

ESTUDO COMPARATIVO DO PODER DE DECIDIR DO MUNICÍPIO NO ESTADO BRASILEIRO E MOÇAMBICANO

Bernardo Fernando Sicoche¹

Artigo submetido em: 23/07/2014

Aprovado para publicação em: 18/12/2014

Resumo: O presente artigo tem por finalidade analisar as semelhanças e dessemelhanças existentes entre os municípios brasileiros e moçambicanos, no que respeita ao poder de decisão dos municípios à luz da Constituição Federal Brasileira de 1988, no âmbito da Federação, e da Constituição da República de Moçambique, respectivamente. Nesta abordagem focalizamos o Município como uma entidade dotada de autonomia própria, consistindo na organização e competência próprias, para a prossecução do interesse local. Este trabalho apresenta inicialmente, os conceitos de município, competência e poder de decisão, adequados às estruturas dos países em análise. Posto isto, procuramos analisar questões ligadas ao poder de decisão no município brasileiro e Moçambicano. Neste ponto abordamos aspectos relacionados com a organização, a estrutura e o funcionamento dos municípios analisados, assim como a constituição dos órgãos municipais, suas competências, autonomia e subordinação. Por último, procuramos identificar algumas diferenças, entre os dois sistemas municipais dos dois países analisados. Identificamos igualmente algumas dificuldades, limitações e problemas com os quais se defrontam as entidades aqui analisadas no exercício das suas competências municipais.

Palavras-chave: Autonomia; Competências; Organização dos Municípios; Município; Poder.

COMPARATIVE STUDY OF THE MUNICIPALITY OF DECIDING POWER IN BRAZILIAN STATE AND MOZAMBIQUE

Abstract: This article aims to demonstrate the similarities and dissimilarities between the Brazilian and Mozambican Municipalities, especially the power to decide the municipalities, the light of the Constitution of the Federative Republic of Brazil in 1988 and the Constitution of the Republic of Mozambique, respectively, highlighting mainly the municipality as a being endowed with its own autonomy, consisting of the organization and powers in the pursuit of local interest. Initially, we present the concept of Municipality, competence and power to decide appropriate structures of the countries under review. Then analyzed issues related to power to decide the municipality. At this point were aborted aspects the organization, structure and functioning of the municipalities in question, their skills, autonomy and subordination. Lastly, some problems that are listed, analyzed the loved face in carrying out their duties.

Keywords: City; Power; Autonomy; Powers and organization of the Municipal.

¹ Licenciado em Ciências Policiais pela Academia de Ciências Policiais (ACIPOL) – Moçambique, Mestrando em Direito na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Faculdade de Direito - Programa de Pós-Graduação em Direito. Mestrado Acadêmico. E-mail: bernardosicoche@yahoo.com.br

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como tema “o estudo comparativo sobre o poder de decidir do município, no Brasil e em Moçambique”. O tema é de relevante importância no que concerne ao aprimoramento do conhecimento no campo jurídico aos operadores de Direito, e se justifica entre outros motivos, pela importância, que atualmente os municípios têm na prossecução do interesse local, pelas diferenças de modo de atuação quanto comparado os municípios brasileiros com moçambicanos.

O ente municipal, sempre esteve presente ao longo da história do constitucionalismo brasileiro e possui uma determinada estrutura reforçada a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Ao passo que em Moçambique, até ao presente momento Estado unitário, o historial da entidade municipal é outra, pois não esteve prevista nas duas primeiras constituições (1975 e 1990). Só a partir dos anos 90, após entra em vigor da Constituição de 1990, começaram a aparecer debates públicos virados sobre o tema “da descentralização e da autonomia dos órgãos locais do Estado”.

Em consequência disso, em Maio de 1992, o Governo aprovou o Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL), que tinha como objetivo reformar o sistema de administração local do Estado vigente e a sua transformação em órgãos locais, dotados de uma personalidade jurídica própria distinta do Estado munida de uma autonomia administrativa, financeira e patrimonial³. Já que a Constituição moçambicana de 1990, não previa a criação dos municípios, o legislador não podia as criar.

Para ultrapassar este obstáculo, o Parlamento procedeu a uma reforma parcial da Constituição de 1990 e em 1996, introduziu um novo título (TÍTULO IV) consagrado ao poder local⁴. Esta reforma constitucional introduziu novas figuras jurídicas de que era necessário tomar em conta na elaboração das leis e regulamentos futuros para a implementação do processo de descentralização. É assim que o Parlamento aprovou a 27 de Dezembro de 1996 a Lei n.º 2/97, que regula o quadro jurídico para implementação das autarquias locais, de 18 de Fevereiro de 1997.

No princípio de 1997, foram aprovadas cinco novas leis municipais (finanças locais⁵, tutela administrativa⁶, estatuto dos titulares dos órgãos das autarquias locais⁷, criação das autarquias locais⁸ e Lei eleitoral das autarquias locais⁹) que permitiram a implementação efetiva deste processo. Diante de todo esse processo é que foi possível surgir o ente municipal em Moçambique que a partir da Constituição de 2004, passou a gozar de maior autonomia em relação aos períodos anteriores. Os traços marcantes desta reforma é que tanto sua abrangência quanto como a sua autônoma, devem ser norteadas pela satisfação do interesse local.

Assim, a Constituição da República de Moçambique (CRM/2004) consagra, no art. 271, a existência do “Poder local”, onde se fundamenta a existência dos Municípios. De acordo com este dispositivo legal,

² CISTAC, Gilles. Institucionalização, organização e problemas do poder local, Lisboa, Abril de 2012, p.14;

³ GUAMBE, J.ME., “Descentralização e Autonomia Municipal,” Bol MAE, 9-1998, p. 16.

⁴ CISTAC, Gilles. Institucionalização, organização e problemas do poder local, Lisboa, Abril de 2012, p.14;

⁵ Lei n.º 11/97: Define e estabelece o regime jurídico-legal das finanças e do património das autarquias, B.R., 31 de Maio de 1997, 4.º Suplemento, I Série – N.º 22.

⁶ Lei n.º 7/97: Estabelece o regime jurídico da tutela administrativa do Estado a que estão sujeitas as autarquias locais, B.R., 31 de Maio de 1997, 4.º Suplemento, I Série – N.º 22.

⁷ Lei n.º 9/97: Define o estatuto dos titulares e dos membros dos órgãos das autarquias locais, B.R., 31 de Maio de 1997, 4.º Suplemento, I Série – N.º 22.

⁸ Lei n.º 10/97: Cria municípios de cidades e vilas em algumas circunscrições territoriais, B.R., 31 de Maio de 1997, 4.º Suplemento, I Série – N.º 22.

⁹ Lei n.º 6/97: Estabelece o quadro jurídico-legal para a realização das eleições dos órgãos das autarquias, B.R., 31 de Maio de 1997, 4.º Suplemento, I Série – N.º 22.

O Poder Local tem como objetivos organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade e promover o desenvolvimento local, o aprofundamento e a consolidação da democracia, no quadro da unidade do Estado Moçambicano; o Poder Local apoia-se na iniciativa e na capacidade das populações e atua em estreita colaboração com as organizações de participação dos cidadãos.

É nesta concepção que ficou desenhada a criação da existência dos municípios em Moçambique, ao passo que no Brasil a entidade municipal sempre existiu a partir do período anterior a 1891 até a constituição de 1988 e durante este período foi ganhando algum campo de autonomia e competências próprias para a realização do interesse local, embora haja discrepâncias no entendimento da evolução desse ente no Brasil, como adiante veremos.

Contudo, em ambos os Estados aqui evidenciados, o município é visto como uma “circunscrição do território do Estado no qual, cidadãos associados pelas relações comuns de localidade, de trabalho e de tradições, vivem sob uma organização livre e autônoma, para fins de economia, administração e cultura¹⁰”. Na sua atuação, o município é dotado de um poder de decisão que segundo Afonso Arinos “é a faculdade de tomar decisões em nome da Coletividade¹¹” ou do bem Comum.

O poder cruza a força e a competência, sendo este último compreendido como a legitimidade oriunda do consentimento. Neste sentido, o poder de decidir do Município será a faculdade que o Município tem para a tomada de decisões locais, com vista à satisfação do interesse público. No entanto, falar de poder do Município é falar da força que este tem ao serviço das ideias, da força nascida da vontade social, destinada a conduzir os municípios na obtenção do interesse comum¹².

Em regra, a Constituição ao criar o Município como um ente público, atribui também uma gama de poderes e competências onde por meio delas tornou-se possível o exercício de suas atribuições. De acordo com José Afonso da Silva, a competência “é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões¹³”. Acrescenta o autor que “Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções¹⁴”.

Por sua vez, Orlando Soares assegura que, em sentido lato, a noção de competência corresponde ao poder legal que tem a pessoa em razão de sua função, ou cargo, de praticar os atos inerentes a este, isto é, o princípio determinante da atribuição dessas competências constitucionais aos Municípios insere-se precisamente nas atividades que, justifica dentro do aparato interesse local.

PARTE I: O PODER DE DECIDIR DO MUNICÍPIO EM MOÇAMBICANO

1.1 Município Segundo a Ordem Jurídica Moçambicana

Moçambique é um Estado unitário, dividido em 11 províncias, 128 distritos, 394 Postos Administrativos e 1042 Localidades, sendo que este último o nível mais baixo da administração local do Estado. Em Moçambique foram criados até ao presente momento, 53 Municípios¹⁵, dos quais 33 em 1998,

¹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1957, p.70;

¹¹ ARINO, Afonso. *A Soberania da Constituinte*, Brasília: Senado Federal, 1988, p.141;

¹² BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 6. ed., São Paulo: Malheiros, 1996, p.314;

¹³ SILVA, José Afonso da. *Manual do Vereador*. 5.ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004, p.47.

¹⁴ SILVA, José Afonso da. *Manual do Vereador*. 5.ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004, p.47.

¹⁵ Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Anexo:Lista_de_munic%C3%ADpios_de_Mo%C3%A7ambique_por_ordem_alfab%C3%A9tica. Acesso em [10/07/2013].

10 em 19 em Abril de 2008 e mais 10 em Maio de 2013.

A Constituição da República de Moçambique (CRM, 2004) consagra, no seu TÍTULO XIV, a existência do “Poder local”. De acordo com o art. 272 desta lei, os Municípios são pessoas coletivas públicas dotadas de órgãos representativos próprios que visam a prossecução do interesse da população respectiva, sem prejuízo dos interesses nacionais e da participação do Estado.

Na sua existência, os Municípios apoiam-se no Poder Local que segundo o art. 271 CRM têm como objetivo “organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade e promover o desenvolvimento local e o aprofundamento da democracia, no quadro da unidade do Estado Moçambicano¹⁶”.

Os Municípios gozam de uma autonomia administrativa, financeira e patrimonial (art. 7 da lei 2/97), podendo inclusivamente criar e receber impostos. Sendo a função tradicional fundamental dos municípios, fornecer serviços de utilidade pública aos munícipes, devendo ser visto como um agente catalisador do desenvolvimento económico e social local em benefício da coletividade local. As suas áreas de competência, ainda são poucas definidas na opinião de muitos, incluem também o ambiente, o planeamento urbano, a “qualidade de vida” e a prossecução do interesse local.

Os Municípios estão sujeitas à tutela administrativa do Estado (art. 277 da CRM), que pode ser delegada aos serviços competentes do governo provincial. Esta tutela consiste na verificação da legalidade dos atos administrativos dos órgãos autárquicos nos termos fixados por lei, onde já vêm previstos os órgãos competentes para este efeito.

No que tange a estrutura e organização, os Municípios moçambicanos têm como órgãos, a Assembleia Municipal (AM), o Presidente do Conselho municipal e o Conselho Municipal (art. 32 da lei 2/97). A Assembleia Municipal (AM) é um órgão representativo do Município, dotado de poderes deliberativos (art. 34 da lei 2/97), constituído por membros eleitos por sufrágio universal, direto, igual, secreto, pessoal e periódico dos cidadãos eleitores residentes na circunscrição territorial da autarquia, segundo o sistema de representação proporcional (nº 2 do art. 275 da CRM).

A Assembleia Municipal (AM) representa a expressão concreta do multipartidarismo e do pluralismo ideológico ao nível do Município. Por outras palavras, é o fórum das correntes políticas e ideológicas existentes no Município¹⁷. O mandato da Assembleia Municipal é de cinco anos renováveis (art. 37 da lei 2/97).

No que diz respeito ao seu funcionamento, a Assembleia Municipal (AM) é regulada pelo Decreto n.º 35/98, de 7 de Julho, que estabelece os princípios fundamentais dos regulamentos das Assembleias Municipais (princípio de legalidade, princípio de legitimidade democrática do eleito local, princípio de especialidade, princípio de participação dos cidadãos residentes e princípio de publicidade), que devem ser introduzidos em cada um dos regulamentos das assembleias Municipais (CISTAC G, 2012).

O Presidente do Conselho Municipal é o órgão executivo singular do Município, eleito por sufrágio universal, direto, igual, pessoal e periódico dos cidadãos eleitores residentes na respectiva circunscrição territorial (nº 3 do Art. 275 da CRM). A duração do mandato do Presidente é de cinco anos, renovável (art. 17 da lei 2/97). Por fim, o Conselho Municipal é um órgão executivo colegial do Município, constituído

¹⁶ Moçambique. Constituição (2004). Constituição da República de Moçambique;

¹⁷ Canas, V., “O sistema de governo municipal em Moçambique”. *Seminário de Lançamento do projeto PROL*, Maputo 15-16/02/1995, p. 11.

pelo Presidente do Conselho Municipal e por Vereadores por ele escolhidos e nomeados (art. 49 da lei 2/97).

1.2 A Competência dos Municípios na Lei

Em Moçambique as competências municipais estão previstas na Constituição da República e em outros instrumentos jurídicos próprios, como a Lei n.º 11/97, de 31 de Maio, que define e estabelece o regime jurídico-legal das finanças e do património dos Municípios; a Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, que aprova o quadro jurídico para implementação dos Municípios e a Lei n.º 7/97, de 31 de Maio, que estabelece o regime jurídico da tutela administrativa do Estado, a que estão sujeitos os Municípios.

Salientar que o legislador foi muito cauteloso no âmbito de atribuição das competências municipais, pois nas leis previstas, estabeleceu competência para cada órgão municipal. As competências da Assembleia Municipal estão, principalmente, perceptíveis nos artigos 45, 46, 77 e 78 da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro. De acordo CISTAC, G. (2012), pode-se agrupar estas competências em duas categorias, sendo a primeira consagra as competências que o órgão representativo exerce sozinho e de maneira exclusiva; é o caso, em especial, das competências ligadas à organização e ao funcionamento interno da Assembleia Municipal, competências ligadas às relações com outras entidades municipais ou do Estado.

A segunda categoria de competências implica a intervenção ou a colaboração dos órgãos executivos para a sua realização. Com efeito, a iniciativa da ação municipal pode escapar à vontade exclusiva da assembleia municipal ou de povoação e pertencer aos órgãos executivos do Município: o Conselho Municipal é o caso, em especial, de matéria de aprovação de regulamentos municipais) e Presidente do Conselho Municipal (por exemplo, a determinação do número de vereadores pela Assembleia Municipal é feita sob proposta do presidente do conselho municipal)¹⁸. Algumas competências podem ser vista no âmbito das autonomias que os municípios moçambicanos gozam.

As competências do Presidente do Conselho Municipal estão previstas no art. 62 da Lei 2/97, e pode-se classificar em cinco grupos diferentes: as competências de direção e de administração (dirigir e coordenar o funcionamento do Conselho Municipal); as competências de representação (representar os órgãos executivos do município perante a Assembleia Municipal); as competências de execução e de controlo (o presidente do conselho municipal é o principal órgão responsável pela execução das deliberações da Assembleia Municipal); competências em matéria de nomeação dos vereadores e do pessoal administrativo; as competências de substituição (no caso de situação de urgência, o presidente do conselho municipal pode tomar atos no âmbito da competência do conselho municipal).

Além destas competências, o Presidente do Conselho Municipal participa nas sessões da Assembleia Municipal, mas sem direito a voto. No entender de Loureiro Bastos, F. (1998, p.7), a presença do presidente do conselho municipal nas sessões da Assembleia Municipal visa, por um lado, permitir a Assembleia Municipal exercer a sua função de controlo sobre a atividade do Conselho Municipal, e por outro lado, garantir a sua intervenção nos procedimentos decisórios da Assembleia Municipal.

Em suma as competências do presidente do município se resumem em, dirigir as atividades correntes do município, coordenando, orientando e superintendendo a ação de todos os vereadores; dirigir e coordenar o funcionamento do Conselho Municipal; exercer todos os poderes conferidos por Lei ou por

¹⁸ CISTAC, G. 2012, *Institucionalização, organização e problemas do poder local*, p.113

deliberação da Assembleia Municipal; executar e velar pelo cumprimento das deliberações da Assembleia Municipal; coordenar e controlar a execução das deliberações do Conselho Municipal; orientar a elaboração e participar na execução do orçamento Municipal, autorizando o pagamento de despesas orçamentais, quer resultem da deliberação do Conselho Municipal, quer de decisão própria¹⁹; escolher, nomear e exonerar livremente os vereadores do Conselho Municipal; promover a execução das obras e intervenções de responsabilidade direta do município que constem nos planos aprovados pela Assembleia Municipal e que tenham cabimento adequado no orçamento relativo ao ano de execução das mesmas, bem como inspecioná-las, nos termos da lei e da regulamentação Municipal específica.

1.3 Autonomia dos Municípios em Moçambique

A autonomia local é o direito e a capacidade efetiva dos Municípios regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos²⁰.

A autonomia municipal pressupõe, para além dos referidos direitos, o de participar na definição das políticas públicas nacionais que afetam os interesses das respectivas populações locais; o direito de compartilhar com o Estado; o poder de decisão sobre as matérias de interesse local; o direito de regulamentar normas ou planos nacionais, de maneira adaptá-las às realidades locais.

O princípio da autonomia municipal está consagrado no art. 275 da CRM e art. 7 da lei 2/97 de 28 de Maio. Em especial, a lei consagra três tipos de autonomias: a autonomia administrativa, a autonomia financeira e a autonomia patrimonial dos Municípios. A autonomia administrativa está plasmada no n.º 2 do art. 7, da lei 2/97 e compõe-se em: autonomia normativa que se exprime pela sua aptidão dos Municípios em elaborar os regulamentos livremente aprovados no âmbito material dos próprios interesses da comunidade. Por outros termos, no domínio dos seus próprios interesses, os Municípios podem elaborar e aprovar regulamentos, cuja aprovação não está sujeita à autorização do legislador ou do governo;

A autonomia organizacional ou auto-organização constitui uma das componentes essenciais do princípio fundamental de livre administração dos Municípios que se concretizam mais particularmente, pela criação e pela organização de serviços públicos municipais e pela autonomia de que dispõe aos Municípios na sua organização interna e a gestão do seu pessoal.

A alínea b) do n.º 2 do art. 7 da lei 2/97, em especial dá poder aos Municípios para criar serviços destinados à prossecução das suas atribuições. De acordo com este dispositivo, "(...) a autonomia administrativa compreende os seguintes poderes: 1. criar atos definidos e executórios na área da sua circunscrição territorial; 2. criar, organizar e fiscalizar serviços destinados a assegurar a prossecução das suas atribuições²¹".

O Município pode nomeadamente criar companhias municipais e serviços autônomos para a prestação de serviços públicos, ou pode contratar empresas privadas ou Organizações Não Governamentais (ONG). O Município deve, aliás, orientar e apoiar a iniciativa privada, na criação e fortalecimento do micro e pequenas atividades da mesma natureza, gerando emprego e utilizando tecnologias acessíveis e de

¹⁹ Moçambique. Lei n.º 2/97: Aprova o quadro jurídico para implementação das autarquias locais, B.R., 18 de Fevereiro de 1997, 2.º Suplemento, I Série – N.º 7; Artigo 62.

²⁰ CISTAC, Gilles. *Institucionalização, organização e problemas do poder local*, Lisboa, Abril de 2012, p.134;

²¹ Moçambique. Lei n.º 2/97: Aprova o quadro jurídico para implementação das autarquias locais, B.R., 18 de Fevereiro de 1997, 2.º Suplemento, I Série – N.º 7; Artigo 7.

fácil apoio pelo município, com vista à angariação de mais receitas para a sobrevivência e desenvolvimento dos municípios e do seu município.

A autonomia financeira consagrada no n.º 3 do art. 7 da lei 2/97, pressupõe que os Municípios tenham um poder de decisão financeira de natureza a garantir-lhes uma autonomia de decisão em relação ao Estado. No entender de CISTAC (2012), isto implica um poder de decisão do Município, tanto em matéria de receitas, assim como de despesas. No referente ao poder de decisão em matéria de receitas, os Municípios não têm nenhum poder de criação de receitas, exceto nos casos de taxas ou tarifas de prestação de serviços.

A Constituição reserva ao Parlamento o poder de criar o imposto (n.º 2 do art. 127 CRM) e nenhuma disposição constitucional prevê uma partilha de competência nesta matéria. Por outras palavras, o legislador detém a exclusiva competência de criar impostos Municipais²². Se os Municípios não tiverem nenhum poder no que diz respeito à criação de receitas fiscais, pelo contrário, dispõem de uma relativa liberdade de criação de receitas de natureza não fiscal, nomeadamente, as taxas e rendas que resultam de um serviço prestado. Por exemplo, a alínea e) do art. 73 da Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro, prevê que os Municípios podem cobrar taxas “por prestação de serviços ao público”.

No atinente ao poder de determinação da matéria coletável, os Municípios Moçambicanos, têm um poder limitado em matéria de fixação da matéria coletável. Geralmente, o poder de criar uma receita e de determinar a matéria coletável está estreitamente ligado. Assim, quando um Município cria uma taxa que resulta da prestação de um serviço, determina necessariamente a matéria coletável porque designa os beneficiários que são, em princípio, os utentes efetivos do serviço público local e fixa os serviços realizados por este último, em troca do montante a receber (CISTAC, G. 2012).

No que diz respeito aos impostos, a situação pode ser diferente. Em princípio os Municípios não têm o poder de determinar a matéria coletável. Contudo, o legislador pode, em alguns casos, reconhecer aos Municípios um poder de decisão sobre a determinação da matéria coletável. Este último pode ser sobre a determinação do âmbito de aplicação do imposto e consiste na possibilidade de atribuir isenções de alguns impostos Municipais. A esse respeito, às decisões de isenções mais significativas são as que podem intervir em matéria de imposto pessoal Municipal, que permitem o Município exonerar o pagamento deste imposto, alguns contribuintes autárquicos (n.º 2 do art. 53 da Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro).

Na matéria de poder de fixação do montante da receita, os Municípios têm igualmente um poder limitado. Se os Municípios possuem uma relativa autonomia no que diz respeito à criação de taxas e tarifas, que constituem o produto de serviços prestados, em contrapartida, no que diz respeito à fixação dos montantes a cobrar, não existe uma liberdade total na sua determinação, isto no entender de CISTAC, Gilles, (2012).

Com efeito, por um lado, os Municípios devem determinar o montante das taxas e tarifas a cobrar, atuando com “... equidade, sendo interdita a fixação de valores que, pela sua dimensão, ultrapassem uma relação equilibrada entre a contrapartida dos serviços prestados e o montante recebido” (n.º 2 do art. 7 da Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro), e por outro lado, no que diz respeito a alguns serviços públicos municipais, nomeadamente os que são identificados especificamente pela lei, sob administração direta dos Municípios (abastecimento de água, eletricidade, recolha do lixo, saneamento, transportes urbanos, matadouros municipais, mercados, jardins e espaços verdes), “cabe à Assembléia Municipal a fixação das taxas (...), na base da recuperação de custos” (n.º 2 do art. 74 da Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro).

²² A Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro, no seu Artigo 51, n.º 1, cria os seguintes impostos Municipais: imposto Pessoal Municipal; imposto Predial Municipal; imposto Municipal de Veículos; imposto Municipal de Sisa; contribuição de Melhorias.

Também, os Municípios têm um poder juridicamente autônomo, no que diz respeito a arrecadação de receitas, pois de acordo com o art. 76 da Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro: “a liquidação e a cobrança dos impostos e demais tributos são realizados pelos serviços competentes do Município”. Por outras palavras, na ordem jurídica moçambicana, os Municípios têm juridicamente, o controlo da cobrança das suas receitas.

Relativamente ao poder de decisão em matéria de despesas, os Municípios têm uma autonomia limitada. Em primeiro lugar, existem despesas proibidas aos Municípios (despesas contrárias à regulamentação vigente e despesas que resultam da realização concreta de atribuições que não pertencem aos Municípios ou tendentes a realizar interesses que não apresentam um carácter suficientemente próprio às populações²³) e, em segundo lugar, existem “despesas obrigatórias” para os Municípios (pagamento das dívidas, reembolso dos empréstimos, pagamento dos trabalhos executados, pagamento dos fornecimentos entregues, pagamento dos salários dos funcionários do Município).

No tocante a autonomia patrimonial, diz o artigo n.º 1 do art. 276 da CRM, que “os Municípios têm (...) património próprio”. Do mesmo modo o n.º 4 do art. 7 da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, precisa que “a autonomia patrimonial consiste em ter um património próprio para a prossecução das atribuições dos Municípios”. Assim, a lei estabelece os termos segundo os quais, o património anteriormente propriedade do Estado é transferido para os Municípios. Assim de acordo com o art. 88 da Lei n.º 11/97, de 31 de Maio:

São transferidos para os Municípios, em regime de propriedade plena (...) os edifícios do património do Estado onde funcionam atualmente os serviços que devem integrar a administração Municipal, bem como as casas de função que, sendo igualmente propriedade do Estado, na mesma data lhes estejam afetas²⁴.

No mesmo sentido, o art. 25 da mesma lei determina que, “a transferência de competências de órgãos do Estado para órgãos municipais é sempre acompanhada pela correspondente transferência dos recursos financeiros, e se necessário, recursos humanos e patrimoniais²⁵”.

Importa referir que, em virtude do progresso do processo e da necessidade de criação de infra-estruturas e capacidade local, a transferência de poderes dos órgãos centrais e locais do Estado está sendo feita numa forma gradual, pouco a pouco, durante este período de transição. Assim, muitos serviços como Educação, Saúde, transporte, ainda estão a cargo do Governo Central de Moçambique.

Na visão de Cistac (2012), além dos limites legais da capacidade e poderes dos municípios, bem como em geral a fraca capacidade administrativa e de recursos humanos, uma fragilidade importante dos municípios é a escassez de recursos financeiros. Para poderem prestar serviços públicos e promover o desenvolvimento local, os municípios dependem, sobretudo da sua capacidade de mobilizarem recursos locais que independentemente da capacidade de coleta dos municípios, são geralmente fracos devido à fraca atividade econômica local na maior parte dos municípios; ao baixo rendimento da maioria da população; e à mais ou menos generalizada fuga ao fisco.

Para apoiar as finanças locais, a legislação prevê a atribuição aos municípios de um fundo de compensação no valor de 1,5 a 3% do total de receitas anuais do Estado. Alguns municípios beneficiam, sobretudo do apoio de doadores externos, o que põe a questão da sustentabilidade à longo prazo.

²³ Por exemplo, as despesas de manutenção das vias privadas de que o uso está reservado aos proprietários.

²⁴ Moçambique. Lei n.º 11/97: Define e estabelece o regime jurídico-legal das finanças e do património das autarquias, B.R., 31 de Maio de 1997, 4.º Suplemento, I Série – N.º 22; Art. 88

²⁵ Moçambique. Lei n.º 11/97: Define e estabelece o regime jurídico-legal das finanças e do património das autarquias, B.R., 31 de Maio de 1997, 4.º Suplemento, I Série – N.º 22; Art. 26.

1.4 Tutela administrativa

De acordo com o art. 277 da CRM, os Municípios estão sujeitas à tutela administrativa do Estado. A tutela administrativa sobre eles consiste na verificação da legalidade dos atos administrativos dos órgãos Municipais, nos termos da lei. O exercício do poder tutelar pode ser ainda aplicado sobre o mérito dos atos administrativos, apenas nos casos e nos termos expressamente previstos na lei.

Para Cistac (2012), a autonomia de que beneficiam os Municípios significa, igualmente, que não há relação de subordinação hierárquica dos Municípios ao Estado. Contudo, a não subordinação hierárquica não significa que os Municípios tornaram-se independentes do poder central e constituem estruturas administrativas infra-estatais. A tutela administrativa como foi concebida pelo legislador moçambicano é um poder condicionado, no sentido de que o controlo é exercido apenas nos casos e nas formas que a lei previamente tem previsto (art. 2 da Lei n.º 6/2007, de 9 de Fevereiro).

O exercício da tutela administrativa central pertence ao Governo²⁶. Ela é exercida pelo Ministro da Administração Estatal e pelo Ministro das Finanças nos âmbitos das suas competências respectivas. O Ministério da Administração Estatal é o órgão central da tutela administrativa. O controlo dos atos relativos à gestão financeira dos Municípios cabe ao Ministro das Finanças. No exercício desta competência, o Ministro das Finanças beneficia do apoio da Inspeção Geral de Finanças (art. 8 da Lei n.º 11/97, de 31 de Maio).

No que concerne aos órgãos de tutela ao nível local, o n.º 2, do art. 8 da Lei n.º 6/2007, de 9 de Fevereiro, conjugado com o n.º 2 art. 141 da CRM dispõem que, “os governos provinciais exercem a tutela administrativa dos Municípios de acordo nos termos determinados pelo Conselho de Ministros”.

O art. 4 da Lei n.º 7/97, de 31 de Maio, dispõe os meios dos órgãos da tutela administrativa nos seguintes moldes: “o exercício da tutela administrativa do Estado compreende a verificação da legalidade dos atos administrativos dos Municípios através de inspeções, inquéritos, sindicâncias e ratificações²⁷”. À esta lista pode-se acrescentar as auditorias municipais²⁸.

PARTE II: O PODER DE DECIDIR DO MUNICÍPIO NO BRASIL

2.1. Município segundo a ordem Jurídica Brasileira

O art. 1º da CF/88, estabelece que Brasil é uma república federativa formado pela união indissolúvel de três entidades políticas distintas: os Estados, os Municípios e o Distrito Federal. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são as esferas “do governo”, todos autônomos, nos termos da lei (art. 18 da CF/88).

Esta visão é criticada por alguns autores, mas também defendida por outros, pois a Constituição Federal de 1988, ao integrar o Município como entidade política distinta da União, dos Estados e do Distrito Federal, entende Hely Lopes Meirelles (1996), que houve uma correção de uma falha constante nas Constituições anteriores em que o Município não era formalmente considerado como ente da federação, mas já Constituía uma “peça essencial da organização político-administrativa brasileira²⁹”.

Ao passo que, José Afonso da Silva (2004, p.46) considera um erro incluir o Município brasileiro

²⁶ N.º 1 do artigo 8 da Lei n.º 11/97, de 31 de Maio; Artigo 80 da Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro

²⁷ Moçambique. Constituição (2004). Constituição da Republica de Moçambique, 2004;

²⁸ N.º 1 do Artigo 2 do Decreto n.º 56/2008, de 30 de Dezembro.

²⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1996; p.42

como ente federado autônomo da união e dos Estados, ao afirmar o seguinte:

Dizer que a República Federativa do Brasil é formada de união indissolúvel de Municípios é algo sem sentido, porque, se assim for, ter-se-ia que admitir que a Constituição está provendo contra uma hipotética secessão municipal. Acontece que a sanção correspondente a tal hipótese é a intervenção federal que não existe em relação aos Municípios situados nos Estados. A intervenção neles é da competência destes, o que mostra serem ainda vinculados a eles.

Ainda acrescenta José Afonso da Silva (2004, p. 27) que,

A Federação, destarte, não é de Municípios e sim de Estados, cuja caracterização se perfaz com o exercício de suas leis fundamentais, a saber, a da autonomia e a da participação. Não se vê, então, participação dos Municípios na formação da Federação. Os Municípios não têm representação no Senado Federal, como possuem os Estados federados, não podem propor emendas à Constituição Federal, como podem os Estados, nem possuem Poder Judiciário, Tribunais de Contas (salvo São Paulo e Rio de Janeiro) e suas leis, ou atos normativos não se sujeitam ao controle concentrado do Supremo Tribunal Federal.

Pedro Lenza (2012, p. 445) tem uma visão diferente, embora reconheça a controvérsia de os municípios serem parte integrante ou não da federação brasileira. Para ele, os Municípios são entes federativos, dotados de autonomia própria (porque são eles próprios que elaboram as suas leis próprias), materializada por sua capacidade de auto-organização; autogoverno (pela efetividade do Perfeito e dos Vereadores); auto-administração (pelo poder que lhes habilita a organizar, a manter e a prestar os serviços de interesse local); e auto-legislação (mediante a elaboração das leis sobre as matérias de sua competência), dentro dos parâmetros estabelecidos na constituição (art. 29 e 30 da CF/88).

No tocante a auto-organização, estabelece o art. 29 da CF/88 que, os Municípios organizam-se por meio de Lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgara, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal, na constituição do respectivo Estado e os preceitos estabelecidos nos incisos I à XIV do art. 29 da CF/88. O auto-governo, consiste no poder que nos Municípios brasileiros têm de livremente eleger, diretamente o Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores (Inciso I do art. 29 da CF/88).

Por último, a auto-administração e auto-legislação, traduz-se no poder de os Municípios administrarem-se por si sem interferência do Estado, nem da união e no poder de elaborar as suas próprias leis, para regular tudo o que tenha a ver com o interesse local (art. 30 da CF/88), pese embora os Municípios estejam sujeitas a uma tutela administrativa do Estado (Inciso VII do art. 34 da CF/88). Atualmente, o Brasil possui 5.570 municípios em 27 Unidades da Federação³⁰.

Na óptica de Carlos Sundfeld (1990, p.45), o Município é a pessoa jurídico-constitucional, integrante necessária da federação brasileira e isônoma aos demais entes federados, com capacidade para sua auto-organização, titular de competências legislativas e administrativas próprias, outorgadas diretamente pela Constituição Nacional, para a realização de interesses locais e dos objetivos fundamentais da República.

A organização dos Municípios do Brasil compreende a existência de dois poderes locais: o Executivo (exercido pelo prefeito, coadjuvado pelo Vice-Perfeito) e o Legislativo (pela Câmara Municipal). O Perfeito, o Vice-Perfeito e os Vereadores são eleitos por sufrágio universal, direto, igual, pessoal e periódico, para um mandato de quatro anos, renovável apenas uma vez (Inciso I do artigo 29 da CF/88).

³⁰ Juliana Castro (9/01/13), *com 5 novos municípios. Brasil agora tem 5.570 cidades. O Globo*. Disponível em, <http://oglobo.globo.com/pais/com-5-novos-municipios-brasil-agora-tem-5570-cidades-7235803>, Acesso em, [11/06/2013].

O Prefeito é o titular do Poder Executivo do Município, desempenha exclusivamente este poder observando as normas emanadas pela Câmara Municipal, incluindo todos os atos relativos à própria administração. Suas competências estão discriminadas de modo genérico na Lei Orgânica e compreende comando, coordenação e controle.

A Câmara Municipal é o órgão Legislativo do Município, composta por Vereadores, e funciona de acordo com seu regimento interno. Tem suas competências enumeradas na Lei Orgânica Municipal, gozando de plena independência em relação ao Prefeito, ficando vedada qualquer incompatibilidade de funções na Câmara Municipal.

De entre as várias competências da Câmara municipal no geral, José Afonso da Silva (1989), enumera as seguintes: as funções legislativas (legislar sobre todas as matérias atribuídas explicita ou implicitamente ao Município nos termos da lei); as funções deliberativas; a função fiscalizadora e a função julgadora.

A função legislativa decorre sempre na presença do Prefeito, onde o exercício dessa função recai sobre a legislação de matérias de competência municipal. Neste âmbito, o Hely Lopes Meirelles (1996, p.644), explica claramente as competências da Câmara municipal, no âmbito da função legislativa:

A Câmara não administra o Município; estabelece apenas normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe unicamente, sobre a execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura, edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção; não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou majora tributos, e autoriza a sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município, mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito³¹.

A função deliberativa ocorre no exercício das atribuições de sua competência privativa, envolvendo a prática de atos concretos, de resoluções referendárias, de provocação, de fixação de situações, de julgamento técnico ou de deliberações sobre empréstimos e operações de crédito, bem como a forma e os meios de seu pagamento, entre outros³².

A função fiscalizadora consiste no controle externo e interno ao Poder Executivo municipal, nos termos do art. 31 da CF/88. Por último, a função julgadora da Câmara Municipal consiste no poder que os vereadores exercem no seu juízo político, tornando-se competente para julgar o Prefeito e os Vereadores por alguma infração político-administrativa³³.

Além disso, a Constituição impõe às Câmaras Municipais uma série de obrigações, que se revestem de poder e também de responsabilidades, dentre as quais se destaca:

- Promulgar a Lei Orgânica Municipal, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos seus membros (CF, art. 29);
- Organizar as funções legislativas e de fiscalização (CF, art. 19, IX);
- Cooperar com as associações representativas, no planejamento municipal (CF, art. 19, XII);
- Nomear logradouros, elaborar leis ordinárias ou apreciar aquelas cuja iniciativa é prerrogativa do Executivo;
- Fixar, por lei de sua iniciativa, os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Muni-

³¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1996; p.644.

³² SANTANA, Jair Eduardo. *Competências legislativas municipais*. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p.22.

³³ SANTANA, Jair Eduardo. *Competências legislativas municipais*. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p.22.

país, que não podem exceder o subsídio mensal, em espécie, dos ministros do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 37, XI)³⁴.

2.2. A Competência dos Municípios na CF/88

No direito brasileiro, as competências municipais estão previstas no texto constitucional de 1988 e nas leis orgânicas de cada Município. Nelas, o legislador estabeleceu várias competências aos Municípios, categorizando-as genericamente no âmbito do interesse local prosseguido pelos municípios brasileiros. Na óptica de Pedro Lenza (2012), as Competências Municipais estão divididas em duas categorias: as administrativas e as legislativas.

As Competências administrativas ou materiais, por sua vez se dividem em duas partes: competências materiais comuns (CF, art. 23) e competências materiais privativas dos Municípios (CF, art. 30). As primeiras que são comuns a União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, constam CF, art. 23, inciso I à XII. De entre as várias, pode-se destacar as seguintes: zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos sectores desfavorecidos; e estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito³⁵.

As Competências Materiais Privativas dos Municípios (CF/88, art. 30) compreende em: III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006](#)); VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual³⁶.

As Competências Legislativas resumem-se na elaboração das suas próprias leis, com vista à prossecução do interesse local. Essas competências encontram-se consagradas na CF/88 art. 29 e 30, que passo a citar:

Art. 29: O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e (...).

No art. 30 da CF/88 está prevista a competência dos Municípios em legislar sobre o interesse local e uma competência legislativa suplementar: I- legislar sobre assuntos de interesse local; e II- suplementar a

³⁴ Disponível em: [http://pt.wikipedia.org/wiki/C%C3%A2mara_municipal_\(Brasil\)](http://pt.wikipedia.org/wiki/C%C3%A2mara_municipal_(Brasil)), acesso em: [02/07/2013]

³⁵ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: LTR, 2008. Artigo 23.

³⁶ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: LTR, 2008. Artigo 30.

legislação federal e a estadual no que couber.

Finalmente, no art. 156 da Constituição Federal de 1988 foi estabelecida uma competência legislativa tributária dos Municípios brasileiros. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

Propriedade predial e territorial urbana; transmissão “inter vivos”, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição; e serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, inciso II, definidos em lei complementar ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993](#))³⁷.

2.3. Fiscalização administrativa dos Municípios Brasileiros

Os Municípios estão sujeitas à fiscalização local³⁸. Esta **fiscalização “é exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei”³⁹**, com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver⁴⁰. A expressão “onde houver”, resulta no fato de que, a criação de novos “Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais” ficou vedada após a Constituição Federal de 1988 (CF, art. 31, §4o). Assim, só podem funcionar aqueles já haviam sido criados anteriormente, como o Tribunal de Contas do Município de São Paulo⁴¹, criado em 1968.

Também está plasmado na Constituição Federal de 1988, art. 31, §3º, que, “as contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei”⁴². Essa tarefa de publicidade foi facilitada em grande maneira com a possibilidade da prestação de contas ser feita por meio eletrônico, através da publicação de informações pela internet.

PARTE III: DIFERENÇAS MUNICIPAIS NOS DOIS PAÍSES

Tendo em vista a previsão de cada um dos textos constitucionais, e as leis deles decorrentes, os Municípios do Brasil e de Moçambique têm estruturas diferentes, adotam nomenclaturas variadas e têm âmbitos de atuações próprios. Por exemplo, enquanto no Brasil os Vereadores são integrantes do Poder Legislativo e eleitos pelo povo, em Moçambique eles são auxiliares do Prefeito, demitíveis a qualquer tempo, exercendo atividade próxima dos Secretários municipais brasileiros.

Na verdade pode ser diferença de nomenclaturas, pois enquanto no Brasil chama-se de Câmara Municipal, Câmara de Vereadores ou Câmara Legislativa, constituída por Vereadores, em Moçambique chama-se de Assembléia Municipal, constituída por membros da Assembléia municipal. A única diferença, nesse sentido reside no fato de os Membros da Assembléia Municipal em Moçambique, ter possibilidade

³⁷ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: LTR, 2008. Artigo 156.

³⁸ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: LTR, 2008. Artigo 31 (corpo).

³⁹ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: LTR, 2008. Artigo 31, inciso um (1).

⁴⁰ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: LTR, 2008. Artigo 31, inciso quatro (4).

⁴¹ Disponível em [http://pt.wikipedia.org/wiki/C%C3%A2mara_municipal_\(Brasil\)](http://pt.wikipedia.org/wiki/C%C3%A2mara_municipal_(Brasil)), acesso em [02/07/2013]

⁴² BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: LTR, 2008. Artigo 31, inciso três (3).

de acumular as funções de membro e vereador, o que já não pode acontecer no Brasil.

No Brasil, o Município possui apenas dois poderes: o Executivo (prefeitura) e o Legislativo (Câmara municipal), sendo considerado um terceiro ente federativo; em Moçambique, é composto por três órgãos: o Conselho Municipal (órgão executivo Colegial), a Assembleia Municipal (órgão representativo ou deliberativo) e, o Presidente do Conselho Municipal (órgão executivo singular). Mas a que destacar a existência da figura do Vice-Perfeito no Brasil, o que não existe nos municípios moçambicanos.

Por outro lado, no Brasil o Poder Executivo é exercido por um órgão unipessoal (Perfeito), em Moçambique o Poder Executivo é exercido por um órgão colegial (Conselho Municipal), constituído pelo Presidente de Conselho Municipal e por vereadores por ele escolhidos e nomeados.

Em Moçambique, o presidente do Conselho Municipal, designa os vereadores, de entre pessoas da sua confiança política e pessoal, no seio da Assembleia Municipal e fora dela⁴³, o que significa que podem acumular as funções de membro da Assembleia e Vereador⁴⁴. A outra diferença reside no fato de em Moçambique, o Presidente do Conselho Municipal é o mais importante executor da gestão municipal, sendo eleito por um período de cinco anos por sufrágio direto e universal, renovável sem limite expressa pela lei.

A Assembleia Municipal é também eleita por sufrágio direto e universal para um mandato de cinco anos renováveis e nela podem concorrer partidos, coligações ou grupos de cidadãos. Quanto às suas funções, a Assembleia Municipal delibera sobre as ações essenciais da gestão municipal e monitoriza a atividade dos órgãos executivos.

Enquanto no Brasil, o Prefeito é o órgão titular do Poder Executivo, que representa o Município, exercendo exclusivamente este poder, com observância as normas ditadas pela Câmara Municipal, incluindo todos os atos relativos à própria administração. O perfeito é eleito pelo sistema proporcional à população do Município, com tempo de permanência de 4 anos, com possibilidade de reeleição apenas uma vez. A Câmara Municipal é um órgão de gestão do Município, composta por vereadores eleitos pelo sistema proporcional à população do Município, também no mandato de 4 anos.

Quanto à fiscalização dos Municípios, verificou-se que os mesmos sofrem de dois controles, interno e externo. Em Moçambique o controlo interno é feito pela Assembleia Municipal⁴⁵, e pelo Governo Central e Local, através de inspeções periódicas. O controlo externo é exercido pela Inspeção Geral das Finanças e pelo Tribunal Administrativo.

No Brasil a fiscalização do Município é exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controlo externo, e pelos sistemas de controlo interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. O controlo externo da Câmara Municipal é exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

Em Moçambique, atualmente os serviços de Saúde, Educação, são de responsabilidade do governo, diferentemente do Brasil em que esses serviços são de responsabilidade dos municípios. Mas há um plano de transferência desses serviços que está sendo feito de uma forma gradual. Justifica-se a não entrega destes serviços aos municípios de Moçambique, a fraca capacidade financeira municipal, que pouco prove apenas de recurso às receitas provenientes de taxas de prestação de serviços.

⁴³ Moçambique. Lei n.º 2/97: Aprova o quadro jurídico para implementação das autarquias locais, B.R., 18 de Fevereiro de 1997, 2.º Suplemento, I Série – N.º 7; Artigo 51.

⁴⁴ Moçambique. Lei n.º 2/97: Aprova o quadro jurídico para implementação das autarquias locais, B.R., 18 de Fevereiro de 1997, 2.º Suplemento, I Série – N.º 7; Artigo 51, número Quatro (4).

⁴⁵ A Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro prevê, também, um “controlo social” das contas pelos municípios. Artigo 81, número 3.

3.1. Principais Problemas dos Municípios na Prática

A realidade das instituições municipais dos países analisados enfrenta, por um lado, problemas semelhantes como o volume de competências a cargo dos Municípios e a falta de pessoal capacitado para o desempenho de suas inúmeras atribuições. Por outro, encaram dificuldades diversas, tais como: a insuficiência de recursos próprios da esfera local e a consequente adoção pelo Município de políticas públicas criadas e regulamentadas pela União no Brasil.

Para além desses problemas, em Moçambique nota-se a interferência política central nos municípios existentes, o que faz não se notar uma separação, entre o Estado, o Governo e o Município. Este fato faz com que a própria gestão municipal seja deficitária, porque todos os gestores acabam sendo do mesmo partido e sem a possibilidade de controlar as falhas do outro.

Ainda mas, este problema repercute nas outras esferas de atuação como, no exercício das competências conferidas por lei, os Municípios Moçambicanos mostram uma insuficiência institucional, cujos sintomas variam consoante as características e tamanho de cada Município. Os grandes Municípios deparam com fraca capacidade institucional para se lidar com os problemas ligados a gestão Municipal, devido a baixa qualidade técnica dos seus funcionários, ligado à mão procedimento de admissão dos mesmos, baseado na confiança e afinidade política.

Os pequenos Municípios confrontam com problema de fraca capacidade financeira, material, humana e de infra-estruturas para suportar o aparelho e o desenvolvimento Municipal, para além de falta de normação e regulamentação complementar; falta de clareza nas funções e responsabilizações, interferências políticas no seio das atividades legislativas e executivas do Município, falta de técnicas e instrumentos de planificação, fraca contabilizações de custos, e inadequações das posturas e regimes de taxas praticadas.

Os problemas que os Municípios enfrentam e manifestam, são sérios. Não há muita coisa que funcione bem, pelo menos na perspectiva do munícipe. A limpeza, os transportes, a habitação, a segurança e muitas outras coisas estão muito aquém do que seria bom para o bem-estar da maioria. É possível que estes problemas todos sejam resultado duma péssima gestão.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Municípios têm um papel muito importante a desempenhar na prestação dos serviços local, principalmente na boa gestão do poder local, com vista à redução da pobreza urbana e a aproximação dos serviços públicos as pessoas. Os Municípios são a única forma de governo local eleito em Moçambique, diferentemente do Brasil, em que para além dos municípios existem os Estados, a União e Distrito Federal. Como tal, a sua credibilidade junto dos cidadãos é fundamental para a consolidação e institucionalização de uma boa administração dos serviços públicos.

A existência dos Municípios está estreitamente ligada à satisfação do interesse local para o benefício dos cidadãos, através de aplicação de diversos modelos de prestação de serviços em parceria com os sectores privado e organizações não-governamental (ONG). Os Municípios também desempenham um papel fulcral na criação de infra-estruturas que favoreçam as interligações urbanas e rurais, como mercados, e promovendo a instituição de serviços de extensão e outros fornecedores de serviços para consolidar o bem social local.

Nota-se que a saúde pública e a segurança são grandes prioridades para os munícipes e as com-

petências municipais nestas áreas incluem o abastecimento de água, o saneamento, recolha de resíduos, policiamento municipal, iluminação pública, transportes públicos locais, ambiente, prevenção e gestão de riscos e estratégias para o controlo de algumas epidemias locais, e entre outros aspectos inerentes aos órgãos municipais.

Em suma, verifica-se certo melhoramento dos serviços municipais, mas inúmeras são as atribuições entregues para a parcela do Estado mais próxima à pessoa humana, tanto nos Municípios brasileiros, assim como nos Municípios moçambicanos. No Brasil, fica a cargo da instituição local a prestação de serviços públicos na área da saúde, educação e assistência social, o que não se verifica de forma tão evidente em Moçambique. Ocorre que o poder de executar não está, na prática, atrelado a ideia de decidir a política a ser adotada.

No entanto, concorda-se com a importância de viabilizar a tomada de decisão pela instituição municipal, tendo em vista a imposição de priorizar a realização do interesse local, em todas as esferas públicas, só assim é que pode-se assentar o melhoramento dos serviços, incluindo alguns que até ao presente momento não cabe dentro das competências municipais.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de, *Competências na Constituição de 1988*. 5 Ed. São Paulo: Atlas. 2010.
- ANDRADE, Odilon C. de, *Direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1994.
- ARINO, Afonso. *A Soberania da Constituinte*, Brasília: Senado Federal, 1988.
- ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV; Editora Fiocruz, 2012.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *A federação no Brasil*. Revista de Direito constitucional e ciência política. Rio de Janeiro: Forense, 1987.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 11. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1989.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 6. ed., São Paulo: Malheiros, 1996.
- CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de direito constitucional tributário*. 6. ed., São Paulo: Malheiros, 1994.
- CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. 6. ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- CISTAC G. *Manual de Direito das Autarquias Locais*. Disponível em: < <http://www.fd.ul.pt/LinkClick.aspx?fileticket=m4FLXPTXaOQ%3D&tabid=339>>. Acesso em: 17 de Abril de 2013.
- CISTAC, Gilles. *Institucionalização, organização e problemas do poder local*, Lisboa, Abril de 2012; Disponível em: <http://www.fd.ul.pt/LinkClick.aspx?fileticket=m4FLXPTXaOQ%3D&tabid=339>; Acesso em: [03/07/2013].

- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Princípios Fundamentais no direito constitucional*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.
- HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 5.ed Belo Horizonte: Del Rey, 2010.
- CASTRO, Juliana (9/01/13). [Com 5 novos municípios, Brasil agora tem 5.570 cidades](http://pt.wikipedia.org/wiki/Munic%C3%ADpios_do_Brasil). Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Munic%C3%ADpios_do_Brasil; Acesso em [18.06.2013].
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 13ª Edição Atualizada, Editora Revista dos Tribunais, S. Paulo, 1987.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1957.
- SANTANA, Jair Eduardo. *Competências legislativas municipais*. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.
- SILVA, José Afonso da. *Manual do Vereador*. 5.ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004.
- SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; AVILA, Marta Marques. (coord) *Direito do Estado. Estudos sobre Federalismo*. Porto Alegre: Dora Luzzatto, 2007.
- SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; et al. *O município e a federação*. Porto Alegre: Brejo biblio-bureau, 2010.

Legislações:

- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: LTR, 2008.
- MOÇAMBIQUE. Constituição (2004). *Constituição da Republica de Moçambique*.
- Moçambique. Lei n.º 11/97: Define e estabelece o regime jurídico-legal das finanças e do patrimônio das autarquias, B.R., 31 de Maio de 1997, 4.º Suplemento, I Série – N.º 22.
- Moçambique: A Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro prevê, também, um “controlo social” das contas pelos municípios.
- Moçambique: Lei n.º 2/97: Aprova o quadro jurídico para implementação das autarquias locais, B.R., 18 de Fevereiro de 1997, 2.º Suplemento, I Série – N.º 7.
- Moçambique: Lei n.º 7/97: Estabelece o regime jurídico da tutela administrativa do Estado a que estão sujeitas as autarquias locais, B.R., 31 de Maio de 1997, 4.º Suplemento, I Série – N.º 22.

