportamentos violadores das posturas e regulamentos que emitem ao abrigo do seu poder regulamentar próprio. Isso significa que, no âmbito territorial de cada município ou povoação, se pode cumular a aplicação da legislação penal vigente no Estado moçambicano, com as regras específicas que tenham sido criadas com objectivo sancionatório pelo município ou pela povoação.

Deve ser, no entanto, sublinhado que a atribuição deste poder sancionatório próprio foi feita com base num enquadramento legal circunscrito ao que se encontra previsto nos n.ºs 1 a 3 do artigo 71 LFA. Com efeito, não existe qualquer disposição dedicada à questão na Lei das Autarquias Locais, não obstante ser esse o local mais adequado em termos sistemáticos, nem em qualquer outro diploma do “pacote autárquico”.

A parcimónia da regulamentação de enquadramento do regime sancionatório contraordenacional municipal é potencialmente geradora de problemas por duas razões. Em primeiro lugar, porque não tem base constitucional. E, em segundo lugar, porque não existe regime de enquadramento legal de âmbito nacional do regime contraordenacional, nomeadamente no que se relaciona com a ligação entre o processamento administrativo que está na base da decisão do processo de contra-ordenação, e os termos em poderá ter lugar a sua impugnação judicial.

A isso acresce que, em razão do regime estar actualmente circunscrito às autarquias locais, não foram, até ao momento, previstas quaisquer outras contra-ordenações, pelo que as coimas a ser fixadas e aplicadas não podem ultrapassar, enquanto isso não acontecer, “...dez vezes o salário mínimo nacional dos trabalhadores da indústria”. O que vai implicar que, em determinadas situações, o efeito preventivo, de dissuasão, da sanção a aplicar, deixe de ser relevante.

A introdução de um regime sancionatório de tipo contraordenacional nos municípios, no âmbito dos regulamentos e posturas emitidas ao abrigo do seu poder regulamentar próprio, pode, em conformidade, suscitar alguns dos seguintes problemas:

- i) a definição conceptual do seja uma contra-ordenação e a sua autonomização e contraposição em relação a um sistema penal baseado em crimes e em contravenções;
- ii) os termos da aplicação dos princípios constitucionais do direito penal e do processo penal, nomeadamente os princípios *nullum crimen sine lege* e da proibição da retroactividade, ao regime sancionatório contraordenacional municipal;
- iii) os critérios de determinação do momento e do local da prática da contra-ordenação, nomeadamente tendo em consideração os problemas resultantes da delimitação do resultado que se considera ser sua consequência;
- iv) os termos em que as coimas podem ser aplicadas às pessoas colectivas e equiparadas;
- v) o montante das coimas aplicáveis, nomeadamente às pessoas colectivas, tendo em consideração os limites previstos no n.º 2 do artigo 71 LFA;
- vi) a forma como devem ser sancionados os comportamentos em que concorram simultaneamente um crime e/ou contravenção e uma contra-ordenação prevista no âmbito de um regulamento ou postura municipal;
- vii) a possibilidade de serem previstas sanções acessórias e os pressupostos da sua aplicação;
- viii) a possibilidade de ser prevista a perda de objectos, nomeadamente quando estes tenham servido ou estivessem destinados a servir para a prática de uma contra-ordenação ou tenham sido produzidos em resultado da prática de uma contra-ordenação;
- ix) o prazo da prescrição do procedimento de contra-ordenação e as situações que conduzem à sua interrupção, tendo em consideração o regime correspondente previsto no âmbito da legislação penal;
- x) a forma como poderá ser exercida, em termos conjugados, repartidos ou alternativos, a competência dos órgãos executivos para o processamento das contra-ordenações e a aplicação das coimas e das sanções acessórias, caso estas sejam previstas, tendo em consideração que o n.º 3 do artigo 71 LFA se limita a estabelecer que “a competência para a instrução dos processos de contra-ordenação e aplicação das coimas pertence aos órgãos executivos autárquicos, podendo ser delegada em qualquer dos seus membros”;
- xi) a forma de comunicação às pessoas, singulares ou colectivas, das decisões, despachos e demais medidas que sejam tomadas pelos órgãos executivos do Município, nomeadamente tendo em consideração a questão da interrupção dos prazos de prescrição;
- xii) a fixação das entidades com competência para lavrar autos de notícia, quando se tenha produzido qualquer evento ou circunstância susceptível de constituir uma contra-ordenação prevista numa postura ou num regulamento municipal;

- xiii) a forma como é feita a instrução do processo de contra-ordenação e os termos em que está garantido o direito de audição e de defesa do infractor;
- xiv) os termos em que está prevista a presença de testemunhas, de peritos e de defensor nos processos de contra-ordenação, nomeadamente tendo em consideração as correspondentes regras do processo penal e do processo civil;
- xv) os termos em que poderá haver lugar a impugnação judicial da decisão final do processo de contra-ordenação, nas situações em que tenha havido a aplicação de uma coima ou de uma sanção acessória;
- xvi) o modo como será feito o pagamento da coima;
- xvii) os termos em que o não pagamento da coima, nos termos previstos na postura ou regulamento municipal, pode dar lugar a pedido de execução judicial por parte dos órgãos executivos do Município;
- xviii) a forma como são fixados os encargos resultantes do processo e o modo como é determinada a pessoa que os deve pagar;
- xix) a possibilidade de ser impugnada judicialmente a decisão relativa aos encargos do processo;
- xx) a determinação de quais é que são as normas supletivas aplicáveis e a sua hierarquização, tendo em consideração a exiguidade da regulamentação aplicável ao regime sancionatório municipal.

3.9. A ilegalidade dos regimentos ou dos regulamentos internos dos órgãos autárquicos.

Finalmente, o oitavo problema com que pode ser confrontado o contencioso administrativo relaciona-se com a apreciação da conformidade regimentos ou dos regulamentos internos aprovados pelos órgãos colegiais autárquicos com a legislação de enquadramento.

Enquanto órgãos colegiais, as Assembleias Municipais e os Conselhos Municipais necessitam de regras que possam disciplinar a sua organização e funcionamento. A emissão dessas normas é uma manifestação do seu poder de auto-organização, respeitados que sejam os limites impostos pela lei, em geral, e pela legislação autárquica, em particular.

No que respeita aos órgãos deliberativos, o artigo 111 LAL estabelece, no seu n.º 1, que “os princípios fundamentais a constarem do Regimento das Assembleias Municipais e das Povoações são fixados por decreto do Conselho de Ministros”. Em conformidade, o Decreto n.º 35/98, de 7 de Julho, fixou um conjunto de princípios que os municípios devem respeitar na elaboração, na alteração e na aprovação dos respectivos regimentos e as matérias que neles devem constar obrigatoriamente.

Assim, o artigo 2 deste diploma estabelece que os regimentos das Assembleias Municipais devem respeitar cinco princípios fundamentais na sua feitura: o princípio da legalidade, o princípio da legitimação democrática do eleito local, o princípio da especialidade, o princípio da participação dos cidadãos moradores e o princípio da publicidade. Enquanto que o artigo 3, com a epígrafe “matérias a integrarem os regimentos das assembleias municipais”, determina que os regimentos devem integrar normas relativas a um conjunto de dezanove questões distintas.

No que concerne aos órgãos executivos colegiais, no entanto, a regulamentação legal é parcimoniosa nesta matéria. Com efeito, o artigo 55 LAL limita-se a prever que

“a periodicidade das reuniões e o processo de deliberação do Conselho Municipal são definidos por regulamento interno”. Daqui resulta, em consonância, ser este o conteúdo mínimo das regras que devem ser emitidas para regular o seu funcionamento. O que não impede, como é evidente, que o órgão possa aprovar normas de organização e de funcionamento mais detalhadas.

Nestes termos, a margem de autonomia dos órgãos municipais colegiais na elaboração das suas regras de organização e funcionamento é bastante diversa. Assim, por um lado, as Assembleias Municipais estão obrigadas a elaborar e a aprovar um regimento que respeite os princípios fundamentais que constam do Decreto n.º 35/98, de 7 de Julho. Enquanto que os Conselhos Municipais, por seu turno, podem, antes de mais, optar pela feitura de um regulamento interno ou de um regimento. E, após ter sido tomada essa decisão, a elaboração, alteração e aprovação do regulamento interno ou do regimento é da competência do Conselho Municipal, ao abrigo do seu poder de auto-organização, tendo por parâmetro de conformidade aquilo que se encontra previsto, nomeadamente, pela legislação autárquica.

Sendo a emissão dos regimentos ou dos regulamentos dos órgãos colegiais uma manifestação do seu poder de auto-organização, a primeira questão que se pode pôr ao contencioso administrativo, neste âmbito, é a de saber se estes actos são passíveis de impugnação contenciosa.

A resposta positiva parece ser a mais adequada. Caso contrário, os parâmetros de legalidade que constam da legislação autárquica, e nomeadamente do Decreto n.º 35/98, de 7 de Julho, seriam desprovidos de relevância jurídica, caso as soluções adoptadas nos regimentos ou nos regulamentos internos não pudessem ser questionadas por serem o exercício do poder de auto-organização. É que, nesta situação, estaria a ser atribuída ao poder de auto-organização dos órgãos uma consistência superior à do poder legislativo, claramente desproporcionada com o poder regulamentar próprio que é atribuído às autarquias locais no artigo 11 LAL.

Nestes termos, o poder de auto-organização dos órgãos deve ser apreciado como um poder vinculado à lei, submetido ao princípio da legalidade, e não como a expressão de um poder de inovar. O que deverá acontecer mesmo quando as normas que integram esses actos dos órgãos autárquicos colegiais visam desenvolver ou clarificar matérias que não têm, na legislação autárquica, uma regulamentação suficiente ou dotada da clareza necessária à sua aplicação à matéria que pretendem regular.

Sendo resolvida em termos afirmativos a questão da impugnabilidade dos regimentos e regulamentos internos dos órgãos colegiais autárquicos, um outro problema que se irá pôr é o de saber quem terá legitimidade para o fazer. É que o critério que consta do artigo 108 LAL, ao dispor que a impugnação contenciosa terá lugar relativamente a deliberações ou decisões de órgãos autárquicos “que contenham actos administrativos definidores de situações jurídicas de particulares com eficácia externa imediata”, é excessivamente restritivo. O mesmo acontecendo, aliás, caso se pudesse a ele recorrer, o critério de legitimidade constante da alínea a) do n.º 7 do artigo 7 LTAE, que se aplica às “pessoas que neles tenham interesse legítimo, directo, imediato e actual”. É que, por exemplo, se não estiver a ser respeitado, no caso das assembleias municipais, o princípio de que as reuniões são públicas, previsto no artigo 44 LAL, o interesse em que seja declarada a ilegalidade da norma que o impeça é geral, na medida em que pode afectar qualquer pessoa.

4. CONCLUSÕES

Compartilhados alguns dos problemas que a actividade das autarquias locais e a legislação autárquica que as rege podem vir a pôr, em nossa opinião, ao contencioso administrativo, importa terminar com algumas conclusões sintéticas sobre o percurso efectuado. Serão apresentadas, primeiro, as conclusões relativas ao enquadramento geral do problema e, em seguida, as conclusões derivadas da apresentação que foi feita das diversas questões específicas.

a) Conclusões relativas ao enquadramento geral

Em primeiro lugar, deve ser salientado que os problemas que foram tidos em consideração representam, apenas, alguns dos problemas que podem ser postos pela actividade das autarquias locais ao contencioso administrativo. Em conformidade, outras questões que mereceriam atenção seriam: i) a ilegalidade em matéria fiscal; ii) a apreciação da aplicação dos critérios discricionários de funcionamento do Fundo de Compensação Autárquica; iii) a apreciação das contas das autarquias locais; e iv) a reversão de prédios ou de direitos objecto de expropriação pela autarquia local.

Em segundo lugar, que a impugnabilidade dos actos administrativos autárquicos, prevista em termos gerais no artigo 108 LAL, foi concebida com base numa equiparação entre os actos administrativos emanados pelo Estado, como categoria geral, e os actos administrativos autárquicos, como espécie particular, ao nível do contencioso administrativo, daí resultando que os critérios que tiverem sido encontrados para caracterizar o acto passível de impugnação tanto podem ser utilizados relativamente a uns, como no que concerne aos outros.

Em terceiro lugar, que as causas de nulidade e de anulabilidade, previstas no artigo 106 e 107 LAL, não implicam, igualmente, na maioria das situações uma apreciação diferenciada daquela que é prestada aos actos administrativos emanados pelos órgãos do Estado, com excepção das alíneas *a)* e *f)* do n.º 1 do artigo 106 LAL.

Em quarto lugar, que a nulidade derivada da violação de direitos fundamentais importa ser apreciada como uma tradução da relevância que esta matéria tem na Constituição da República de Moçambique e na ordem jurídica moçambicana, representa um limite expresso à actuação dos órgãos autárquicos e atribui aos tribunais administrativos uma tarefa adicional à função de resolução de conflitos ao impor que estes contribuam para fixar o seu sentido e conteúdo.

b) Conclusões relativas aos problemas que a actividade das autarquias locais e a legislação autárquica podem pôr ao contencioso administrativo

Em primeiro lugar, sobre a delimitação das atribuições das autarquias locais, importa ter em consideração que:

- i) numa perspectiva estática, se está em presença de um sistema de distribuição de atribuições em que coexistem, em simultâneo, atribuições das autarquias locais, atribuições do Estado e atribuições partilhadas pelo Estado e pelas

autarquias locais, em conformidade com o que se encontra previsto nos artigos 6 LAL, 25 LFA, em algumas das alíneas do n.º 1 do artigo 56 LAL, e nos artigos 69 e 70 LFA;

- ii) a repartição das atribuições entre o Estado e as autarquias não está, em conformidade, pensada em termos de atribuições exclusivas e mutuamente excluídas, dado que a legislação autárquica prevê a possibilidade de existirem atribuições partilhadas e de serem levadas a cabo actividades em colaboração, em conformidade com o n.º 2 do artigo 8 e o artigo 27 LAL, o n.º 1 do artigo 22 e o artigo 25 LFA;
- iii) numa perspectiva dinâmica, que a concretização da repartição de atribuições entre o Estado e as autarquias locais está prevista como o resultado de um processo gradual.

Em segundo lugar, sobre o reconhecimento da legalidade de regulamentos autónomos das autarquias locais, importa ter em consideração que:

- i) a legislação autárquica adoptou a distinção entre regulamentos e posturas, o que implica que o contencioso administrativo seja confrontado com duas hipóteses: entender que se trata de uma pura questão terminológica ou defender que se está, pelo contrário, em presença de actos passíveis de ser diferenciados;
- ii) a defesa da posição que defende que se está em presença de actos passíveis de natureza distinta pode ser fundamentada no artigo 23 LFA;
- iii) a aprovação de regulamentos fundados exclusivamente no poder regulamentar das autarquias locais irá ser imposta, em muitos casos, em Moçambique, pela necessidade da autarquia local disciplinar uma matéria no âmbito das suas atribuições em relação à qual não existe qualquer legislação de âmbito nacional.

Em terceiro lugar, sobre a impugnação contenciosa dos actos das autoridades tutelares, importa ter em consideração que:

- i) a actividade das autarquias locais está sujeita a tutela administrativa por parte do Estado, nos termos do n.º 1 do artigo 194 da Constituição da República de Moçambique e da Lei n.º 7/97, de 31 de Maio, o que significa que a actividade da tutela administrativa do Estado é uma actividade vinculada à lei e que o seu exercício deve ser levado a cabo no estrito respeito da legislação em vigor;
- ii) a intromissão ilegal do órgão de tutela na actividade das autarquias locais pode traduzir-se, em termos gerais, em actuações que têm por objectivo limitar a sua autonomia em contradição com o que se encontra previsto no n.º 2 do artigo 3 LTAE;
- iii) são ilegais, e passíveis de impugnação contenciosa, todas as situações em que a actividade de fiscalização, realizada através de inspecções, de inquéritos ou de sindicâncias, seja utilizada com objectivos distintos da verificação da legalidade ou em que haja exercício do poder tutelar relativamente ao mérito dos actos administrativos, em casos e de forma não previstas na lei;

- iv) a forma como está prevista a impugnação contenciosa da dissolução dos órgãos autárquicos pode gerar situações de interferência, nomeadamente se a dissolução não tiver ultrapassado os prazos previstos no n.ºs 2 e 3 do artigo 15 LTAE, na medida em que não resulta expressamente da lei que os actos praticados pela comissão administrativa são passíveis de impugnação, no âmbito do processo especial do artigo 15 LTAE, se esta tiver deixado de exercer funções por o Governo ter revogado o decreto de dissolução.

Em quarto lugar, sobre a impugnação contenciosa dos actos ratificativos de actos dos órgãos das autarquias locais, importa ter em consideração que:

- i) a eficácia de certos actos administrativos das autarquias locais está dependente da ratificação do órgão da tutela administrativa, devendo a não ratificação ser objecto de fundamentação adequada;
- ii) haverá lugar a recurso contencioso quando tenha sido ratificado um acto ilegal ou quando a recusa de ratificação não tenha fundamento legal, tendo legitimidade para o efeito, nos termos do n.º 7 do artigo 7 LTAE: *a)* as pessoas que neles tenham interesse legítimo, directo, imediato e actual, e *b)* o órgão tutelado, nos casos de recusa da ratificação ou ratificação parcial ou ainda sob condição;
- iii) relativamente aos actos que necessitam de ratificação, será complexa, por um lado, a qualificação dos actos que podem vir a ser enquadrados no conceito de “plano de desenvolvimento da autarquia local” e “ordenamento do território” e, por outro, a delimitação do alcance da apreciação da legalidade dos quadros de pessoal;
- iv) no que concerne ao alcance da apreciação da legalidade dos quadros de pessoal, o contencioso administrativo, em face do enquadramento constitucional e legal, terá de decidir os moldes em que a apreciação do órgão tutelar poderá incidir sobre:
 - a aprovação pela Assembleia Municipal, sob proposta do Conselho Municipal, nos termos da alínea *h)* do n.º 3 do artigo 45 LAL, de um quadro de pessoal próprio da autarquia local;
 - adequação às atribuições que estão a ser efectivamente desempenhadas pela autarquia local do número de funcionários e agentes previstos no quadro de pessoal, de molde a preencher o requisito previsto no n.º 2 do artigo 18 LAL;
 - a conformidade do quadro de pessoal com a legislação em vigor, nomeadamente no que respeita às carreiras, recrutamento e regime remuneratório.

Em quinto lugar, sobre a impugnação contenciosa da decisão de perda de mandato dos titulares e membros dos órgãos das autarquias locais, importa ter em consideração que:

- i) não é inequívoca a questão da qualificação de quem é titular ou membro para efeitos de perda de mandato, na medida em que os artigos 98 e 99 LAL a circunscrevem aos “titulares de órgãos autárquicos”, e o artigo 2 da Lei n.º 9/97,

- de 31 de Maio, que distingue entre titulares e membros dos órgãos, qualifica os vereadores como membros dos órgãos locais e não como seus titulares;
- ii) existe um conjunto muito diversificado de causas que podem conduzir à perda de mandato, em resultado da conjugação dos artigos 98 e 99 LAL e do artigo 10 LTAE, pelo que caberá ao contencioso administrativo delimitar as situações de facto em que são aplicáveis os fundamentos previstos nas normas citadas e que integram um conjunto de conceitos indeterminados carecidos de densificação.

Em sexto lugar, sobre a impugnação contenciosa do acto de dissolução dos órgãos das autarquias locais, importa ter em consideração que:

- i) o procedimento especial para a apreciação da impugnação contenciosa da perda de mandato, previsto no artigo 15 LTAE, embora tenha carácter urgente, não tem efeito suspensivo;
- ii) não é inequívoca a questão de saber quais é que são os órgãos abrangidos pela dissolução, na medida em que o artigo 30 LAL circunscreveu a sua utilização aos órgãos deliberativos das autarquias locais e o n.º 1 do artigo 13 LTAE, a alargou a qualquer órgão colegial da autarquia local, o que pode significar, em termos que precisam de ser claramente definidos, a possibilidade da coexistência de uma comissão administrativa e de um presidente de conselho municipal ou de povoação em funções;
- iii) devem ser objecto de densificação as situações que integram o conceito de “acções ou omissões graves”, de molde a serem compatibilizados os fundamentos genéricos do artigo 98 LAL e do artigo 9 LTAE, com os fundamentos específicos do n.º 1 do artigo 13 LTAE;
- iv) deverá ser delimitado o âmbito da impugnação contenciosa da decisão de dissolução, de forma a saber se se deve circunscrever aos seus fundamentos ou se, pelo contrário, se poderá alargar à composição e a competência da comissão administrativa.

Em sétimo lugar, sobre o regime sancionatório das autarquias locais, importa ter em consideração que:

- i) a sua organização deve ter por base o regime contraordenacional, não obstante o seu enquadramento na legislação autárquica estar circunscrito ao que se encontra previsto nos n.ºs 1 a 3 do artigo 71 LFA, pelo que são muitos os aspectos nesta matéria em que o poder regulamentar das autarquias locais vai ser confrontado com a necessidade de regular a matéria em termos que se vão traduzir em opções de natureza materialmente legislativa;
- ii) não existe regime de enquadramento legal de âmbito nacional do regime contraordenacional, nomeadamente no que se relaciona com a ligação entre o processamento administrativo que está na base da decisão do processo de contra-ordenação e os termos em que poderá ter lugar a impugnação judicial;
- iii) não tendo, até ao momento, sido previstas quaisquer outras contra-ordenações

no âmbito do ordenamento jurídico moçambicano, as coimas a ser fixadas e aplicadas não podem ultrapassar, enquanto isso não acontecer, dez vezes o salário mínimo nacional dos trabalhadores da indústria, o que vai reduzir, em determinadas situações, o efeito preventivo, de dissuasão, da sanção a aplicar.

Em oitavo lugar, sobre a ilegalidade dos regimentos ou dos regulamentos internos dos órgãos autárquicos, importa ter em consideração que:

- i) enquanto órgãos colegiais, as Assembleias Municipais e os Conselhos Municipais emitem regras relativas à sua organização e funcionamento, que constituem uma manifestação do seu poder de auto-organização;
- ii) a margem de autonomia dos órgãos municipais colegiais na elaboração das suas regras de organização e funcionamento é bastante diversa, na medida em que as Assembleias Municipais estão obrigadas a elaborar e a aprovar um regimento que respeite os princípios fundamentais que constam do Decreto n.º 35/98, de 7 de Julho, enquanto os Conselhos Municipais, por seu turno, podem, antes de mais, optar pela feitura de um regulamento interno ou de um regimento;
- iii) a possibilidade de estes actos serem objecto de impugnação contenciosa será uma decorrência da existência dos parâmetros de legalidade que constam da legislação autárquica, e nomeadamente do Decreto n.º 35/98, de 7 de Julho, na medida em que a opção oposta determinaria a atribuição ao poder de auto-organização dos órgãos de uma consistência superior à do poder legislativo, claramente desproporcionada com o poder regulamentar próprio que é atribuído às autarquias locais no artigo 11 LAL;
- iv) a questão da legitimidade para a impugnação contenciosa terá de ser apreciada em termos que não restrinjam a participação democrática dos cidadãos no processo de descentralização, em geral, e na actividade quotidiana dos órgãos autárquicos, em particular.

Maputo, Maio de 1999.

VOLUME XL — N.ºs 1 e 2

R E V I S T A
DA FACULDADE
DE DIREITO
DA UNIVERSIDADE
DE LISBOA



1999



Coimbra Editora