
-República de Moçambique
Ministério da Administração Estatal e Função Pública

**Análise e reflexão do Quadro Legal - Jurídico das Finanças
Públicas dos Órgãos de Governação Descentralizada Provincial
(OGD's Provincial)
Projecto No. P163989
Adiantamento de Preparação do Projecto N° V1990**

**Contrato N° MZ-MAEFP-94646-CS-INDV
Draft**

Francisco Fernandes

26 de Agosto 2019

Índice

1	Diagnóstico	3
1.1	Análise do quadro legal	3
1.1.1	Análise da concepção filosófica em que assenta o modelo de organização descentralizada do Poder do Estado e o sistema de finanças, regime tributário e patrimonial dos órgãos descentralizados	3
1.1.2	Quadro relativo à organização do Poder do Estado descentralizado e competências	4
2	Constatações	15
2.1	A nível do quadro legal	15
2.2	Numa perspectiva específica de finanças públicas	20
3	Conclusões e Recomendações	23
3.1	No âmbito do quadro legal	23
3.2	Numa perspectiva específica de finanças públicas	25
4	RoadMap (em conclusão)	30

Acrónimos

BR	Boletim da República
CFMP	Cenário Fiscal de Médio Prazo
CRM	Constituição da República de Moçambique
E-SISTAFE	Plataforma electrónica do Sistema de Administração Financeira do Estado
GDD	Governança Descentralizada Distrital
GDP	Governança Descentralizada Provincial
MAEF	Ministério de Administração Estatal e Função Pública
MEF	Ministério da Economia e Finanças
OE	Orçamento do Estado
OGD	Órgãos de Governança Descentralizada
OGDD	Órgãos de Governança Descentralizada Distrital
OGDP	Órgãos de Governança Descentralizada Provincial
PES	Plano Económico e Social
PIB	Produto Interno Bruto
PQG	Programa Quinquenal do Governo
RTFPOGD	Regime tributário, financeiro e patrimonial dos órgãos de governança descentralizada provincial

1 Diagnóstico

1.1 Análise do quadro legal

1.1.1 Análise da concepção filosófica em que assenta o modelo de organização descentralizada do Poder do Estado e o sistema de finanças, regime tributário e patrimonial dos órgãos descentralizados

A concepção filosófica que norteou a adopção do modelo de organização do Poder do Estado e da Política de Finanças, regime tributário e patrimonial da descentralização acha-se espelhada nos princípios expressos, especialmente, nos artigos 7 e 8 no que toca à organização político-administrativa e 267 a 274, no que diz respeito à organização do Poder descentralizado, e nos artigos 96 a 100 e artigos 126, 127 e 130, da Constituição da República, para a política económica e sistema financeiro e fiscal.

Do artigo 7 da Constituição da República extrai-se que, para efeitos de organização político-administrativa, o território organiza-se em:

- Províncias;
- Distritos;
- Postos administrativos;
- Localidades; e
- Povoações.

Sendo que as zonas urbanas se estruturam em:

- Cidades; e
- Vilas.

Por outro lado, do artigo 8 da Constituição sobressai que:

- O Estado é unitário;
- O Estado se orienta pelos princípios da descentralização e da subsidiariedade; e
- O Estado respeita na sua organização e funcionamento, a autonomia dos órgãos de governação provincial, distrital e das autarquias.

Da conjugação dos dois preceitos constitucionais extrai-se, com precisão, que ao sistema descentralizado de municipalização abrange apenas as cidades e as vilas.

E, ainda dos princípios acima referenciados, de imediato, se retira também que o legislador estabelece uma nítida e clara distinção entre órgãos de governação provincial e distrital e autarquias, embora todas estas entidades revistam a natureza jurídica de pessoas colectivas públicas.

Para além disso, o modelo de organização político-administrativa do território adoptado tem como subjacente dois princípios essenciais, a saber: o princípio da proximidade da administração ao cidadão; e o princípio da elevação da participação do cidadão na administração.

Princípios estes que se mostram mais claramente expressos nos objectivos da descentralização, definidos no nº 1, do artigo 267, da Constituição da República.

Os princípios até aqui referenciados interligados com o da autonomia financeira e patrimonial, expresso no artigo 269, da Constituição têm de se associar aos princípios estabelecidos nos

artigos 96 a 100, 101, 126, 127 e 130, no que diz respeito ao sistema de financeiro, regime tributário e patrimonial dos órgãos descentralizadas.

Para efeitos de regulamentação legal do sistema de finanças e regime tributário dos órgãos de governação descentralizado, destes preceitos constitucionais têm especial relevância os três últimos dispositivos, donde resultam quatro grandes princípios.

A concepção do sistema financeiro tem de ter por base o princípio de que ele é organizado de modo a garantir a formação, a captação e a segurança das poupanças e, ao mesmo tempo, a aplicação dos meios financeiros necessários ao desenvolvimento económico e social do país.

E, em relação ao sistema fiscal prevalecem dois grandes princípios.

O primeiro princípio é de que aquele se estrutura com o objectivo de: satisfazer as necessidades financeiras do Estado e das demais entidades públicas, nas quais se incluem os órgãos de governação descentralizada; realizar as finalidades da política económica do Estado; e garantir uma justa repartição dos rendimentos da riqueza.

O segundo é de que os impostos são criados ou alterados por lei, na qual se determina a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes.

Finalmente, do artigo 130 da Constituição da República resulta o princípio de que o Orçamento do Estado é unitário.

Estes são os grandes princípios a que se tem de obedecer ao conceber-se a organização, funcionamento e competências dos órgãos de governação descentralizada e a respectiva estruturação do sistema financeiro, tributário e patrimonial.

1.1.2 Quadro relativo à organização do Poder do Estado descentralizado e competências

No domínio da organização do Poder de Estado descentralizado, ela tem por objectivo fundamental: organizar a participação do cidadão na solução dos problemas da comunidade; promover o desenvolvimento local; aprofundar e consolidar a democracia num quadro unitário do Estado.

Por outro lado, a organização do Poder do Estado descentralizado assenta nos seguintes princípios fundamentais:

- Separação entre órgãos de governação descentralizada e municípios;
- Autonomia dos órgãos descentralizados;
- Respeito dos princípios do estado unitário, da unidade nacional, da soberania, da indivisibilidade inalienabilidade;
- Prevalência do interesse nacional, subsidiariedade e gradualismo;
- De articulação entre órgãos centrais e as entidades descentralizadas;
- Poder regulamentar;
- Sujeição a tutela administrativa do Estado.

No que diz respeito ao poder regulamentar, a Constituição apenas consagra este princípio e os seus limites, ao estabelecer que o mesmo é exercido em conformidade com a Constituição, as leis e os regulamentos das autoridades com poder de tutela.

Quanto à política económica e sistema financeiro e fiscal, no Título reservado à descentralização, o texto constitucional não estabelece quaisquer princípios relativos a esta matéria, como, do mesmo modo, não cuidou de fixar princípios especiais na parte geral relativa à política

económica e ao sistema de finanças e tributário, apesar de se atribuir autonomia financeira aos órgãos de governação descentralizada.

Em termos de organização político-administrativa do Estado, a Constituição estabelece uma separação completa entre órgãos de governação descentralizados e as autarquias, continuando ambas estas entidades a integrar o Poder Local, revestindo a natureza jurídica de pessoas colectivas públicas.

Por outro lado, da Constituição da República extrai-se que a descentralização do Poder do Estado estende-se até ao nível político-administrativo da localidade, abrangendo a municipalização os municípios e as povoações, sendo que os primeiros correspondem à circunscrição territorial das cidades e vilas e as segundas à circunscrição territorial da sede dos postos administrativos.

Ainda em termos de organização de Governação descentralizada definem-se como órgãos:

- A Assembleia Provincial e Distrital;
- O Governador da Província e o Administrador do Distrito; e
- O Conselho Executivo Provincial e Distrital.

Paralelamente, prevê-se também como órgão o Representante do Estado para as áreas exclusivas e de soberania do Estado.

Paralelamente, no âmbito das atribuições da governação descentralizada o artigo 276 da Constituição da República enumera, de forma genérica, as respectivas áreas de actuação, sem discriminar as que são próprias dos órgãos de governação descentralizada provincial e dos que pertencem aos órgãos de governação descentralizada distrital.

E, no domínio das competências e funcionamento, na Constituição estabelecem-se os princípios gerais relativamente a cada um dos órgãos de governação descentralizada, bem como do Representante do Estado, deixando para a lei ordinária os princípios específicos relacionados a organização, funcionamento e demais competências daqueles mesmos órgãos.

Do mesmo modo, a Constituição consagra que as formas de articulação entre os órgãos de governação descentralizada provincial e distrital e os órgãos autárquicos são reguladas por lei ordinária.

Finalmente, no relativo à descentralização, da Constituição infere-se que a autarquização estende-se à circunscrição territorial da sede dos postos administrativos, o que significa que a demais área político-administrativa da localidade, ou seja, do posto administrativo fica de fora deste modelo de descentralização.

Assim sendo, atentando-se no disposto no artigo 268, da Constituição, o sistema de governação descentralizada só se estende até ao distrito, pelo que fica sem se saber se, no futuro, vigorará a nível do posto administrativo e da localidade.

Porém, o que é certo, é que o actual modelo de governação a nível do posto administrativo não poderá ser mantido inalterado no momento em que estiver completado o processo de descentralização a nível distrital.

Quanto aos órgãos executivos de governação distrital e da Assembleia Distrital, a sua regulamentação, por via de lei ordinária, tendo por base o princípio de gradualismo da descentralização, foi deixada para um momento posterior, o que deverá acontecer entre 2023 e

2024, em período anterior à entrada em funcionamento do novo modelo de descentralização, o que acontecerá nos finais do ano de 2024.

Através das Leis nºs 4/2019, 6/2019, 5/2019 e 7/2019, todas de 31 de Maio vieram a ser regulados os princípios constitucionais relativos aos órgãos executivos de governação provincial, da Assembleia Provincial, ao quadro legal da tutela do Estado e ao quadro legal da organização dos órgãos de representação do Estado na província, respectivamente.

De seguida passa-se a analisar cada um daqueles diplomas legais.

No relativo à **Lei nº 4/2019**, de 31 de Maio, que aprova a organização, funcionamento e competências dos órgãos de governação descentralizada provincial, um primeiro problema que se coloca relaciona-se com o conceito de descentralização apresentado no nº 1, do artigo 11. Neste dispositivo legal diz-se que "**o princípio da descentralização consiste na criação pelo Estado de pessoas colectivas públicas**".

Ora, como se pode ver está-se em presença de um conceito que assenta na caracterização da natureza jurídica das entidades descentralizadas criadas pelo Estado e não numa noção do que seja o princípio da descentralização.

Teria sido preferível dizer-se que o princípio da descentralização constitui o sistema em que a função político-administrativa é confiada a outras pessoas colectivas territoriais, para além do Estado¹. Pois tanto os órgãos de governação descentralizada, como as autarquias são pessoas colectivas territoriais e têm a natureza jurídica de pessoas colectivas públicas.

E, por outro lado, a caracterização de descentralização advém também do facto de se atribuir a tais entidades autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

Como se pode concluir, está-se perante uma falta de clareza que pode conduzir a incorrecta caracterização noutros diplomas que regulamentem matérias relacionadas com a organização e funcionamento dos mencionados órgãos de governação, como também com a legislação reguladora do sistema de Finanças e regime tributário e patrimonial.

Esta é uma questão que importa reter para uma futura revisão legislativa e que importa não seja repetida na elaboração dos diplomas relativos ao processo de descentralização distrital.

Já quanto à referência ao princípio da desconcentração mencionado no artigo 12, da Lei nº 6/2019 e reforçado no artigo 23, da mesma Lei, parece-nos correcta, tendo em conta que o processo de descentralização pode arrastar consigo a desconcentração de funções, uma vez que, no âmbito daquele processo, se pode verificar transferência originária de Poderes do Estado do nível central para o nível local.

E, desconcentração consiste na adopção de um sistema em que se descongestiona a administração, com a devida repartição de competências entre as várias pessoas colectivas públicas, ou seja, poderes que se achavam concentrados no Governo são transferidos para outras pessoas colectivas públicas, neste caso, os órgãos de governação descentralizada.

Pode, por isso, afirmar-se que o modelo adoptado no nosso país assenta num sistema político-administrativo descentralizado com desconcentração.

¹ Uma vez que o Estado, ele próprio, constitui uma pessoa colectiva pública.

Nos termos do nº 5, do artigo 20, da citada Lei é atribuído aos órgãos executivos de governação descentralizada poder regulamentar próprio, no quadro de matérias que se inserem nas suas competências, revestindo a forma de regulamento.

Porém, atentando-se nas competências conferidas a este órgão, descritas no artigo 49, não se vê que lhe esteja atribuído poder regulamentar próprio e, como se pode ver do disposto na al. l, do mesmo artigo apenas compete ao Conselho Executivo Provincial submeter à Assembleia Provincial propostas de regulamento sobre matérias da sua competência, o que corrobora o facto de não possuir poder regulamentar.

Daqui resulta existir uma desarmonia entre o que se estabelece no artigo 20, nº 5 e o que se extrai do artigo 49.

No relativo ao órgão Governador de Província, do artigo 45 resulta expresso que não lhe é conferido poderes para praticar actos normativos, o que é perfeitamente compreensível e está dentro da lógica governativa, apenas lhe sendo atribuída competência para praticar actos administrativos em circunstâncias excepcionais e urgentes - cfr. al. f).

Porém, no nº 3, do artigo 3, da Lei nº 5/2019, de 31 de Maio, estabelece-se que os actos regulamentares do Governador de Província assumem a forma de Decreto do Governador Provincial.

Como se pode ver está-se em presença de uma completa desarmonia entre as Leis nºs 4 e 5/2019, o que obrigará a corrigir a situação em futura revisão legislativa.

Por outro lado, importa salientar que a Lei nº 4/2019 se mostra omissa quanto à regra de publicação obrigatória em Boletim da República dos actos sujeitos a publicação obrigatória, o que tem consequências graves, porque põe em causa a eficácia daquela espécie de acto legislativo.

Quanto aos órgãos executivos de governação distrital e da Assembleia Distrital, a sua regulamentação, por via de lei ordinária, tendo por base o princípio de gradualismo da descentralização, foi deixada para um momento posterior, o que deverá de acontecer entre 2023 e 2024, em período anterior à entrada em funcionamento do novo modelo de descentralização, o que poderá acontecer em finais do ano de 2024.

Outros três grandes problemas se colocam no que se relaciona com a presente Lei, os quais têm a ver com o seguinte:

- O primeiro relaciona-se com o prazo fixado para a regulamentação desta Lei pelo Conselho de Ministros – 180 dias;
- O segundo com a transferência de poderes do Estado para os órgãos de governação descentralizada, que ocorrerá na data da proclamação e validação dos resultados das eleições para as Assembleias Provinciais de 2019, o que poderá verificar-se nos finais de Novembro próximo; e
- O terceiro com o facto de certas áreas de competência dos órgãos de governação descentralizada estar dependente de regulamentação, por via de lei, como é a situação concreta da gestão da terra.

O prazo acima indicado para a regulamentação desta Lei tem o seu termo em 30 de Novembro, ou seja, em data em que poderão estar em vias de constituição os órgãos de governação descentralizado.

Por outro lado, quanto ao conteúdo e modo de transferência de poderes do Estado, a sua concretização terá de ser expressa em regras e princípios constantes de documento com força legal, o que se traduz num exercício que exige tempo, dada a precisão que se impõe relativamente às matérias que se inscrevem no âmbito das atribuições conferidas àqueles órgãos.

Por último, uma questão que se poderá colocar relaciona-se com a forma legal de concretização de transferência de competências.

Tendo presente que a transferência de competências reveste natureza multisectorial, parece-nos que a forma mais adequada de o fazer será através de Decreto.

Quanto à **Lei nº 6/2019**, de 31 de Maio, que institui o quadro legal sobre organização, composição e funcionamento da Assembleia Provincial.

O principal aspecto que importa reter nesta Lei é que a Assembleia Provincial tem poder deliberativo o que se manifesta, entre outras formas, através de poder regulamentar próprio, conforme se extrai dos artigos. 2, nº 1 e 9. E, afirmar-se que tem poder regulamentar, isso significa que lhe é conferido poder legislativo. Aliás, este mesmo princípio extrai-se também dos nºs 1 e 2, do artigo 3, da Lei nº 5/2019.

Nessa perspectiva, entre as competências confiadas à Assembleia Provincial conta-se a de aprovar regulamentos e posturas provinciais, conforme o disposto na al. i), do artigo 11.

Quanto à forma de concretização do poder regulamentar deste órgão de governação descentralizado, do mesmo modo, no nº 2, do artigo 3, da Lei nº 5/2019 usa-se a designação " regulamentos ".

Mas, ao dispor sobre a forma dos actos, no artigo 32, nº 1 da Lei nº 6/2019 estabelece-se que o acto praticado pela Assembleia no exercício do poder regulamentar reveste a forma de Resolução e as demais a forma de Postura ou Moção, ou seja, os actos normativos revestem a forma de Resolução e os demais actos deliberativos a forma de Postura ou Moção.

Confrontando o disposto neste artigo com o que se acha estabelecido na al. i) do artigo 11, desde logo, sobressai a existência de uma séria contradição na definição dos actos legislativos praticados pela Assembleia Provincial. Num lado considera-se como Regulamento Provincial e noutro Resolução, com o agravante que esta última designação não pode ser usada contrariando o princípio fixado na definição das competências.

Por outro lado, olhando para o que se estabelece na Constituição da República, a Resolução está reservada para actos de ratificação de tratados e acordos internacionais, deliberações da Assembleia da República ou do Governo, sem carácter normativo.

Do exposto resulta claramente estar-se perante uma completa descaracterização legal da figura da Resolução, ao mesmo tempo que se está a estabelecer alguma confusão jurídica em relação àquela mesma figura.

Por outro lado, é preciso ter em conta que, no âmbito das competências da Assembleia Provincial, há actos que aquele órgão poderá praticar e que se inscreverão, mais adequadamente, no domínio da Resolução como é o caso, entre outros, os relativos às als. a), d), g), h) e j), do artigo 11, às als. a), b), c), f), g) e j), do nº 1, do artigo 13, e artigos 14, 15 e 16.

Parece-nos, por isso, que se impõe corrigir esta situação e adoptar-se para o acto normativo da Assembleia Provincial a designação contida na al. i), do artigo 11.

Por outro lado, a adopção da figura Postura para a forma de actos que não revistam carácter normativo também nos parece inadequado, tendo em consideração a natureza de que reveste esta figura e, por outro lado, presta-se a confusão de conceitos.

A Postura constitui um instrumento próprio do poder regulamentar da autarquia, dizendo respeito, por isso, a matéria legislativa autárquica e não a qualquer outro tipo de acto relacionado com competências do órgão autárquico. Aliás, esta é a posição assumida no nº 4, do artigo 3, da Lei nº 5/2019

Por essa razão, deve-se ter em conta também que, em resultado do princípio constitucional, os órgãos de governação descentralizada constituem órgãos do Estado, para quem este transferiu competências, diferente das autarquias, motivo pelo qual não se lhes pode aplicar o que é próprio destas pessoas colectivas públicas, designadamente, no que respeita à forma dos actos que pratica, no âmbito das suas competências.

Assim sendo, parece-nos mais apropriado que os actos da Assembleia Provincial revistam a forma de Regulamento Provincial, Resolução e Moção.

Logo, também aqui se está perante caso de imperfeição, que conduz a séria confusão da designação dos actos de diversos órgãos do poder descentralizado.

Finalmente, a aprovação da presente Lei coloca, de imediato, dois grandes desafios.

O primeiro diz respeito à elaboração dos princípios fundamentais do Regimento da Assembleia Provincial que devem ser estabelecidos pelo Governo e que terão de estar aprovados até 30 de Novembro, data em que, provavelmente, poderão estar em fase de constituição daquele órgão de governação descentralizado, em resultado do que dispõe o artigo 83.

O segundo prende-se com a regulamentação desta Lei pelo Conselho de Ministros, na medida que o Conselho de Ministros terá de o fazer até 31 de Agosto próximo, de acordo com o disposto no artigo 84, tendo em conta que aquele diploma legal entrou em vigor em 31 de Maio.

No relativo à **Lei nº 7/2019**, que estabelece o quadro legal sobre organização e funcionamento dos órgãos de representação do Estado na província, no nº 1, do artigo 11, a propósito da definição do princípio da descentralização, de novo, se regista situação idêntica à referenciada em relação à Lei nº 4/2019, pelo que para aqui se transpõem as observações atrás produzidas.

Já quanto ao princípio da desconcentração, ele mostra-se precisado neste diploma legal de forma apropriada.

Na presente Lei parece-nos ter sido devidamente acautelado, não só o papel que cabe aos órgãos de representação do Estado na província, o modo de articulação com os órgãos de governação descentralizada e a forma de resolução de hipotéticos conflitos.

Os principais problemas que se colocam em relação a esta Lei prendem-se com questões legais que se relacionam com a sua eficácia.

A primeira questão relaciona-se com o órgão que garante a articulação entre os órgãos de representação do Estado e as entidades descentralizadas, os conselhos provinciais de coordenação, que têm de ser regulamentados, de acordo com o previsto no nº 2, do artigo 6.

Paralelamente, se ocorrer situação de delegação de poderes, neste caso a sua concretização terá de resultar de lei, o que obrigará a proceder à necessária elaboração legislativa.

Por outro lado, terá de ser regulamentado pelo Governo o Conselho dos Serviços Provinciais de Representação do Estado, em conformidade com o fixado no nº 2, do artigo 22 e regulamentados

os aspectos específicos atinentes à Representação do Estado na Cidade de Maputo, como resulta do nº 2, do artigo 23.

Para além disso, terá de ser regulamentada também a organização e funcionamento do Gabinete de Secretário de Estado na Província, pelo órgão central que tutela a administração do Estado – cfr. nº 2, do artigo 30.

Finalmente, ainda no domínio de elaboração legislativa, incumbe ao Governo regulamentar a presente Lei no prazo de 180 dias a contar da sua publicação, o que significa que tal terá de acontecer até 30 de Novembro próximo, data em que o novo modelo de administração do Estado descentralizada poderá estar já constituído.

Quanto à **Lei nº 5/2019** que aprovou o quadro legal da tutela do Estado a que estão sujeitas as entidades descentralizadas, no geral não se regista situação que mereça comentário ou que deva constituir objecto de reflexão, nem se coloca qualquer desafio quanto à necessidade da sua regulamentação, exceptuando no que respeita ao princípio expresso no nº 1, do artigo 5, que tem de ser regulamentado pelo Conselho de Ministros.

Por essa razão apenas serão feitas três observações que, de seguida, se apresentam.

A referência feita ao poder regulamentar no artigo 3 da mencionada Lei mostra-se completamente deslocada, por se tratar de matéria atinente a organização, funcionamento e competências dos órgãos de governação descentralizada que, como tal, deve estar integrada na Lei nº 6/2019.

Por outro lado, reparo deve ser feito ao facto de no nº 3, do aludido artigo se afirmar que os actos regulamentares do Governador de Província assumem a forma de "Decreto", uma vez que, por lei, não é atribuído poder regulamentar a este órgão, uma vez que analisadas as competências que lhe são conferidas verifica-se que apenas pode praticar actos administrativos. Mostra-se, por isso, inadequado o princípio estabelecido no citado nº 3. E, ademais, também seria impróprio, quanto à forma do acto, designá-lo por "Decreto" por, em termos constitucionais, estar reservado para os actos normativos do Governo.

Como se pode verificar, nesta matéria, de novo se está perante uma completa adulteração de regras legais estabelecidas, desde logo, no texto constitucional.

Para além desta questão, no relativo a este diploma legal somente se colocam desafios em relação à materialização do princípio enunciado no nº 1, do artigo 5, por obrigar à sua regulamentação por acto do Conselho de Ministros, que terá de ser concretizado até 30 de Novembro do presente ano.

No relativo **à Lei nº / 2019**, que estabelece o sistema de Finanças e regime Tributário dos órgãos de governação descentralizada provincial

Numa perspectiva jurídico-legal

Como se pode verificar a matéria tratada no Capítulo V – Transferências, nomeadamente a constante dos nºs 1 e 3, do artigo 21 e do artigo 22 extravasa o objecto enunciado no artigo 1, da citada Lei, o que não é aceitável em termos de elaboração legislativa. Trata-se de matéria que respeita às competências dos órgãos de governação descentralizada provincial que se inscrevem no âmbito do objecto definido no artigo 1, da Lei nº 4/2019 e, como tal, só aí podem e devem estar inseridas.

Por outro lado, o princípio enunciado no artigo 22 extravasa também a regra de articulação expressa no artigo 6, da Lei nº 7/2019, para além do que se reveste de erro jurídico, por, em

termos de Direito Administrativo, não existir a figura de " Competências em regime de colaboração ". Na verdade, o que poderá estabelecer-se é o princípio da colaboração ou da interdependência no exercício de competências, o que é algo bem diferente, precisando-se também, de forma clara, que, no domínio do investimento público, pode haver actos de execução que devam ser realizados em coordenação entre o Estado central e os órgãos de governação descentralizada em áreas específicas.

Por tal razão, numa futura revisão desta Lei, o Capítulo V – Transferências deve tratar apenas dos princípios relacionados com transferências financeiras, como aliás se faz na Lei nº 1/2008, de 18 de Janeiro, que define o regime financeiro, orçamental e patrimonial das autarquias locais e o Sistema Tributário Autárquico.

Por outro lado, a previsão estabelecida na al. a), do nº 3, do artigo 15 apenas alude a transferências para ocorrer a despesas, sendo omissa quanto a qualquer outro tipo de transferências que se possam justificar.

No que se relaciona com o Capítulo respeitante a receitas, verifica-se que o artigo 15 também não cobre integralmente a regra fixada na al. c), do nº 3, do artigo 4.

Do mesmo modo que noutros diplomas legais, idêntico erro se regista também na al. c), do nº 1, do artigo 15 ao falar-se de "Postura".

Como nas demais Leis do pacote de descentralização neste texto legal também se colocam questões que se prendem com matéria a regulamentar em futuros diplomas, designadamente:

- A gestão do património do Estado que seja afecto aos órgãos descentralizados e a criação de património próprio;
- Alterações orçamentais;
- A regulamentação desta Lei que cabe ao Conselho de Ministros fazê-lo no prazo de 180 dias a contar da sua publicação. Admitindo que esta ocorra até final de Agosto, significa isso que o mencionado prazo se estende até finais de Fevereiro de 2020, data em que já estarão constituídos e em funcionamento os órgãos descentralizados.

Em termos conclusivos pode afirmar-se que o quadro legal recém-aprovado estabelece as competências atribuídas aos OGD, assim como define as matérias da exclusiva competência dos órgãos centrais do Estado. Porém, os princípios sobre esta matéria revestem natureza genérica, remetendo-se para posterior regulamentação a definição mais explícita das competências dos órgãos centrais e das entidades descentralizadas, o que gera naturais dificuldades e desafios na fase inicial do funcionamento dos OGD.

Como última referência, cabe apontar que o presente diploma legal se mostra mais imperfeito que a Lei nº 1/2008, que trata de matéria idêntica e que poderia ter servido de ponto de referência na sua elaboração.

Numa perspectiva específica de finanças públicas

A Governação Descentralizada reveste a natureza de um modelo de descentralização, com uma autonomia jurídica de direito público, administrativa e financeira. O quadro legal vigente de gestão de finanças públicas prevê regimes financeiros excepcionais², onde se estabelece que a autonomia administrativa e financeira é caracterizada pela capacidade que um órgão e

²Regulamento do SISTAFE Secção III Regime financeiro excepcional, art 4.2.

instituição do Estado têm de realizar, para além da autonomia administrativa (artigo 3³), a programação financeira com base nas suas receitas próprias e estabelecer⁴ os requisitos para que um órgão ou instituição do Estado possa aceder a este regime. No caso específico das autarquias e empresas do Estado, o n.º 7 do mesmo artigo remete-os para lei específica. É neste quadro que a **Lei n.º /2019**, de que define o regime tributário, financeiro e patrimonial dos órgãos de governação descentralizada provincial (RTFPOGD) reafirma que estes órgãos possuem autonomia administrativa, financeira e patrimonial, com finanças e património próprios, geridos autonomamente, por imperativo do princípio expresso no artigo 269, da Constituição da República.

Relativo às competências, o quadro legal recém-constituído aponta as competências atribuídas ao órgão de governação descentralizada provincial, bem como as matérias de exclusiva competência dos órgãos centrais do Estado (artigo 18, da Lei n.º 4/2009). As definições estabelecidas são de carácter genérico, remetendo-se para posteriores dispositivos regulamentares a definição mais explícita das competências de nível central e dos órgãos descentralizados. Outra questão importante, que também carece de maior clarificação, quer no curto quer no médio prazo, refere-se à diferenciação de competências, no quadro da governação descentralizada, entre as competências dos OGD e dos OGDD, tendo em consideração os seguintes princípios estabelecidos no Cap. VII, da Lei:

- A aplicação da presente Lei na parte referente a governação descentralizada distrital entra em vigor após à realização das eleições no ano 2024 (artigo 57);
- Transitoriamente as disposições das Leis n.ºs 8/2003, de 19 de Maio e 11/2012, de 8 de Fevereiro e legislação complementar referentes aos governos distritais mantêm-se em vigor e com as necessárias adaptações, até à realização das eleições distritais a ter lugar em 2024. (artigo 59, n.º 2).

O RTFPOGD estabelece os princípios gerais para a elaboração, aprovação e revisão do programa, plano e orçamento (Capítulo II - Secção I - artigo 5). Em particular, o n.º 2 aponta que o programa de governação dos órgãos da governação descentralizada provincial tem como base as directrizes gerais que definem as prioridades do desenvolvimento económico, social e cultural do País, plasmadas na estratégia nacional e em programas nacionais. Contudo, não está claro a que instrumentos ou procedimentos para estabelecer estas directrizes bem como a obrigatoriedade de seu uso não estão formal e legalmente estabelecidos.

Relativo a aspectos operacionais (PES e OE), a Constituição da República de Moçambique (CRM) estabelece que a elaboração e execução do PES é descentralizada, a nível provincial e sectorialmente (artigo 129, n.º 3). Por outro lado, a Lei n.º 6/2019, determina que compete à Assembleia Provincial aprovar o programa e orçamento do Conselho Executivo Provincial, fiscalizar o seu cumprimento (art 11, n.º 1). E, a Lei n.º 5/2019, estabelece a necessidade de ratificação pelo órgão com poderes tutelares de instrumentos programáticos e dos actos administrativos financeiros praticados pelos órgãos de governação descentralizada, entre os quais se incluem o plano de desenvolvimento local e o orçamento (artigo 10, n.º 2), embora a mencionada ratificação só possa ser recusada com fundamento em ilegalidade do acto

³ *Idem*, art 3.1. O regime geral de administração financeira dos órgãos e instituições do Estado é o de autonomia administrativa. A autonomia administrativa é caracterizada pela capacidade que um órgão ou instituição do Estado tem de executar as fases da receita e da despesa

⁴*Idem*, art 5

administrativo ou na sua desconformidade com os instrumentos programáticos (artigo 11, nº 2). Estas questões, requerem o estabelecimento prévio de uma base legal e processual explícita, que crie obrigação legal para os OGD e para o exercício de tutela do Estado, sobre estas matérias.

O artigo 15, da Lei nº /2019, que define o RTFPOGD, estabelece como receitas dos OGD:

Receitas próprias

- a) Taxas e contribuições sobre prestação do serviço público e Taxas e contribuições sobre o uso do domínio público, taxas e contribuições sobre a realização da actividade ou a obra (produto de cobrança de taxas resultantes da prestação de serviços e de licenças concedidas; rendimento de serviços por eles administrados em concessão ou exploração);
- b) O produto de multas que, por lei, regulamento ou postura, lhes couberem;
- c) Rendimentos de bens patrimoniais e de direitos próprios (rendimento de bens e direitos próprios, móveis e imóveis, por eles administrados, em concessão ou exploração; O produto da alienação, abate de bens e direitos próprios, devidamente autorizados; O rendimento de bens e direitos próprios, móveis e imóveis, por eles administrados, em concessão ou exploração);
- d) O produto de legados, doações e outras liberalidades, quando não consignadas a objectivos definidos pelo doador;
- e) Quaisquer outras receitas estabelecidas por lei a seu favor.

Receitas por Transferências

- f) Transferências financeiras até ao limite de despesa da contribuição do Governo por província;
- g) Outras que venham a ser definidas por lei.

Não se consideram, na análise seguinte, pela sua aleatoriedade o produto de legados, doações e outras liberalidades, consignadas ou não a objectivos definidos, podendo- se agrupar, pois, para simplificação de análise, que as receitas decorrem de:

- Actividades realizadas no território, serviços públicos ou outros sob a égide da acção da província (a, b);
- Bens patrimoniais e de direitos próprios por eles administrados (c);
- Parcelas de impostos e taxas nacionais (não se especificando individualizado o acesso a impostos no território) (f).

No relativo às Receitas derivadas de taxas no território, é importante referir que a Lei nº 2/2006 estabelece os princípios e normas gerais do ordenamento jurídico tributário moçambicano aplicáveis todos tributos. E, o artigo 3 apenas considera a existência de impostos e taxas nacionais e autárquicos.

A Lei de Finanças dos órgãos provinciais de governação descentralizada trata no Capítulo V das transferências de competências e de recursos. São apontados 2 regimes distintos de transferências:

- Transferência de competências;
- Competências exercidas em regime de colaboração.

As transferências resultantes destes regimes são objecto de análise e decisão caso a caso. O exercício de competências em regime de colaboração, é objecto de acordo entre os serviços

competentes da administração do Estado e o órgão de governação descentralizada provincial (artigo 22, nº2). Contudo, não se menciona, de forma clara, como são os procedimentos relativo à inserção no orçamento, se estas dão origem a transferências adicionais ou se inserem no valor global de transferências, a estabelecer percentualmente sobre as receitas fiscais previstas no respectivo exercício económico (artigo 6, nº1 e artigo 15, nº3, al. a)).

O quadro legal promulgado recentemente estabelece de forma geral as receitas próprias e transferências, tal como abordado nos pontos anteriores. A mobilização de crédito pode constituir uma forma complementar de disponibilidade de recursos para a GDP.

2 Constações

2.1 A nível do quadro legal

1.No domínio constitucional

Como se salientou no diagnóstico verifica-se uma falta de consonância entre os princípios informadores da organização do poder local descentralizado (artigos 7, 8 e 267 a 274) e os princípios atinentes ao sistema financeiro e fiscal (artigos 126 a 130), porquanto, no que diz respeito a este último o legislador constituinte, desde logo, não cuidou de estabelecer quaisquer grandes princípios gerais caracterizadores e orientadores do sistema de financeiro e fiscal a nível local.

Questão esta que não deve ficar para merecer tratamento em lei ordinária por se estar em presença de princípios fundamentais da política do Estado.

O modo como é tratado constitucionalmente o sistema financeiro e fiscal é, de certa maneira, evidenciador de um modelo centralizado, o que não se ajusta ao sistema descentralizado do poder local consagrado na Constituição da República, nem se conforma com os princípios expressos nos números 1 e 2, do artigo 8, da Carta Magna e que se mostra reafirmado no número 2, do artigo ,da Lei nº 4/2019, tal como se deixa evidenciado no diagnóstico.

Da mesma forma, no Título reservado à descentralização, o texto constitucional também não estabelece quaisquer princípios específicos relativos a política económica e sistema financeiro e fiscal.

No que diz respeito à organização político-administrativa do Estado e de organização da governação descentralizada, o artigo 276 da Constituição da República, de forma genérica, enumera as respectivas áreas de actuação, sem discriminar as que são próprias dos órgãos de governação descentralizada provincial e das que pertencem aos órgãos de governação descentralizada distrital, deixando para a lei ordinária o tratamento desta matéria, o que nos parece ser adequado.

Já no que se relaciona com a área de competências e funcionamento dos órgãos de governação descentralizada, o legislador constituinte cuidou de precisar as competências atribuídas às Assembleias Provinciais, tendo olvidado de o fazer quanto às Assembleias Distritais, criando, assim, um vazio normativo em relação a estes últimos órgãos.

Parece-nos, por isso, que teria sido preferível que, no texto constitucional, se tivesse optado por estabelecer princípios gerais relativos às competências dos órgãos deliberativos descentralizados, ficando para a lei ordinária prevê-las em cada uma das leis reguladoras dos respectivos órgãos descentralizados.

Paralelamente, um outro problema que não se mostra resolvido no texto constitucional respeita à situação da área político-administrativa do posto administrativo e da localidade, tendo em conta que se prevê que o processo de descentralização se estende somente até ao nível do distrito.

Estas são grandes questões que importa ter presente numa futura revisão pontual da Constituição da República.

2.No âmbito da legislação ordinária

No tocante ao quadro de organização, atribuições e competências

Começando pela **Lei nº 4/2019**, de 31 de Maio, que aprovou o quadro legal de organização, funcionamento e competências dos órgãos executivos de governação descentralizada provincial, constata-se que se trata de um modelo que irá operar num espaço de tempo bastante curto, uma vez que, entretanto, terá de ser objecto de uma profunda revisão aquando da aprovação legal do quadro de organização, funcionamento e competências dos órgãos executivos de governação descentralizada distrital, o que terá de acontecer até às eleições de 2024. Porquanto, o grosso das competências hoje atribuídas aos órgãos de governação descentralizada provincial ficarão diminuídas com a entrada em funcionamento dos órgãos de nível distrital.

A Lei em referência contém imprecisões e incorrecções que interessa corrigir no momento da sua próxima revisão.

Uma primeira imprecisão tem a ver com a caracterização da natureza jurídica das entidades descentralizadas criadas pelo Estado. Será preferível estabelecer-se que o princípio da descentralização constitui o sistema em que a função político-administrativa é confiada a outras pessoas colectivas territoriais, para além do Estado, revestidas de natureza jurídica de pessoas colectivas públicas, com autonomia administrativa, patrimonial e financeira.

Caracterização esta que deverá estar vertida, naturalmente, na futura lei reguladora do quadro normativo regulador da organização, funcionamento e competências dos órgãos de governação descentralizada distrital.

Uma outra incorrecção de que enferma este diploma legal tem a ver com o poder regulamentar próprio conferido pelo nº 5, do artigo 20 aos órgãos executivos de governação descentralizada provincial que, neste caso, são o Governador de Província e o Conselho Provincial, conforme se alcança do artigo 32.

Ora, analisando as competências atribuídas a estes dois órgãos, artigos 45 e 49, não se vê onde se possa situar o poder regulamentar, o qual pressupõe a prática de actos normativos, que não se acham conferidos a estes dois órgãos.

Entretanto, ainda neste domínio, mostra-se patente a desconformidade entre o preceituado na al. a), do nº 2, do artigo 20 e as competências definidas nos artigos 45 e 49, uma vez que o princípio enunciado naquele primeiro dispositivo legal teria de estar materializado no âmbito das competências enumeradas naquelas duas últimas normas legais.

E, para efeito da materialização do princípio enunciado na citada al. a), do nº 2, do artigo 20, já se compreenderia a referência feita no nº 5, desta disposição legal a poder regulamentar.

Uma outra desconformidade verifica-se quanto à forma dos actos praticados pelo Governador Provincial entre a Lei nº 4/2019 e a Lei nº 5/2019.

Do artigo 45, da Lei nº 4/2019 resulta expresso que não é conferido ao Governador poderes para praticar actos normativos, admitindo-se apenas que pratique actos administrativos, em determinadas circunstâncias – cfr. al. j), daquele preceito legal. Daí a razão pela no artigo 46 se faça referência a despachos e ordens de serviço.

Mas, já no nº 3, do artigo 3, da Lei nº 5/2019, estabelece-se que os “actos regulamentares do Governador de Província assumem a forma de Decreto do Governador Provincial “.

Como se pode constatar está-se perante uma completa desarmonia nos dois textos legais, com o agravante de em lei imprópria se estar a atribuir poder regulamentar a um órgão singular.

Uma outra situação que se verifica nesta lei que impõe que seja precisado em futura lei tem a ver com a omissão registada quanto à regra de publicação em Boletim da República de actos normativos ou administrativos dos órgãos executivos de governação descentralizada provincial, uma vez que põe em causa a eficácia jurídica daqueles mesmos actos.

Aliás, a este propósito, o princípio enunciado no nº 2, do artigo 46, não se mostra adequado no relativo a despachos que revistam natureza de acto administrativo, por carecer de publicação em Boletim da República.

No que se relaciona com o conteúdo e modo de transferência de poderes do Estado no âmbito das competências conferidas aos órgãos de governação descentralizada provincial, a sua materialização tem de se achar expressa em regras e princípios constantes de documento com força legal e, por revestir natureza multissectorial, justificará que seja feita por diploma do Conselho de Ministros.

Por outro lado, no âmbito das atribuições conferidas aos órgãos de governação descentralizada inclui-se matéria que carece de ser regulamentada por lei, designadamente, a concernente a gestão da terra – cfr. al. b), do nº 1, do artigo 18, da Lei nº 4/2019, o que significa a necessidade de aprovação de uma Lei onde esta matéria estará devidamente inserida e que só poderá acontecer na nova legislatura. Deste facto decorrerá, de imediato, uma diminuição das competências dos órgãos descentralizados.

Uma última situação que se coloca tem a ver com a regulamentação da presente Lei. De acordo com o disposto no artigo 58 compete ao Conselho de Ministros proceder à correspectiva regulamentação no prazo de 180 dias, contado a partir da publicação deste diploma legal. Prazo que termina em 30 de Novembro próximo, data em que terá tido lugar a validação de resultados eleitorais. Significa isto que a citada regulamentação terá de estar concretizada e publicada até inícios daquele mesmo mês.

Passando agora à **Lei nº 6/2019**, de 31 de Maio, que instituiu o quadro normativo atinente à organização, composição e funcionamento da Assembleia Provincial.

Uma primeira e grande constatação é a de que existe contradição entre o disposto nesta Lei e na Lei nº 5/2019, quanto à definição e caracterização dos actos normativos praticados pela Assembleia Provincial.

É patente dos artigos 2, nº 1 e 9, da Lei nº 6/2019 e do artigo 3, nºs 1 e 2, da Lei nº 5/2019 que à Assembleia Provincial é conferido poder regulamentar próprio.

Sendo que, quanto à concretização desse mesmo poder regulamentar há alguma harmonia na previsão daquelas duas Leis, uma vez que, na al. i), do artigo 11, da Lei nº 6/2019 se refere a " regulamentos e posturas provinciais " e no nº 2, do artigo 3, da Lei nº 5/2019 se usa a designação de " regulamentos " .

Mas, já a propósito da forma dos actos praticados pela Assembleia Provincial, no artigo 32, nº 1 da Lei nº 6/2019, constata-se uma completa desconformidade com o estabelecido nos preceitos legais acima referenciados, ao definir-se que os actos praticados pela Assembleia da República revestem a forma de " Resolução " quando se trate de actos normativos e a forma de " Postura ou Moção " nos demais actos.

Como se pode verificar está-se em presença de verdadeira adulteração da designação de actos praticados por órgãos deliberativos, com assento na Constituição da República, porquanto na lei mãe a designação Resolução está reservada para actos não normativos e, por outro lado, Postura respeita a actos normativos praticados por autarquias, não se mostrando, por isso, apropriado estender esta designação a órgãos não municipalizados.

Esta situação obrigará a uma devida e necessária correcção na próxima revisão das Leis reguladoras da descentralização, a ter lugar aquando da elaboração da lei reguladora da organização, funcionamento e competências dos órgãos de governação descentralizada distrital, tendo como ponto de referência as regras e princípios que se acham previstos no texto constitucional sobre esta mesma matéria.

Do nosso ponto de vista parece-nos mais apropriado designar os actos da Assembleia quer Provincial, quer Distrital por Regulamento Provincial/Distrital para os actos normativos e Resolução e Moção para os demais actos.

Por último, dois grandes desafios se colocam também em relação à Lei nº 6/2019.

O primeiro desafio está relacionado com a elaboração dos princípios fundamentais do Regimento da Assembleia Provincial que têm de ser estabelecidos pelo Governo, os quais deverão estar aprovados até 30 de Novembro, data provável da constituição daquele órgão descentralizado, como resulta do disposto pelo artigo 83.

O segundo desafio prende-se com a regulamentação da presente Lei pelo Conselho de Ministros, o que terá de concretizar-se até 31 de Agosto, em conformidade com o estabelecido no artigo 84.

No referente à **Lei nº 7/2019**, de 31 de Maio, que aprovou o quadro legal relativo à organização e funcionamento dos órgãos de representação do Estado na província, do mesmo modo se coloca a questão de imprecisão em relação à caracterização do princípio da descentralização, que importa seja corrigida na próxima revisão do pacote legislativo que se avizinha aquando da instituição do quadro legal dos órgãos de governação descentralizada distrital.

No demais, as principais questões que se colocam em relação a este diploma legal prendem-se com matéria legal atinente à sua eficácia.

A primeira questão está relacionada com o órgão que garante a articulação entre os órgãos de representação do Estado e os órgãos descentralizados – os Conselhos Provinciais de Coordenação, matéria que terá de ser ainda regulamentado, em conformidade com o disposto pelo nº 2, do artigo 6.

A segunda questão respeita à situação de delegação de poderes, no caso em que se tenha de verificar, na medida em que ela terá de se efectivar através de diploma legal, o que obrigará à respectiva elaboração legislativa.

A terceira questão tem a ver com o facto de ter de ser regulamentado pelo Governo o Conselho dos Serviços Provinciais de Representação do Estado, em resultado do disposto pelo nº 2, do artigo 22.

A quarta questão relaciona-se com a necessidade de se regulamentar a organização e funcionamento do Gabinete de Secretário de Estado na Província – cfr. nº 2, do artigo 30.

Uma última questão que se coloca no domínio da elaboração legislativa, tem a ver com a regulamentação da presente Lei, o que terá de estar concretizado até 30 de Novembro, altura em que já poderão constituídos os respectivos órgãos de governação descentralizada.

Quanto à **Lei nº 5/2019**, de 31 de Maio, que aprovou o quadro legal da tutela do Estado a que estão sujeitos os órgãos de governação descentralizada.

A referência feita ao poder regulamentar no artigo 3 da citada Lei mostra-se completamente deslocada, por se tratar de matéria própria da organização, funcionamento e competências dos órgãos de governação descentralizada que, como tal, deve estar integrada na Lei nº 6/2019.

Por outro lado, também há que fazer reparo ao facto de no nº 3, do mencionado artigo se afirmar que os actos regulamentares do Governador de Província assumem a forma de Decreto. Como se disse, ao abordar-se este assunto, nas constatações apresentadas quanto à Lei nº 6/2019, este órgão não detém poder regulamentar e analisadas as suas competências verifica-se que apenas pode praticar actos administrativos. Assim sendo, considera-se inadequado o preceituado no aludido nº 3, do artigo 3, o que impõe a sua devida revisão.

Para além desta questão, no relativo a este diploma legal, apenas se coloca o problema da materialização do princípio no nº 1, do artigo 5, uma vez que obriga à sua regulamentação por acto do Conselho de Ministros, que terá de ter lugar até 30 de Novembro do presente ano.

No relativo à **Lei nº /2019**, que trata das Finanças dos órgãos provinciais de governação descentralizada.

Numa perspectiva jurídico-legal

Como se constata a matéria tratada no Capítulo V – Transferências, designadamente a constante dos nºs 1 e 3, do artigo 21 e do artigo 22 extravasa o objecto da citada Lei enunciado no seu artigo 1. Trata-se de matéria que respeita às competências dos órgãos de governação provincial descentralizada, que se inscrevem no objecto definido no artigo 1 da Lei nº 4/2019 e só aí podem e devem estar inseridas.

Por outro lado, o princípio enunciado no artigo 22 extravasa também o princípio de articulação expresso no artigo 6, da Lei nº 7/2019, para além do erro jurídico que se verifica quanto às "Competências em regime de colaboração".

O Capítulo V – Transferências deve tratar apenas dos princípios relativos a transferências financeiras.

A previsão estabelecida na al. a), do nº 3, do artigo 15 apenas alude a transferências para ocorrer a despesas, deixando de fora outro tipo de transferências que se poderá justificar.

No que respeita ao Capítulo relativo a receitas constata-se que o artigo 15 não cobre integralmente a regra estabelecida na al. c), do nº 3, do artigo 4.

Erro idêntico ao registado noutros diplomas legais verifica-se também na al. c), do nº 1, do artigo 15, ao falar-se de "Postura".

Como nas demais Leis também nesta se colocam questões que se prendem com matéria a regulamentar em futuros diplomas, tais como:

- A gestão do património do Estado que seja afecto aos órgãos descentralizados e a criação de património próprio;
- Alterações orçamentais;

-
- A regulamentação da presente Lei, que terá de ser feita pelo Conselho de Ministros no prazo de 180 dias, o qual terminará nos finais de Fevereiro de 2020, data em que já estarão constituídas aquelas entidades do Poder Local.

Análise comparativa do quadro legal dos órgãos de governação descentralizada e do quadro legal regulador das autarquias locais (Lei nº 1/2008, de 16 de Janeiro)

Desde logo se constata que na Lei nº 1/2008 se cuidou de caracterizar, com maior rigor, o princípio da autonomia financeira e patrimonial – cfr. artigo 3, o que deveria ter constituído fonte de inspiração para os princípios a estabelecer pelo legislador na Lei do sistema de Finanças e regime Tributário dos OGDP.

Um outro princípio que se acha melhor enunciado na Lei nº 1/2008 é o relativo à legalidade e competência tributária.

Na Lei nº 1/2008, o Capítulo respeitante ao Orçamento e Património mostra-se, de igual modo, melhor estruturado e regulado em relação ao quadro legal instituído para os GDP, parecendo-nos, por isso, que constitui uma boa fonte de inspiração para a futura revisão da Lei do sistema de Finanças e regime Tributário dos OGDP, embora com as adaptações que, naturalmente, se impõem.

No concernente a Transferências Orçamentais, o respectivo Capítulo, da Lei nº 1/2008 contem vários aspectos que poderiam ter servido de ponto de referência na elaboração da Lei do sistema de Finanças e regime Tributário dos GDP, pelo que é um ponto a considerar numa futura revisão desta última Lei, o mesmo se podendo dizer no que diz respeito ao Sistema Tributário Autárquico – Capítulo IV daquela primeira Lei.

Em termos conclusivos, constata-se que as competências estabelecidas no actual quadro regulamentar dos GDP constituem objectivos a alcançar no processo de descentralização num horizonte temporal mais próximo e que, a longo prazo, poderão evoluir para novos estágios de descentralização.

Como tal, no concernente à transferência de competências, a concretização destes objectivos terá de assentar em princípios de pragmatismo, realismo e gradualismo, uma vez que exige desenvolvimento organizativo e criação de capacidades, que colocam desafios na formação e capacitação de quadros e, ao mesmo tempo, clareza nos processos, procedimentos e rotinas técnicas e administrativas.

E, do ponto de vista financeiro, não se pode limitar ou ter como foco principal a transferência de recursos actualmente usados à medida da transferência de competências. É importante, desde logo, conceber e estabelecer uma visão que possa dar resposta a uma crescente demanda de serviços e de acção governação no geral, tanto em moldes abrangentes (acesso), como na vertente da sua qualidade, o que exigirá, ao mesmo tempo, o fortalecimento da autonomia financeira dos GDP.

2.2 Numa perspectiva específica de finanças públicas

O artº 4 da Lei nº 4/2009 estabelece como objectivos da descentralização:

- Organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade;
- Promover o desenvolvimento local;
- Aprofundar e consolidar a democracia, no quadro da unidade do Estado Moçambicano.

E, as definições estabelecidas sobre as competências da descentralização, conforme referido no diagnóstico, são de carácter genérico, necessitando de melhor clarificação. As competências estabelecidas no quadro regulamentar actual, tem em conta a situação actual e são pautadas por medidas que asseguram que a sua implementação ou concretização é determinada pela avaliação com realismo da sua viabilidade. Ou seja, é assumido um gradualismo ponderado e assente na realidade, na transferência de competências, exigindo o desenvolvimento de capacidades que coloca desafios na formação de quadros, mas também na clareza dos processos, procedimentos e rotinas técnica e administrativas. Contudo, não se pode limitar ou ter o foco principal na transferência de recursos actualmente usados à medida das transferências de competência. É importante desde logo estabelecer uma visão que dê resposta a uma crescente demanda de serviços e de acção de governação no geral, tanto em termos de abrangência (acesso), como de qualidade, ao mesmo tempo que ao fortalecimento da autonomia financeira dos OGDG.

Sob o ponto de vista de harmonização com uma visão estratégica de desenvolvimento, há que notar que os instrumentos de referência não estão formal e legalmente estabelecidos, com explicitação clara do seu uso e respectiva obediência programática. Para que não se fira a autonomia dos OGDG e se exija a sua consideração pela GDP, estes instrumentos devem ser consagrados de forma clara no quadro legal e processual, e com suportes técnicos, que crie obrigação legal para os OGDG e, ao mesmo tempo, torne possível o exercício de tutela do Estado. Igualmente é importante que os mencionados meios reflectam consensos nacionais para que gerem um reconhecimento suprapartidário e possa, desse modo, ser assumido como instrumento regulador, assegurando a devida harmonia sem conflitos entre os programas do Governo (PQG baseado no manifesto eleitoral do partido vencedor, e instrumento de governação que traduz as políticas do governo eleito) e os programas da GDP (resultantes do manifesto do partido vencedor e traduzindo as suas políticas de governação local).

É importante, de entre outros aspectos, no referente a questões processuais e metodológicas, a clarificação de como serão tratados os gastos provenientes das transferências e receitas próprias, corrente e investimento, na sua inserção no PES e OE e nos respectivos planos e orçamentos dos OGDG.

De igual modo, na fase preliminar do ciclo de gestão do plano e orçamento, é importante que se precise a forma como se estabelecem os recursos ou limites para os OGDG ao nível do CFMP, considerando as diferentes formas de transferência e a inclusão previsional das receitas próprias. Da mesma maneira, se mostra relevante que se definam como serão harmonizados com a implementação das políticas sectoriais, considerando a existência de fundos sectoriais específicos (tais como, fundos de educação, medicamentos, águas, estradas etc...).

Finalmente, cabe referir que a Lei nº9/2002 e seu Regulamento nº23/2004⁵, estabelece os mecanismos para salvaguardar devidamente as especificidades dos organismos autónomos administrativa, financeira e patrimonialmente. Há que estabelecer, em consonância com estes mecanismos, o respectivo estatuto e a devida criação das unidades de gestão, controlo e supervisão previstas em cada subsistema, para tal.

Igualmente, a aplicação das metodologias vigentes do plano e orçamento e os instrumentos de suporte da gestão (E-SISTAFE), são fundamentais para a garantia do rigor e disciplina financeira,

⁵E o aditamento através do decreto 68/2014

salvaguardando-se as adaptações necessárias para o resguardo das autonomias decorrentes da descentralização.

Actualmente, não considerando os tributos da competência autárquica e aduaneira, a competência material da administração tributária, é exercida pelos órgãos ou serviços centrais da administração tributária nacional, podendo também ser exercida pelos órgãos ou serviços locais da administração tributária. Resulta daqui a existência de lacunas que importa colmatar com:

- A extensão para inclusão de uma nova categoria dando também competência para a GDP (e posteriormente para a GDD);
- Definição ao nível competência material territorial, diferenciada entre órgãos ou serviços centrais da administração tributária nacional e dos órgãos de governação descentralizada, segundo diferentes categorias de impostos e respectivos mecanismos.

A política geral apontada no artigo 4, da Lei 4/2009 aponta para a necessidade de uma profunda reflexão em termos de visão sobre como assegurar um modelo financeiro que responda aos objectivos da descentralização.

Uma das preocupações, na fase imediata de transição, é que a entrada em funcionamento dos GDP não pode conduzir a sobressaltos na prestação de serviços nem a condições para que haja descontrolo no uso dos recursos públicos. Neste sentido, a lei recentemente aprovada relativamente ao regime tributário, financeiro e patrimonial dos órgãos de governação descentralizada provincial é bastante cautelosa quanto a estes aspectos, estabelecendo um período progressivo e gradual de transição. Desta forma a lei salvaguarda a continuidade dos serviços, no respeitante ao seu financiamento (artigo 21, nºs 2 e 3):

- A transferência de competências deve ser acompanhada dos recursos correspondentes (artigo 21, nº 2);
- Enquanto não se efectivar a transferência das competências, a Administração Central é responsável pela sua execução, devendo fornecer ao órgão de governação descentralizada provincial todos os planos, programas e projectos que respeitem ao respectivo território, bem como disponibilizar todo o apoio técnico necessário à sua correcta execução (artigo 21, nº 3).

Quanto ao financiamento da despesa, ele baseia-se em receitas próprias derivadas de taxas e multas aplicadas em actividades sobre sua tutela e rendimentos gerados por serviços e bens patrimoniais dos OGD. Não se prevê receita própria associada a receitas tributárias no seu território, nomeadamente de impostos de rendimento e transacções cobrados no território.

E, no relativo a transferências adicionais às receitas próprias, elas são designadas como “contribuição do Governo por província”, e apenas se acha estabelecida a forma como o limite global é distribuído pelas províncias, não se clarificando a dimensão e definição do limite global agregado.

Se é importante que esta etapa decorra sem descontrolo na gestão financeira pública, não menos importante é estabelecer desde já uma definição de objectivos de mais longo prazo ou seja uma visão futura.

3 Conclusões e Recomendações

3.1 No âmbito do quadro legal

A nível da Constituição da República

Numa futura revisão constitucional justificar-se-á que, quanto à política económica, sistema financeiro e regime fiscal se estabeleçam os princípios basilares, de carácter geral, que devem orientar os órgãos de governação descentralizada, no âmbito da autonomia financeira que lhes conferida.

A nível das leis ordinárias que regulam o actual quadro de descentralização

No que diz respeito à necessidade da regulamentação das Leis n.ºs 4/2019, 5/2019, 6/2019, 7/2019 e / 2019, impõe-se estabelecer, a título imediato, uma programação, devidamente harmonizada, da sua elaboração, tendo em consideração que os prazos para a sua materialização se mostram extremamente apertados.

Ainda no domínio de regulamentação legal, torna-se necessário ter presente situações específicas provenientes de cada um dos mencionados diplomas legais.

Assim:

Quanto à Lei n.º 4/2019

No que diz respeito ao conteúdo e modo de transferência de poderes do Estado Central, no atinente às competências atribuídas aos órgãos de governação descentralizada provincial, a sua materialização tem de se achar expressa em regras e princípios estabelecidos em texto com força legal que, por revestir natureza multisectorial, justificará que conste de diploma do Conselho de Ministros.

Tendo presente que no conjunto das atribuições conferidas aos órgãos de governação descentralizada se inclui matéria que carece de ser regulamentada por lei (ex: gestão da terra – al. b), do n.º 1, do artigo 18), impõe-se que, de imediato, se inicie a elaboração do correspondente projecto de lei.

No relativo à Lei n.º 6/2019

A título imediato se impõe que se avance com a elaboração e aprovação do diploma legal regulador dos princípios fundamentais do Regimento da Assembleia Provincial a estabelecer pelo Governo, nos termos do disposto pelo artigo 83.

No referente à Lei n.º 7/2019

Em matéria regulamentar são quatro as áreas que exigem intervenção:

A primeira está relacionada com a regulamentação legal da entidade que garante a articulação entre o órgão de representação do Estado e os órgãos descentralizados – o Conselho Provincial de Coordenação, - cfr. n.º 2, do artigo 6.

A segunda respeita à situação de delegação de poderes, no caso em que ocorrer, uma vez que, de igualmente, terá de se efectivar por meio de instrumento legal, o que obrigará à sua elaboração.

A terceira tem a ver com o facto de ter de ser regulamentado pelo Governo o Conselho dos Serviços Provinciais de Representação do Estado, em conformidade com o disposto pelo nº 2, do artigo 22.

A quarta relaciona-se com a necessidade de se regulamentar a organização e funcionamento do Gabinete do Secretário de Estado na Província – cfr. nº 2, do artigo 30.

Quanto à Lei nº 5/2019

Coloca-se a questão da necessidade de regulamentação do princípio estabelecido no nº 1, do artigo 5.

No tocante à Lei nº / 2019

No domínio desta Lei duas matérias carecerão da devida regulamentação, a saber:

A primeira respeita à gestão do património do Estado que seja afecto aos órgãos descentralizados e a criação de património próprio – cfr. nº 4, do artigo 4.

A segunda relaciona-se com alterações orçamentais, em conformidade com o estabelecido no nº 4, do artigo 8.

Futuro quadro legal regulador do processo de descentralização

O actual quadro legal regulador da organização, funcionamento e competências dos órgãos descentralizados de nível provincial reveste carácter transitório, na medida em que terá de sofrer alterações profundas com a aprovação do quadro regulador da organização, competências e funcionamento dos órgãos de governação descentralizada distrital, o qual terá de ser aprovado até 2024.

Tal situação coloca, desde logo, um grande desafio em termos de definição de competências ao nível de cada um daqueles órgãos e tudo aquilo que delas decorre.

Por outro lado, paralelamente, em termos de princípios de política da organização político-administrativa, terá de se reflectir sobre o modo como resolver a questão do posto administrativo, tendo em conta que o processo de descentralização vai até ao nível de distrito.

Para além disso, a revisão do quadro legal regulador dos órgãos de governação descentralizada provincial deve constituir uma oportunidade ímpar para corrigir as imperfeições e deficiências registadas nas actuais Leis e suprir as lacunas que se acham mencionadas nas constatações e que deverá obedecer a uma regra mais apertada de harmonização perfeita de elaboração legislativa.

A concepção do quadro legal regulador dos órgãos de governação descentralizada distrital exigirá que se adoptem posições estratégicas, designadamente, se abrangerá, de imediato, todos os distritos do país ou se, pelo contrário, se trata de um processo que obedecerá ao princípio de gradualismo.

Por isso, este é um processo que terá de ser materializado num horizonte temporal bastante curto, e que exigirá que se estabeleça, a breve trecho, uma programação e calendarização adequadas.

Finalmente, parece-nos aconselhável que o futuro quadro normativo respeitante ao processo de descentralização seja tratado num único diploma legal, como meio de se obter um melhor tratamento e harmonização legislativa das várias matérias, de se evitar a atribuição, em diplomas diferentes, de competências aos mesmos órgãos, de se repetir os mesmos princípios

legais em vários diplomas, como hoje acontece, bem como a proliferação de inexactidões, imprecisões e lacunas pelos diversos textos legais.

3.2 Numa perspectiva específica de finanças públicas

É determinante para o sucesso do processo de descentralização o estabelecimento de estratégias básicas, revertidas em princípios, e a introdução de um quadro em que prevaleça o gradualismo e o realismo no desenvolvimento daquele mesmo processo.

Um dos pressupostos fundamentais para que se possam estabelecer estas estratégias básicas, no âmbito das finanças públicas, é o estabelecimento da competência do Governo local, nomeadamente e de forma clara, a administração dos seus serviços e outros de carácter essencialmente local.

A definição das funções dos Governos locais, de forma comum, baseia-se na consideração, explícita ou não, de uso de critérios tais como os de escala geográfica, financeira, económica, técnica e política adaptados às circunstâncias específicas do país:

- A **escala geográfica**, que permite identificar as atribuições dos Governos locais tendo em conta o âmbito geográfico dos serviços ao cidadão;
- A **escala técnica**, que considera a complexidade tecnológica e exigências das funções, nomeadamente em pessoal especializado, recursos materiais, equipamentos, métodos e processos na operação, e que podem ser de difícil acesso aos governos locais. O uso do gradualismo, incluindo transições por delegação, e em simultâneo a capacitação desses Governos para operar tais serviços pode ser particularmente relevante nestes casos;
- A **escala de poder político**, em que, certo serviço, pela sua natureza política ou estratégica, somente tem sentido existir (em exclusividade) no nível nacional, por exemplo a defesa nacional, os negócios estrangeiros... Em contrapartida, há outras funções que o poder político local se afigura mais recomendável para o seu desempenho, tais como serviços de interesse imediato para a comunidade, beneficiando da proximidade entre o Governo local e os cidadãos;
- A **escala financeira**, que considera a capacidade financeira instituída dos governos locais poderem assumir o serviço ou função. É vista em primeiro lugar associada às definições de respectivas receitas públicas geradas pelo serviço. Contudo, tem que ser analisada em simultâneo com a repartição das receitas fiscais para aumento da capacidade dos Governos locais e apolítica do governo em relação ao acesso a serviços pelo cidadão;
- A **escala económica**, complementa a análise financeira, e tem um enfoque particular na busca da eficiência. Por exemplo a eficiência de um serviço ao cidadão pode ser atingida ou substantivamente melhorada se a sua abrangência geográfica significar uma região mais ampla, justificando assim, por vezes, uma acção coordenada a um nível supralocal.

Embora a vertente em análise se restrinja ao âmbito das finanças públicas, não podemos ignorar que os critérios mencionados, valem pelo seu uso no seu conjunto, sem qualquer contradição, buscando-se em cada um deles as componentes que se adaptam às circunstâncias específicas do país.

Actualmente o quadro legal como atrás se viu estabelece os grandes contornos da definição das competências, remetendo a sua implementação para posterior regulamentação e transferências

casuísticas de competência, salvaguardando assim o gradualismo, o pragmatismo e a continuidade.

Embora o caso a caso, seja uma boa opção como método, é importante que na estratégia de financiamento dos governos locais se estabeleçam à partida princípios ou opções que possam antecipar uma visão nestas matérias.

A visão deve ser o suporte para a preparação de uma lei de finanças locais que consigne o regime de finanças locais, visando a justa repartição dos recursos públicos entre Estado e poderes locais e a necessária correcção de desigualdades entre poderes locais do mesmo grau, que, ao mesmo tempo, assegure a continuidade da prestação de serviços ao cidadão e a sua crescente massificação e qualidade, sem por em risco a estabilidade macroeconómica nacional.

Olhando para os objectivos que se pretendem atingir com a descentralização e a natureza das competências atribuídas aos governos locais sobressai a necessidade, de entre outros, de encontrar modelos de financiamento para:

- A operação e expansão de serviços à população;
- A promoção do desenvolvimento local;
- A realização de outras actividades de governação local.

A opção actual tomada na **Lei nº /2019, de**, para a repartição da transferência de recursos do Estado assenta no uso de ponderação linear baseada na população e área territorial. Esta opção é clara e fundamentada pela necessidade de no período de transição e no imediato se utilizar critérios de fácil aplicação. Estes critérios resultam principalmente da preocupação de introdução de alguma equidade na distribuição de recursos.

Todavia, é necessária uma reflexão que permita considerar de forma mais ampla a complexidade, para o que se abordam alguns aspectos que se afiguram relevantes.

Prestação de serviços ao cidadão

Embora haja uma gama ampla a considerar na prestação de serviços ao cidadão e no geral das competências da GDP, emerge como importante, claramente, pelo impacto no cidadão e também na despesa, a prestação dos serviços básicos, tais como o abastecimento de água, saneamento, energia, saúde, educação, de entre outros.

Nestes serviços, no geral, há a oferta que disponibiliza o serviço e uma procura do cidadão individual ou colectiva. No geral, estabelece-se hoje⁶, por via de políticas sectoriais, a forma como se organiza a disponibilização do serviço, na operação e expansão (serviços do Estado, com ou sem autonomias, empresarial público ou privado, ou parceria publico privada, serviço comunitário) e o acesso e participação do cidadão e do Estado na recuperação dos custos do serviço (tarifas reais, tarifas subsidiadas, tarifas diferenciadas etc...).

O desafio de autonomia e de sustentabilidade financeira, a longo prazo, da operação dos serviços básicos ao cidadão deveria ter em conta duas componentes:

- A componente de eficiência e qualidade cuja responsabilidade deve ser imputada ao operador da prestação de serviços, ou seja, o serviço tem que ser produzido com qualidade a um custo aceitável ou eficiente;

⁶Não se considera aqui os serviços municipais no quadro das autarquias

-
- A componente de acesso do cidadão, que é determinada pela política do Estado face à diferenciação de rendimentos existentes na sociedade e à diferenciação de custos na produção eficiente do serviço. Associada a esta componente está também a questão da ampliação da abrangência de acesso ao serviço.

O Estado deveria determinar os princípios, quer gerais, quer específicos sectoriais ou por tipo de serviços e evolutivos ao longo do tempo, que desde logo orientariam a clarificação da divisão de responsabilidades dos órgãos centrais e locais em relação a esta matéria, e que enquadraria a transferência de competências, ou mais especificamente de serviços, usando o modelo caso a caso, e com uma perspectiva clara e programática para o curto e médio prazo, permitindo:

- Gerar, de forma clara, os contratos (ou ajustamentos) com os operadores envolvidos;
- Estabelecer que custos se devem prever como sendo de responsabilidade do Estado decorrentes da sua política, em aspectos como:
 - Subsídios transitórios para cobertura da ineficiência empresarial (apoio à reestruturação empresarial);
 - Subsídios tarifários e a forma como se concretiza;
 - Custos de investimentos de expansão e de melhoria de qualidade.
- Explicitar (harmonizado com outro aspecto importante a desenvolver mais a frente - questão tributária) a forma como este conjunto de custos identificados é financiado:
 - Esquema de recuperação de custos do serviço (empresa, serviço autónomo ou não do Estado do nível local ou central);
 - Outras receitas próprias do GDP;
 - Despesa central.

Especificidade sectorial

Cada serviço público reveste-se de complexidades técnicas e de gestão específicas e que faz realçar a importância de uma abordagem diferenciada de governação e administração dos serviços de natureza sectorial. Como se enfatizou no ponto anterior os serviços regem-se hoje, por via de intervenção sectorial:

- Estabelecimento de políticas e estratégias sectoriais e que criam o enquadramento para o desenvolvimento dos serviços;
- Estabelecimento de normas técnicas;
- Canais de financiamento específicos (no geral, através de fundos específicos sectoriais⁷).

A valorização desta experiência deve estar presente na hora de estabelecer os princípios norteadores da descentralização financeira:

- No processo de transferência de recursos que acompanha as transferências de competências;
- Na forma como se reflecte na atribuição de limites a estabelecer para as transferências do Estado, de forma a que se tenha uma visão holística, considerando os fundos específicos sectoriais (no próprio CFMP).

⁷exemplo das estradas que através de um fundo autónomo suporta de forma dominante os custos de manutenção de rotina e reparação periódica das estradas no país

Financiamento

A visão futura do funcionamento da GDP pressupõe também uma reflexão sobre como se podem garantir os recursos para implementar esta visão. No ponto anterior procurou-se fazer a abordagem sobre o ponto de vista de eficiência do uso de recursos (e em certa medida de eficácia) para obtenção de objectivos. Já neste ponto, parece importante a reflexão se centre sobre a definição dos recursos.

As definições estabelecidas na **Lei nº /2019, de** sobre esta matéria, como foi analisado anteriormente, não clarifica, o que é perfeitamente compreensível nesta fase transitória, a forma como decorrerá a descentralização, de forma equilibrada, com os direitos e responsabilidades claras sob o ponto de vista financeiro.

Também nestas matérias é relevante que a reflexão que se faça conduza a estabelecer princípios e linhas de orientação sobre esta questão:

- A limitação de recursos do país constitui o primeiro factor relevante, tendo como corolário a exigência do respeito pela devida harmonia com as necessidades do governo central para o exercício das suas competências nacionais;
- Salvaguardado o ponto anterior, há que garantir que haja um equilíbrio entre as competências/responsabilidades da GDP e os recursos previsíveis a que terão acesso, enquanto receitas próprias. A parcela de receitas próprias nos recursos totais, em certa medida, é o factor do suporte da autonomia de decisão/descentralização;
- As transferências do Estado deveriam ter sempre motivos específicos que correspondam a necessidade de intervenção equilibradora do Estado: equidade baseada em objectivos e programas específicos (pobreza, desenvolvimento, endemias, etc...). Ao mesmo tempo, devem também ser promotoras da eficiência produtiva dos serviços;
- Na definição do que poderá ser a tributação local, é preciso olhar, para além da sua territorialização, as características dos impostos derivado da sua natureza económica e social (imposto sobre rendimento de trabalho, imposto sobre actividade económica no território, imposto sobre exploração e uso de recursos naturais localizados no território, uso de patrimónios no território etc.).

Nesta perspectiva mais ampla, deve-se pensar na concepção de uma lei de finanças locais que estabeleça princípios genéricos no âmbito da política e princípios para o regime financeiro e fiscal, o regime de finanças locais e que crie as condições para a concretização da justa repartição dos recursos públicos entre Estado e poderes locais e a necessária correcção de desigualdades territoriais, e que considere, desde já, também a vertente da descentralização distrital.

Processos de planificação e gestão financeira

Visão Estratégica do Desenvolvimento

Como se viu no diagnóstico e nas constatações, considera-se que o programa de governação dos órgãos da governação descentralizada provincial tem como base as directrizes gerais que definem as prioridades do desenvolvimento económico, social e cultural do País, plasmadas em estratégia nacional e agrupadas em programas nacionais.

Estes instrumentos devem estar consignados, de forma clara, em quadro legal e processual e com suportes técnicos definidos, de forma a que se traduzam em obrigação legal para os GDP e torne possível o exercício de tutela do Estado, sugerindo que na sua formulação, se considere:

- A identificação e hierarquia destes instrumentos e a competência de preparação e os respectivos mecanismos de aprovação;
- O estabelecimento programático, com prazos, da elaboração destes instrumentos (por temáticas/programas de acordo com critérios de prioridade ou interesse na óptica da descentralização em curso);
- A aprovação e publicitação devida de cada instrumento acompanhado de respectivos mecanismos de procedimentos, de entre outros para inserção nos planos dos GDP e para habilitação e acesso aos recursos do Estado (transferências) e aplicação das receitas próprias⁸;
- A definição, enquanto tais instrumentos não estão disponíveis, de como transitoriamente se procede numa perspectiva gradualista⁹, com particular realce na forma como os recursos do Estado são atribuídos.

Aspectos processuais

Em resultado do que foi analisado anteriormente, sobressai a importância de:

- Clarificar as questões processuais e metodológicas do processo de planeamento e orçamentação, traduzidas em formas regulamentares que explicitem a natureza vinculativa e obrigatória e a base para o exercício da função inspectiva do Estado;
- Tomar opções na forma como se estabelecem os recursos ou os limites para os OGDG ao nível do CFMP, considerando as diferentes formas de transferência, atendendo também aos canais sectoriais, e à inclusão previsional das receitas próprias;
- Implementar as adaptações orgânicas necessárias (estabelecer o seu estatuto e a criação das unidades de gestão, controlo e supervisão previstas em cada subsistema) para a salvaguarda das autonomias decorrentes da descentralização, de acordo com a Lei (nº9/2002) e o Regulamento (nº23/2004)¹⁰(especificidades dos organismos autónomos administrativa, financeira e patrimonialmente);
- Estabelecer a forma processual de organizar a participação dos cidadãos e da comunidade no planeamento e afectação, uso e controlo de recursos públicos.

⁸Há que salvaguardar o direito das GDP afectarem os seus recursos de acordo com as suas opções e apenas sujeitos à aprovação da respectiva AP. Há que analisar com atenção para não se estar a introduzir uma tutela de mérito sem que tal esteja claramente estabelecido legalmente. Províncias e municípios adotam seus próprios orçamentos (NÃO são aprovados por outra esfera de governo)

⁹Na ausência de tais instrumentos legais, e sem medidas transitórias estabelecidas, os programas quinquenais que vão determinar os programas anuais, vão emergir apenas do quadro político expressos no manifesto eleitoralista do partido ou coligação vencedora, embora aprovados, sob proposta do CE Provincial, pela AP. O PQG não pode constituir um instrumento de seguimento obrigatório pelos GDP, pois se trata de um instrumento de governação central.

¹⁰E o aditamento através do decreto 68/2014

4 RoadMap (em conclusão)

Acções imediatas	
Acção regulamentadora do quadro actual com aplicação imediata para os OGDG que exige uma programação, devidamente harmonizada, da sua elaboração, tendo em consideração que os prazos para a sua materialização se mostram extremamente apertados.	a partir de 2020
<u>Lei nº 4/2019</u>	
Diploma do Conselho de Ministros estabelecendo regras e princípios no que diz respeito ao conteúdo e modo de transferência de poderes do Estado Central, no atinente às competências atribuídas aos órgãos de governação descentralizada provincial, a sua materialização	a partir de 2020
<u>Lei nº 6/2019</u>	
elaboração e aprovação do diploma legal, regulador dos princípios fundamentais do Regimento da Assembleia Provincial, a estabelecer pelo Governo, nos termos do disposto pelo artigo 83.	a partir de 2020
<u>Lei nº 7/2019</u>	
Regulamentação legal do Conselho Provincial de Coordenação nos termos do disposto pelo cfr. nº 2, do artigo 6.	a partir de 2020
Elaboração de instrumento legal para regular a situação de delegação de poderes, no caso em que ocorrer	a partir de 2020
Regulamentação legal do Conselho dos Serviços Provinciais de Representação do Estado, em conformidade com o disposto pelo nº 2, do artigo 22, pelo governo	a partir de 2020
regulamentação legal da organização e funcionamento do Gabinete do Secretário de Estado na Província, em conformidade com o disposto pelo nº 2, do artigo 30, pelo governo	a partir de 2020
<u>Lei nº 5/2019</u>	
regulamentação do princípio estabelecido no nº 1, do artigo 5 (após reflexão e decisão sobre a sua necessidade)	a partir de 2020
<u>Lei nº / 2019</u>	
Regulamentação legal da gestão do património do Estado (afecto aos órgãos descentralizados e a criação de património próprio), cfr. nº 4, do artigo 4.	a partir de 2020
Regulamentação legal das alterações orçamentais, em conformidade com o estabelecido no nº 4, do artigo 8.	a partir de 2020
Futuro quadro legal regulador do processo de descentralização	
<u>Revisão pontual da Constituição.</u>	
Reflexão sobre possível revisão pontual da constituição: numa futura revisão constitucional justificar-se-á que, quanto à política económica, sistema financeiro e regime fiscal se estabeleçam os princípios basilares, de carácter geral, que devem orientar os órgãos de governação descentralizada, no âmbito da autonomia financeira que lhes conferida.	
<u>Actualização e regulamentação conjunta dos órgãos de descentralização provincial e distrital-</u> como modo de se obter uma melhor tratamento e harmonização legislativa das várias matérias, evitar-se a atribuição, em diplomas diferentes, de competências aos mesmos órgãos, a repetir-se os mesmos princípios legais em vários diplomas, como hoje acontece, bem como a proliferação de inexactidões, imprecisões e lacunas pelos diversos textos legais. (Reflexão se é aconselhável ou não a inclusão das autarquias)	2023
O actual quadro legal regulador das competências dos órgãos descentralizados de nível provincial reveste carácter transitório, na medida em que terá de sofrer	2023

alterações profundas com a aprovação do quadro regulador da organização, competências e funcionamento dos órgãos de governação descentralizada distrital, o qual terá de ser aprovado até 2024: definição de competências ao nível de cada um daqueles órgãos e tudo aquilo que delas decorre; como resolver a questão do posto administrativo, tendo em conta que o processo de descentralização vai até ao nível de distrito; corrigir as imperfeições e deficiências registadas nas actuais Leis e suprir as lacunas que se acham mencionadas nas constatações e que deverá obedecer a uma regra mais apertada de harmonização perfeita de elaboração legislativa;	
Adopção de posições estratégicas, na concepção do quadro legal regulador dos órgãos de governação descentralizada distrital, sobre a abrangência (designadamente, se abrangerá, de imediato, todos os distritos do país ou se, pelo contrário, se trata de um processo que obedecerá ao princípio de gradualismo)	2023
Modelo financeiro	2023
reflexão em termos de visão sobre como se assegurar um modelo financeiro que responda aos objectivos da descentralização. A visão deve ser o suporte para a preparação de uma lei de finanças locais que estabeleça o regime de finanças locais e visando a justa repartição dos recursos públicos entre Estado e poderes locais e necessária correcção de desigualdades entre poderes locais do mesmo grau, que assegure a continuidade da prestação de serviços ao cidadão e a sua crescente massificação e qualidade, sem por em risco a estabilidade macroeconómica nacional. Uma questão adicional para reflexão é a marcada importância da governação sectorial em todo este processo. Por tal motivo, e a exemplo das estradas, que dispõe de um fundo autónomo e que suporta de forma dominante os custos de manutenção de rotina e reparação periódica das estradas, é importante reflectir se os fundos a descentralizar via transferência não deveria ser atribuído sectorialmente, pelo menos num prazo médio.	2023
Reflexão sobre a revisão da lei fiscal (Reforma tributária, revisão da lei fiscal geral) e/ou uma lei de finanças locais que estabelece princípios genéricos no âmbito da política e princípios para o regime financeiro e fiscal, o regime de finanças locais e que crie as condições para concretizar a justa repartição dos recursos públicos entre Estado e poderes locais e necessária correcção de desigualdades territoriais, e que considere desde já também a vertente da descentralização distrital.	2023
Estabelecimento do quadro legal e processual, e os respectivos suportes/instrumentos técnicos, no referente a governação descentralizada e às competências transferidas, e que torne clara a obrigação legal aos OGD e as condições legais para o exercício de tutela do Estado, incluindo em avaliações de mérito	2023
Prestação de serviços ao cidadão	
Embora o caso a caso, e numa óptica sectorial, seja uma boa opção como método para estabelecer o quadro de financiamento na prestação de serviços ao cidadão, é importante a reflexão sobre princípios ou opções que possam antecipar uma visão nestas matérias, na estratégia de financiamento dos governos locais e orientar o caso a caso	2023
Reflexão para orientação sectorial na prestação de serviços - regulamentação necessária (resposta crescente da demanda de serviços e de acção de governação no geral, quer na sua abrangência (acesso) como na sua qualidade, ao mesmo tempo que fortalece a autonomia financeira da GDP)	2023