

**Proposta de Lei da Tutela do Estado sobre os Órgãos de Governação
Descentralizada Provinciais e das Autarquias Locais**

FUNDAMENTAÇÃO

A Assembleia da República aprovou a Lei nº 1/2018, de 12 de Junho, que procede a revisão pontual da Constituição da República.

Das matérias introduzidas na Lei supra, no que concerne a descentralização e, especificamente na parte relativa a tutela do Estado, destacam-se as seguintes:

- o alargamento da tutela do Estado aos órgãos de governação descentralizada provincial;
- a extensão do poder tutelar ao Secretário de Estado na Província;
- a aglutinação, em uma única lei, das regras de tutela do Estado sobre os órgãos de governação descentralizada provinciais e das autarquias locais;
- a sujeição à ratificação, pelo órgão tutelar, de determinados actos administrativos dos órgãos de governação descentralizada provincial.

A presente proposta de Lei estabelece as regras de tutela do Estado sobre os órgãos de governação descentralizada provincial e das autarquias locais, sem descuidar as respectivas autonomias administrativa, financeira e patrimonial, previstas na Constituição da República e na legislação aplicável.

A proposta apresenta, entre outros aspectos, os mecanismos de tutela, os procedimentos de ratificação de determinados actos administrativos praticados pelos órgãos de governação descentralizada provincial e das autarquias locais, bem como as sanções decorrentes da prática de ilegalidades graves na sua actuação.

Neste contexto, o Governo submete a presente proposta de Lei, solicitando a apreciação positiva pela Assembleia da República.

Maputo, Fevereiro de 2019



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Lei N.º _____/2019, de _____

Havendo necessidade de estabelecer o quadro legal da Tutela do Estado sobre os órgãos de governação descentralizada provincial e das autarquias locais, ao abrigo do disposto na alínea r) do n.º 2 do artigo 178, conjugado com o artigo 272, todos da Constituição da República, a Assembleia da República determina:

ARTIGO 1

(Objecto e âmbito)

A presente Lei estabelece o quadro legal da tutela do Estado a que estão sujeitos os órgãos de governação descentralizada provincial e das autarquias locais

ARTIGO 2

(Autonomia)

1. Os órgãos de governação descentralizada provincial e das autarquias locais, gozam de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, nos termos da lei, na realização das suas atribuições, sem prejuízo do exercício de tutela pelos órgãos tutelares.
2. A tutela do Estado só pode limitar a autonomia dos órgãos de governação descentralizada provincial e das autarquias locais, nos termos estabelecidos na lei.

ARTIGO 3

(Modalidades)

O Estado exerce sobre os órgãos de governação descentralizada provincial e das autarquias locais, a tutela administrativa e a tutela financeira.

ARTIGO 4

(Tutela administrativa)

1. Os órgãos de governação descentralizada provincial e das autarquias locais, estão sujeitas à tutela administrativa do Estado.
2. A tutela administrativa do Estado consiste na verificação da legalidade dos actos administrativos através de inspecção, inquérito, sindicância e auditoria.
3. Excepcionalmente, e nos casos expressamente previstos na lei, a tutela administrativa pode ainda incidir sobre o mérito das decisões emanadas pelos órgãos tutelados, nomeadamente sobre informações e esclarecimentos das decisões administrativas tomadas pelos órgãos.
4. A tutela administrativa é exercida pelo Conselho de Ministros, podendo delegar esta competência no Ministro que superintende a área da administração local.
5. Independentemente de inspecção, inquérito, sindicância e auditoria, o órgão de tutela administrativa do Estado pode solicitar informações das decisões administrativas dos órgãos de governação descentralizada provincial e das autarquias locais.

ARTIGO 5

(Tutela financeira)

1. O exercício da tutela financeira do Estado consiste na fiscalização da legalidade dos actos de gestão financeira e patrimonial praticados pelos órgãos de governação descentralizada provincial e das autarquias locais através de inspecção, inquérito, sindicância e auditoria.
2. Excepcionalmente, e nos casos expressamente previstos na lei, a tutela financeira pode ainda incidir sobre o mérito das decisões emanadas pelos órgãos tutelados, nomeadamente sobre informações e esclarecimentos das decisões administrativas tomadas.
3. A tutela financeira é exercida pelo Conselho de Ministros, podendo delegar esta competência no Ministro que superintende a área de finanças.
4. Independentemente de inspecção, inquérito, sindicância e auditoria, o órgão de tutela financeira pode solicitar informações das decisões dos órgãos de governação

descentralizada provincial e das autarquias locais.

ARTIGO 6

(Mecanismos de tutela)

1. O órgão com poderes tutelares pode realizar inspecções, inquéritos, sindicâncias ou auditorias aos órgãos de governação descentralizada provincial e das autarquias locais sobre os actos administrativos, actos de natureza financeira e patrimonial por estas praticadas.
2. Os mecanismos de tutela consistem em:
 - a) inspecção - verificação da conformidade, com a lei, dos actos administrativos, de natureza financeira e patrimonial bem como sobre os contratos celebrados pelos órgãos de governação descentralizada provincial e das autarquias locais.
 - b) inquérito - averiguação da legalidade dos actos administrativos, de natureza financeira e patrimonial e contratos celebrados pelos órgãos de governação descentralizada provincial e das autarquias locais em virtude de denúncia fundada ou ainda, quando resulte de informações e recomendações de uma inspecção anterior;
 - c) sindicância - indagação profunda e global da actividade dos órgãos de governação descentralizada provincial e das autarquias locais quando existam indícios de ilegalidade que, pelo seu volume ou gravidade, não possam ser averiguados no âmbito de mero inquérito;
 - d) auditoria - análise da legalidade das operações administrativas e financeiras de organização e funcionamento dos órgãos de governação descentralizada provincial e das autarquias locais.

ARTIGO 7

(Ratificação)

1. A eficácia de certos actos administrativos e financeiros praticados pelos órgãos de governação descentralizada provincial e das autarquias locais fica dependente da

ratificação pelo órgão com poderes tutelares.

2. Carecem de ratificação, após aprovação pelas Assembleias Provincial e Autárquica, pelo órgão com poderes tutelares, os seguintes instrumentos programáticos e actos administrativos e financeiros:

- a) plano de desenvolvimento local;
- b) orçamento;
- c) planos de ordenamento do território;
- d) quadro de pessoal;
- e) contracção de empréstimos e de amortização plurianual, nos termos da lei;
- f) introdução ou modificação de taxas, subsídios e remunerações.

3. O órgão com poderes tutelares dispõe apenas da faculdade de ratificar ou não o acto administrativo, não podendo introduzir ou propor alterações ou substituir por outro.

4. Os instrumentos referidos nas alíneas a), b), d) e f) do nº 2 do presente artigo carecem de ratificação conjunta.

5. A não ratificação do acto administrativo carece sempre de fundamentação do órgão com poderes tutelares.

6. Os actos administrativos não ratificados são ineficazes.

ARTIGO 8

(Procedimentos de ratificação)

1. Para efeitos de ratificação pelo órgão tutelar, o Governador de Província e o Presidente do Conselho Autárquico remetem à tutela os documentos e a respectiva deliberação.

2. A ratificação só pode ser recusada com fundamento em ilegalidade do acto administrativo ou na sua desconformidade com instrumentos programáticos.

3. A ratificação pode ser parcial, quando se refira a uma parte autónoma de um acto administrativo susceptível de decisão sem alteração do seu conteúdo.

4. Considera-se ratificação tácita se, no prazo de quarenta e cinco dias a contar da

data de recepção da certidão ou cópia referida no n.º 1 do presente artigo, não for comunicada por escrito a sua denegação expressa, total ou parcial, ao órgão tutelado.

5. Da ratificação ou sua recusa, cabe reclamação ao órgão com poder tutelar ou recurso contencioso ao Plenário do Tribunal Administrativo.
6. Têm legitimidade para apresentar reclamação ou recurso contencioso previstos no número anterior:
 - a) o órgão tutelado;
 - b) os entes que neles tenham interesse legítimo, directo, imediato e actual.

ARTIGO 9

(Órgãos de tutela)

As tutelas administrativa e financeira do Estado sobre os órgãos de governação descentralizada provincial e das autarquias locais cabem ao Governo e são exercidas pelos Ministros que superintendem as áreas da administração local e das finanças, respectivamente, podendo ser delegadas.

ARTIGO 10

(Participação nas sessões)

Os órgãos de tutela podem participar ou fazer-se representar nas sessões das Assembleias Provincial e Autárquica, com direito a palavra, mas sem direito a voto.

ARTIGO 11

(Sanções)

A prática de ilegalidades graves, a responsabilidade culposa pela inobservância das suas atribuições, a manifesta negligência no exercício das suas competências e dos respectivos deveres funcionais pelos órgãos de governação descentralizada provincial

e das autarquias locais, constituem fundamentos para a dissolução e perda de mandato dos órgãos deliberativos ou a demissão dos respectivos órgãos executivos, nos termos da lei.

ARTIGO 12

(Dissolução e fundamentos)

1. As Assembleias Provincial e Autárquica podem ser dissolvidas pelo Governo em consequência de acções ou omissões graves.

2. São consideradas acções ou omissões graves, para efeitos do disposto no número anterior do presente artigo:

- a) a violação da Constituição da República;
- b) a prática de actos atentatórios a unidade nacional e a unicidade do Estado;
- c) a obstrução à realização de inspecção, inquérito ou sindicância, bem como a recusa em prestar informações e esclarecimentos ou permitir o exame aos serviços e a consulta de documentos;
- d) a não aprovação, pela segunda vez consecutiva, do programa do Conselho Executivo Provincial e da autarquia local;
- e) a não aprovação, pela segunda vez consecutiva, do plano e orçamento dos Conselho Executivo Provincial e Conselho Autárquico;
- f) a responsabilidade pela não prossecução das atribuições da governação descentralizada provincial e das autarquias locais;
- g) o nível de endividamento da autarquia local ultrapasse os limites legalmente autorizados;
- h) os encargos com o pessoal ultrapassem os limites estipulados na lei;
- i) a não aprovação, em tempo útil, de instrumentos essenciais para o funcionamento do órgão;
- j) não cumpra com as decisões judiciais transitadas em julgado.

Artigo 13

(Procedimento para dissolução da Assembleia Provincial)

1. O Governo, sob proposta do Ministro que superintende na área da administração local, pode decretar a dissolução da assembleia.

2. O Decreto de dissolução da assembleia é objecto de deliberação pelo Conselho Constitucional, tendo o respectivo processo precedência e urgência sobre qualquer outro expediente judicial.

3. O Decreto do Conselho de Ministros que dissolve a Assembleia Provincial determina a realização de eleições no prazo de 120 dias a contar da data da sua dissolução.
4. A recusa de dissolução pelo Conselho Constitucional implica a retomada de funções dos órgãos de governação descentralizada provincial.

Artigo 14

(Procedimento para dissolução da Assembleia Autárquica)

1. O Governo, sob proposta do Ministro que superintende na área da administração local, pode decretar a dissolução da assembleia autárquica.
2. O Decreto de dissolução da assembleia autárquica é objecto de deliberação pelo Plenário do Tribunal Administrativo.
3. Validada a dissolução da assembleia autárquica, o Governo determina a realização de eleições no prazo de cento e vinte dias, a contar da data da notificação do Acórdão do Tribunal Administrativo.
4. A recusa de dissolução pelo Plenário do Tribunal Administrativo implica a retomada de funções da assembleia autárquica.

ARTIGO 15

(Efeitos de dissolução)

1. A dissolução da Assembleia Provincial ou da Assembleia Autárquica, implica:
 - a) a cessação do mandato do Governador de Província e do Conselho Executivo Provincial ou do Presidente do Conselho Autárquico e do Conselho Autárquico.
 - b) a realização de eleições intercalares se o período em falta para o termo do mandato for superior a doze meses;
 - c) a criação de uma Comissão Administrativa, pelo Conselho de Ministros, para a gestão corrente da província ou da autarquia local.
2. A Comissão Administrativa criada para a gestão corrente da província ou da autarquia funciona até a tomada de posse dos novos órgãos eleitos.
3. Não se realizam eleições intercalares para a província ou para a autarquia local se o período em falta para o termo do mandato da Assembleia Provincial ou da Assembleia Autárquica for igual ou inferior a doze meses.

Artigo 16

(Comissão Administrativa)

1. A Comissão Administrativa é o órgão de gestão corrente da província ou da autarquia, criada pelo Governo nos casos de dissolução da Assembleia Provincial ou da Assembleia Autárquica, composta por profissionais da Administração Pública, com reconhecida competência e idoneidade profissionais.
2. A Comissão Administrativa é dirigida por um presidente nomeado pelo Conselho de Ministros.
3. A gestão corrente referida no número 1 do presente artigo corresponde a realização de actividades que os serviços e organismos normalmente desenvolvem para a prossecução das suas atribuições sem prejuízo dos poderes de direcção, supervisão e inspecção pelo órgão tutelar.
4. A gestão corrente não compreende a aprovação de planos, programas e a assunção de encargos que não estejam previstos nos instrumentos de gestão aprovados pelas respectivas assembleias.

Artigo 17

(Perda de mandato do Governador de Província)

1. O Governador de Província perde o seu mandato de Governador de Província nos casos de demissão pelo Presidente da República ou pela respectiva Assembleia Provincial.
2. O Governador de Província perde mandato de membro da Assembleia Provincial nas mesmas circunstâncias aplicáveis aos restantes membros.

Artigo 18

(Demissão do Governador de Província pelo Presidente da República)

1. O Presidente da República pode, ouvido o Conselho de Estado, demitir o Governador de Província nos seguintes casos:
 - a) violação da Constituição da República;
 - b) prática de actos atentatórios à unidade nacional;
 - c) comprovada e reiterada violação das regras orçamentais e de gestão

financeira;

- d) condenação por crimes puníveis com pena de prisão maior;
 - e) verificação, em momento posterior ao da eleição, por inspecção, inquérito, sindicância, auditoria ou qualquer meio judicial, da prática por acção ou omissão de ilegalidades graves em mandato imediatamente anterior.
2. A demissão é precedida de inquérito, sindicância ou auditoria nos casos referidos nas alíneas a), b) e c).
 3. Tomando conhecimento de factos susceptíveis de conduzir à demissão, para os casos referidos nas alíneas a), b) e c) do número 1 do presente artigo, o Presidente da República assegura que o visado seja ouvido, fixando-se o prazo de quinze dias para apresentação da sua defesa e fornecendo todos os elementos que fundamentam a acusação.
 4. Produzida a defesa do visado, o Presidente da República decide pela demissão ou não do Governador de Província.
 5. O despacho de demissão exarado pelo Presidente da República é sujeito à apreciação pelo Conselho Constitucional, nos termos da lei.
 7. O processo judicial de apreciação do despacho do Presidente da República é de carácter urgente e tem prioridade sobre os demais expedientes.
 8. Em casos de factos públicos, notórios e devidamente comprovados, é dispensado o inquérito, a sindicância ou a auditoria.

ARTIGO 19

(Perda de mandato do Presidente do Conselho Autárquico)

1. O Presidente do Conselho Autárquico perde o mandato nos casos de demissão pelo Governo ou pela respectiva Assembleia Autárquica.
2. O Presidente do Conselho Autárquico perde o mandato de membro da assembleia autárquica nas mesmas circunstâncias aplicáveis aos restantes membros.

Artigo 20

(Demissão do Presidente do Conselho Autárquico pelo Governo)

1. O Presidente do Conselho Autárquico pode ser demitido pelo Governo, nos seguintes casos:

- a) violação da Constituição da República;
- b) prática de actos atentatórios à unidade nacional;
- c) comprovada e reiterada violação das regras orçamentais e de gestão financeira;
- d) condenação por crimes puníveis com pena de prisão maior;
- e) verificação, em momento posterior ao da eleição, por inspecção, inquérito, sindicância, auditoria ou qualquer meio judicial, da prática por acção ou omissão de ilegalidades graves em mandato imediatamente anterior.

2. A demissão é precedida de inquérito, sindicância ou auditoria aos órgãos ou aos serviços nos casos referidos nas alíneas a), b) e c).

3. Tomando conhecimento de factos susceptíveis de conduzir à demissão, para os casos referidos nas alíneas a), b) e c) do número 1 do presente artigo, o órgão com poderes tutelares, assegura que o visado seja ouvido, fixando-se o prazo de quinze dias para apresentação da sua defesa e fornecendo-lhe todos os elementos que fundamentam a acusação.

4. Produzida a defesa do visado, o órgão com poderes tutelares aprecia todos os elementos do processo e remete-os ao Conselho de Ministros para a decisão.

5. O decreto de demissão é objecto de apreciação jurisdicional pelo Plenário do Tribunal Administrativo.

7. Em casos de factos públicos, notórios e devidamente comprovados, é dispensado o inquérito, a sindicância ou a auditoria.

ARTIGO 21

(Efeitos da perda de mandato do Governador de Província e do Presidente do Conselho Autárquico)

No caso de perda de mandato do Governador de Província ou do Presidente do Conselho Autárquico, por condenação judicial resultante de prática de actos contrários a Constituição da República, actos atentatórios à unidade nacional, gestão danosa, abuso de

funções, desvio de fundos públicos ou qualquer crime punido com pena de prisão maior, implica automaticamente a cessação da qualidade de membro da Assembleia Provincial ou da Assembleia Autárquica.

ARTIGO 22

Disposição Final

(Revogação)

São revogadas as Leis n.ºs 7/97, de 31 de Maio e 6/2007, de 9 de Fevereiro e toda a legislação contrária à presente Lei.

ARTIGO 23

(Entrada em vigor)

A presente Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Aprovada pela Assembleia da República, aos ----- de de 2019.

A Presidente da Assembleia da República

Verónica Nataniel Macamo Dlhovo

Promulgada aos de de 2019.

Publique-se.

O Presidente da República

Filipe Jacinto Nyusi