



REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE

## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

**Lei n° 7/97, de 31 de Maio**

### **TUTELA ADMINISTRATIVA DO ESTADO SOBRE AS AUTARQUIAS LOCAIS**

(Projecto)

#### **FUNDAMENTAÇÃO**

Este projecto de lei resulta da necessidade de se estabelecer o regime jurídico legal da tutela administrativa do Estado sobre as autarquias locais.

As fontes legais deste projecto de lei são a Lei n° 9/96, de 22 de Novembro que introduz alterações à Constituição da República, (artigos 189 e 194), e a Lei das Autarquias Locais, estabelecendo autarquias locais sujeitas à tutela administrativa.

O presente projecto de lei é constituído por preâmbulo e quinze artigos:

O preâmbulo recapitula o princípio fundamental contido na Constituição da República sobre a matéria da tutela administrativa, segundo o qual, “as autarquias locais estão sujeitas à tutela administrativa do Estado, nos termos da lei” (artigo 194) e apresenta o fundamento legal da competência da Assembleia da República para legislar sobre a matéria.

O articulado do projecto apresenta as propostas relativas:

- a) A âmbito da lei - “o regime jurídico da tutela administrativa do Estado a que estão sujeitas as autarquias locais”, (artigo 1);
- b) à definição legal do conteúdo da tutela administrativa, nomeadamente a verificação da legalidade dos actos administrativos dos órgãos autárquicos e a apreciação do mérito desses actos administrativos só nos casos e nos termos estabelecidos na lei (artigo 2), neste último caso, fazendo a eficácia dos referidos actos administrativos dependentes da ratificação pelo órgão tutelar competente em razão da matéria;

No artigo 3 do projecto, propõe-se a forma de compatibilização dos princípios de autonomia e da tutela administrativa das autarquias locais, como condição da sua coexistência racional, reflectindo-se, deste modo, a destriça entre autonomia que é característica comum do Estado e das autarquias locais e a independência, que é característica exclusiva do Estado.

O artigo 4 do projecto de lei propõe diversas modalidades de exercício do poder tutelar, designadamente a inspecção, inquérito, sindicância e ratificação dos actos administrativos dos órgãos das autarquias locais.

No artigo 5, propõe-se a definição legal específica de cada uma das modalidades ou formas de exercício da tutela administrativa.

A ratificação, outra das formas de exercício da tutela administrativa, faz dela depender a eficácia dos actos administrativos, relativos à aprovação do plano de desenvolvimento da autarquia local, orçamento, regulamentos respeitantes à urbanização, quadro de pessoal, empréstimos e outros casos definidos por lei, (artigo 6). De referir ainda neste artigo que o órgão tutelar só pode ratificar ou negar a ratificação, fundamentando a sua negação mas, não pode alterar nem propor alterações nem substituir o acto administrativo da autarquia local pelo seu. Outro aspecto importante é que, a negação da ratificação do acto administrativo da autarquia local pelo órgão tutelar torna esse acto não exequível.

O artigo 7 propõe as formalidades legais de ratificação bem como de reclamação e recurso da ratificação parcial e de negação da ratificação de um acto administrativo da autarquia local.

No artigo 8, propõe-se os órgãos do Governo a quem se deve atribuir competências tutelares em razão da matéria o Ministro que superintende na área da função pública e da administração local e o Ministro que superintende na área do plano e finanças. De referir ainda neste artigo, a faculdade de os referidos ministros poderem delegar as suas competências no governador provincial em relação às autarquias locais situadas na respectiva província.

Do artigo 10 a 14 tratam-se pormenorizadamente os casos em que os titulares de um órgão autárquico e os órgãos de uma autarquia local podem ser sujeitados a sanções de perda de mandato e dissolução, respectivamente, bem como as respectivas formalidades de aplicação.

Finalmente, é de notar que a aprovação da Lei da Tutela Administrativa Estado, implica necessariamente a revogação do Decreto nº 42/95 de 5 de Setembro, sobre a mesma matéria.

Maputo, Janeiro de 1997

Lei n.º /97, de.....de.....

**TUTELA ADMINISTRATIVA DO ESTADO SOBRE  
AS AUTARQUIAS LOCAIS**

(Projecto)

A Constituição da República estabelece que as autarquias locais estão sujeitas à tutela administrativa do Estado, nos termos da lei..

Nestes termos e ao abrigo do disposto no n.º. 1 do artigo 135 da Constituição, a Assembleia da República determina:

Artigo 1  
(Âmbito)

A presente lei estabelece o regime jurídico da tutela administrativa do Estado a que estão sujeitas as autarquias locais.

Artigo 2  
**(Tutela administrativa)**

1. A tutela administrativa sobre as autarquias locais consiste na verificação da legalidade dos actos administrativos dos órgãos autárquicos, nos termos da lei.

2. O exercício do poder tutelar pode ser ainda aplicado sobre o mérito dos actos administrativos das autarquias locais apenas nos casos e nos termos previstos na lei.

Artigo 3  
(Autonomia e tutela)

1. As autarquias locais são autónomas na realização das suas atribuições, sem prejuízo do exercício dos poderes de tutela administrativa do Estado.
2. A tutela administrativa do Estado só pode limitar a autonomia das autarquias locais, nos termos estabelecidos na lei.

#### Artigo 4 **(Modalidades)**

1. O exercício da tutela administrativa do Estado compreende a fiscalização da legalidade dos actos administrativos das autarquias locais através de inspecções, inquéritos, sindicâncias e ratificações.
2. Independentemente de inspecção, inquérito ou sindicância, os órgãos de tutela administrativa podem solicitar informações e esclarecimentos sobre decisões administrativas dos órgãos e serviços das autarquias locais.

#### Artigo 5 **(Fiscalização)**

1. O órgão com poderes tutelares pode, de forma regular e ocasional, realizar inspecções, inquéritos e sindicâncias aos actos administrativos dos órgãos autárquicos.
2. A inspecção consiste na verificação da conformidade com a lei dos actos administrativos praticados e dos contratos celebrados pelos órgãos e serviços das autarquias locais.
3. O inquérito consiste na averiguação da legalidade dos actos administrativos dos órgãos e serviços das autarquias locais em virtude de denúncia fundada, apresentada por qualquer entidade pública ou privada, ou ainda, quando resulte de informações e recomendações de uma inspecção anterior.
4. A sindicância consiste na indagação profunda e global da actividade dos órgãos e serviços da autarquia local, quando existam indícios de ilegalidades que, pelo seu volume ou gravidade, não possam ser averiguados no âmbito de mero inquérito.

#### Artigo 6 **(Ratificação)**

1. A eficácia de certos actos administrativos dos órgãos das autarquias locais fica dependente da ratificação do órgão da tutela administrativa.
2. Carecem de ratificação do órgão tutelar, os actos administrativos dos órgãos autárquicos expressamente indicados na lei, bem como os que tenham por objectivo:
  - a) Aprovar o plano de desenvolvimento da autarquia local;
  - b) Aprovar o orçamento;

- c) Aprovar de ordenamento do território;
  - d) Aprovar o quadro de pessoal;
  - e) Aprovar a contracção de empréstimos.
3. O órgão de tutela administrativa dispõe apenas da faculdade de ratificar ou não o acto administrativo, não podendo introduzir ou propor alterações nem substituí-lo por outro.
4. A não ratificação expressa dos actos administrativos e das deliberações referidas no nº.2 deste artigo carece sempre de fundamentação do órgão tutelar.
5. Os actos administrativos não ratificados são inexecutáveis.

#### Artigo 7 (Regime de ratificação tutelar)

1. Para efeitos de ratificação tutelar será remetida à entidade tutelar pelo presidente do órgão autárquico uma certidão ou cópia autenticada do acto sujeito à tutela.
2. A ratificação tutelar só pode ser recusada com fundamento em 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.
3. A ratificação tutelar pode ser parcial, quando se refira a uma parte autónoma de um acto susceptível de decisão sem alteração do seu conteúdo.
4. A ratificação tutelar pode ser concedida sob condição suspensiva ou resolutiva tendente a garantir a conformidade do acto sujeito a tutela com a legalidade.
5. Considera-se a ratificação tutelar tacitamente concedida se, no prazo de 45 dias a contar da recepção da certidão ou cópia referida no número 1, não for comunicada por escrito a sua denegação expressa, total ou parcial, ao órgão tutelado.
6. Da ratificação tutelar ou da sua recusa, cabe reclamação graciosa ou recurso contencioso com fundamento em ilegalidade, nos termos gerais da lei.
7. Têm legitimidade para a reclamação graciosa e a recurso contencioso previstos no número precedente:
- a) As pessoas que neles tenham interesse legítimo, directo, imediato e actual;
  - b) órgão tutelado, nos casos de recusa da ratificação ou ratificação parcial ou sob condição.

#### Artigo 8 (Órgãos de tutela)

1. A tutela administrativa do Estado cabe ao Governo e é exercida pelo ministro que superintende na função pública e na administração local do Estado e pelo ministro que superintende no plano e finanças, no domínio das respectivas áreas de competência.
2. Sem prejuízo do estabelecido no nº 1, o ministro que superintende na função pública e na administração local do Estado é o órgão central da tutela administrativa..
3. As competências de tutela administrativa estabelecidas no número 1 poderão ser delegadas nos governadores provinciais pelos ministros competentes em razão da matéria.
4. Os actos administrativos praticados ao abrigo do número anterior poderão ser objecto de recurso para o ministro competente em razão da matéria, podendo por este serem confirmados, revogados, modificados, suspensos, ou convertidos.

### **Artigo 9 (Sanções)**

A prática de ilegalidades graves no âmbito da gestão autárquica, a responsabilidade culposa pela inobservância das suas atribuições, a manifesta negligência no exercício das suas competências e dos respectivos deveres funcionais, constituem fundamento de perda de mandato do titular do órgão ou de dissolução do órgão a quem forem imputadas.

### **Artigo 10 (Perda de mandato)**

1. É fundamento da perda do mandato dos titulares de cargo em órgãos das autarquias locais, a prática de actos contrários à Constituição, a persistente violação da lei, a quebra grave da ordem pública, a condenação por crime punível com prisão maior.
2. Perdem o mandato os titulares de órgãos das autarquias locais que:
  - a) Após a eleição, sejam colocados em situação que os torne inelegíveis ou se torne conhecida qualquer situação de inelegibilidade anterior à eleição;
  - b) sem motivos justificativos, deixem de comparecer a seis reuniões seguidas, ou a doze reuniões interpoladas;
  - c) pratiquem individualmente alguns dos actos previstos no artigo 10;
  - d) após as eleições se inscrevam em partido político diverso ou adiram a lista diferente daquela em que se apresentaram a sufrágio.
3. Perdem o mandato os titulares de órgãos das autarquias locais que no exercício das suas funções ou por causa delas se coloquem em situação de incompatibilidade, por intervirem em processo administrativo, acto ou contrato de direito público ou privado, quando:
  - a) Nele tenham interesse, por si, como representantes ou como gestores de negócios de outra pessoa;

- b) por si, ou como representantes de outra pessoa, nele tenham interesse o respectivo cônjuge, parente ou afim em linha recta e na linha colateral até ao 2º grau ou em qualquer pessoa com quem viva em economia comum;
- c) por si, ou como representantes de outra pessoa, tenham interesse em questão semelhante à que deve ser decidida, ou quando tal situação se verifique em relação a pessoa abrangida pela alínea anterior;
- d) tenham intervindo como peritos ou mandatários, ou hajam dado parecer sobre a questão a resolver;
- e) tenha intervindo no processo como mandatária, qualquer das pessoas referidas na alínea b), bem como qualquer pessoa com quem viva em economia comum;
- f) contra eles ou qualquer dos seus parentes ou afins referidos na alínea b) tenha sido proferida sentença condenatória transitada em julgado numa acção judicial proposta por um dos interessados no processo administrativo, acto ou contrato, ou pelo respectivo cônjuge;
- g) se trate de recurso de decisão proferida por si, ou com a sua intervenção, ou proferida por qualquer das pessoas referidas na alínea b), ou com a intervenção destas.

4. De modo a evitar a situação de incompatibilidade, os titulares de órgãos das autarquias locais devem revelar ao órgão em que se integram a existência do conflito de interesses e pedir escusa de participação na decisão em causa.

5. Constitui ainda causa de perda de mandato a verificação em momento posterior ao da eleição, por inspecção, inquérito, sindicância ou qualquer meio judicial, da prática por acção ou omissão de ilegalidades graves em mandato imediatamente anterior exercido num órgão de qualquer autarquia local.

### **Artigo 11**

#### **(Processo e competência para a decisão de perda de mandato)**

1. A perda de mandato será precedida de:
  - a) Inquérito ou sindicância aos órgãos ou aos serviços nos casos não previstos nas alíneas seguintes;
  - b) sentença judicial transitada em julgado, no caso da prática dos factos passíveis de procedimento criminal referidos no nº 1 do artigo anterior;
  - c) verificação dos factos que consubstanciem as situações das alíneas a) e b) do nº 2 do artigo anterior.
2. Nos casos das alíneas a) e b) do número anterior, se as conclusões do inquérito ou da sindicância ou ainda sentença transitada em julgado, revelarem a existência de qualquer das situações que constituem fundamento para a perda do mandato, isso será comunicado ao ministro competente nos termos do artigo 8 pela entidade que houver promovido o inquérito ou a sindicância.

3. No caso da alínea c) do n° 1, a verificação dos factos cabe à assembleia da autarquia local, que os comunicará ao ministro competente nos termos do artigo 8.
4. Tomando conhecimento de factos susceptíveis de conduzir à perda do mandato, o ministro competente nos termos do artigo 8 assegura que o visado seja ouvido, fixando-se o prazo de 30 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.
5. Produzida a defesa do visado, o ministro com poderes tutelares aprecia todos os elementos do processo e decide sobre a perda de mandato.
6. A decisão do ministro com poderes tutelares é impugnável junto do Tribunal Administrativo por qualquer órgão ou titular de órgão da autarquia.
7. Se o inquérito ou sindicância revelar indícios da prática de actos criminalmente puníveis, a entidade que tem competência final para propor ou decidir a perda do mandato dará disso conhecimento ao Ministério Público.
8. A perda do mandato de qualquer membro de um órgão da autarquia local será notificada a todos os órgãos da autarquia local podendo iniciar-se, logo que recebida a notificação, o processo adequado para a substituição daquele membro ou, se se tratar de titular do órgão executivo singular, para a realização da respectiva eleição nos termos da lei.

## **Artigo 12**

### **(Dissolução dos órgãos das autarquias locais)**

1. Qualquer órgão colegial da autarquia local pode ser dissolvido pelo Conselho de Ministros:
  - a) Quando obste à realização de inspecção, inquérito ou sindicância ou se recuse a prestar aos agentes da inspecção informações e esclarecimentos, ou a facultar-lhes o exame aos serviços e a consulta de documentos.
  - b) quando tenha responsabilidade na não prossecução pela autarquia, das atribuições a que se refere o artigo 6 da Lei das Autarquias Locais;
  - c) quando não dê cumprimento a decisões definitivas dos tribunais;
  - d) quando tenha obstado à aprovação em tempo útil de instrumentos essenciais para o funcionamento da autarquia local salvo ocorrência de facto julgado justificativo e não imputável ao órgão em causa;
  - e) quando não apresente a julgamento no prazo legal, as respectivas contas salvo ocorrência de facto julgado justificativo;

- f) quando o nível de endividamento da autarquia local ultrapasse os limites legalmente autorizados;
- g) quando os encargos com o pessoal ultrapassem os limites estipulados na lei.
2. A dissolução é proposta pelo ministro com poderes tutelares, sendo objecto de decreto fundamentado.
  3. O decreto de dissolução do conselho municipal ou de povoação designará uma comissão administrativa que se manterá em funções até à sua substituição, nos termos da lei, após a realização de eleições para o presidente do conselho municipal ou de povoação
  4. A dissolução do conselho municipal ou de povoação não implica a perda do mandato do respectivo presidente nem a dissolução da correspondente assembleia municipal ou de povoação.
  5. A dissolução do conselho municipal ou de povoação é precedida de audição da correspondente assembleia municipal ou de povoação.
  6. A dissolução da assembleia tem as consequências previstas na Lei das Autarquias Locais.

### **Artigo 13**

#### **(Efeitos da dissolução e da perda de mandato)**

1. No período de tempo que resta para conclusão do mandato interrompido e no subsequente período de tempo correspondente a novo mandato completo, os membros dos órgãos da autarquia local objecto do decreto de dissolução, bem como os que hajam perdido o mandato, não poderão desempenhar funções em órgãos de qualquer autarquia nem ser candidatos nos actos eleitorais para os mesmos.
2. O disposto no número anterior não é aplicável aos membros do órgão da autarquia que tenham votado contra ou que não tenham participado nas deliberações, praticado os actos ou omitido os deveres legais a que estavam obrigados e que deram causa à dissolução do órgão.
3. Os membros dos órgãos da autarquia referidos no número anterior devem invocar a não existência da causa de inelegibilidade no acto de apresentação de candidatura.
4. A renúncia ao mandato não prejudica os efeitos previstos no nº 1 do presente artigo.

**Artigo 14**  
**(Disposição final)**

Toda a legislação anterior contrária a esta é revogada.

Aprovada pela Assembleia da República aos        de        de 1997

O Presidente da Assembleia da República

**Eduardo Joaquim Mulémbwè.**

Promulgada aos        de        de 1997

Publique-se.

O Presidente da República

**Joaquim Alberto Chissano**