UM OLHAR SOBRE A DESCONCENTRAÇÃO DE COMPETÊNCIAS DE NATUREZA ECONÓMICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Eduardo CHIZIANE, PhD¹²²⁹

INTRODUÇÃO

O presente artigo é sobre a dimensão legal e económica do “Processo de Desconcentração em Moçambique”, que parece esquecido. O estudo foi realizado tendo em conta os princípios ou figuras operativas chaves como seja, o princípio da desconcentração de competências contido no artigo 249, n.º1 da Constituição e no quadro legal¹²³⁰, e sobre a necessidade do fortalecimento da Administração Pública ao nível local, com enfoque no Distrito, como um das componentes principais de uma futura reformulação da nossa Administração Pública.

¹²²⁹ Professor Auxiliar na Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane.

¹²³⁰ Lei n.º4/2019, de 31 de Maio que estabelece os princípios, as normas de Organização e o Funcionamento dos órgãos executivos de governação descentralizada provincial e a Lei n.º 7/2019, de 31 de Maio que estabelece o quadro legal sobre a organização e funcionamento dos órgãos de representação do Estado na Província, derrogaram a Lei n.º8/2003, de 19 de Maio, que aprova a Lei dos órgãos Locais do Estado, e o seu Regulamento. Continuando em vigor o regime referente a organização do nível Distrital, Posto Administrativo, Localidade e Povoação.

Este artigo, com enfoque nos aspectos “Legais e económicos sobre o Processo de Desconcentração...” se insere dentro de uma perspectiva mais vasto sobre o Processo de Desconcentração no país cujo objectivo geral é de compreender o grau de implementação e o impacto do processo de desconcentração em Moçambique, por forma a permitir aos interessados a tomada de acções pertinentes que conduzam a contínua consolidação do processo de desconcentração no país.

A metodologia usada para a realização do estudo consistiu na análise das Políticas do Governo sobre a governação, relatórios existentes relativos a desconcentração, legislação pertinente e doutrina interna e externa sobre a desconcentração.

Este estudo corresponde a uma amostra, pois nem todos os sectores ou órgãos do Estado à nível central e local foram objecto de análise. Destacamos, pois, como amostra significativa, alguns ministérios de cariz mais económica, como os sectores do turismo, industria, comércio, terras e energia.

Para ser eficiente e eficaz, a desconcentração de competências deveria ser acompanhada do estudo sobre a simplificação dos procedimentos administrativos atinentes aos diferentes tipos de licenciamento. Contudo, este aspecto não constitui objecto deste trabalho. Por isso, pode considerar-se essa realidade uma limitante deste estudo.

Para responder aos objectivos gerais e específicos pré-seleccionados foi necessário identificar os conteúdos temáticos chaves, que se traduzem na estrutura do trabalho que se segue: Breve apresentação do conceito de desconcentração de competências (I) e a repartição de competências entre os órgãos centrais do Estado e o nível local em materia de licenciamento

económico (II), e por fim, se apresentam as considerações finais.

A falta de uma Política de Desconcentração de Poderes no país tem efeitos perversos no fomento e concretização desta modalidade de gestão administrativa e na dinamização da economia nacional.

I. BREVE APRESENTAÇÃO DO CONCEITO DE DESCONCENTRAÇÃO DE COMPETÊNCIAS

1.1. O Conceito Doutrinal de Desconcentração de Competências

A concentração e desconcentração são figuras que segundo o Professor Diogo Freitas do AMARAL se reportam à “organização interna de cada pessoa colectiva pública...”¹²³¹. A concentração ou desconcentração têm como pano de fundo a organização vertical dos serviços públicos, consistindo basicamente na ausência ou na existência de distribuição vertical de competência entre os diversos graus ou escalões da hierarquia¹²³².

Assim, Professor Diogo Freitas do AMARAL considera que concentração de competências ou a administração concentrada é o “sistema em que o superior hierárquico mais elevado é o único órgão competente para tomar decisões, ficando os subalternos limitados às tarefas de preparação e execução das decisões daquele”. Por outro lado, a desconcentração de competência ou administração desconcentrada “é o sistema em que o poder decisório se reparte entre o superior e um ou vários órgãos subalternos, os quais, todavia, permanecem, em regra, sujeitos à

¹²³¹ AMARAL, D.F., op. cit., p. 656.

¹²³² Idem, p. 656.

direcção e supervisão daquele”¹²³³.

1.2. Desconcentração na Constituição da República

A Constituição da República de 2004, no seu artigo 249¹²³⁴ fixa como um princípio estruturante na organização e funcionamento da Administração Pública (AP) a promoção da “desconcentração”. O Capítulo IV da Constituição, relativo aos Órgãos locais do Estado (OLE), estabelece mais concretamente a inserção do princípio da desconcentração na organização e funcionamento dos OLE (artigo 263, n°1).

O princípio da desconcentração aparece, hoje, como uma garantia constitucional em materia de organização e funcionamento da AP. Na verdade, a propósito do dever de respeitar o princípio da desconcentração o artigo 139, da CRM, na matéria relativa às atribuições dos órgãos centrais, estabelece no seu n°1, que “aos órgãos centrais compete, de forma geral, as atribuições relativas ao exercício da soberania, a normação das matérias do âmbito da lei e a definição de políticas nacionais”. Isto significa que a grande parte da actividade executiva deve ser transferida gradualmente para os órgãos locais do Estado, isto é, aos Governadores Provincias, Governos Provincias, Administradores Distritais e Governos Distritais.

¹²³³ Ibidem, p. 658.

¹²³⁴ O artigo 249 dispõe, n° 1 «A Administração Pública estrutura-se com base no princípio de descentralização e desconcentração, promovendo a modernização e a eficiência dos seus serviços sem prejuízo da unidade de acção e dos poderes de direcção do Governo », n° 2 « A Administração Pública promove a simplificação de procedimentos administrativos e a aproximação dos serviços aos cidadãos». Esta disposição foi renumerada, mantendo-se o teor da redacção do artigo 250 (CRM-2004), pela Lei n° 1/2018, de 12 de Junho, Revisão Pontual da Constituição.

Dedcorre do acima exposto que a regra, hoje, é a promoção da gestão desconcentrada. Esta situação significa que se permanentemente avaliar se os actos normativos do Conselho de Ministros, da Assembleia da República promovem ou afectam a desconcentração de competencias.

1.3. O princípio da desconcentração no Plano infra Constitucional

A concretização do princípio da desconcentração da Administração Pública é feita em particular através da Lei n.º 8/2003, de 19 de Maio¹²³⁵, que estabelece o conteúdo ou o significado do princípio da desconcentração na organização e funcionamento dos Órgãos Locais do Estado, no artigo 3, n.º 1, que dispõe “a organização e funcionamento dos órgãos locais do Estado obedecem aos princípios da desconcentração e desburocratização administrativas, visando o descongestionamento do escalão central e a aproximação dos serviços públicos às populações, de modo a garantir a celeridade e a adequação das decisões às realidades locais”.

O Decreto n.º 11/2005, de 10 de Junho¹²³⁶, fixa as disposições regulamentares concretizadoras do princípio da desconcentração, quer através do artigo 4, n.º 1 e do artigo 158, que fixa as regras sobre o processo de transferência de competências. Nesta última disposição se apregoa que a transferência de competências exercidas por qualquer órgão centrais do

¹²³⁵ Lei n. 4/2019, de 31 de Maio e Lei n. 07/2019, de 31 de Maio, que derrogam parcialmente a Lei n.08/2003, de 19 de Maio, sobretudo nos aspectos relativos a organização e funcionamento do Governo Provincial e do Governador Provincial.

¹²³⁶ Lei n. 4/2019, de 31 de Maio e Lei n. 07/2019, de 31 de Maio, que derrogam parcialmente a Lei n.08/2003, de 19 de Maio, sobretudo nos aspectos relativos a organização e funcionamento do Governo Provincial e do Governador Provincial.

Estado para os órgãos locais do Estado deve operar-se de forma gradual¹²³⁷.

Nesta conformidade, a Lei nº8/2003, de 19 de Maio é o “instrumento legal quadro” sobre a desconcentração no país. Contudo, varios outros diplomas legais, como veremos mais adiante tratam casuisticamente da desconcentração nos diferentes sectores de actividade.

A Lei n.º07/2012, de 08 de Fevereiro, Lei de Bases da organização e funcionamento da Administração Pública, estabelece no seu artigo 5, n.º1, que “a desconcentração determina a transferência originária ou delegação de poderes, dos órgãos superiores da hierarquia da Administração Pública para os órgãos locais do Estado ou para os funcionários e agentes subordinados”. Esta perspectiva se conforma com a definição doutrinal trasida pelo Professor Diogo Freitas do Amaral indicada acima.

II. A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS ENTRE OS ÓRGÃOS CENTRAIS DO ESTADO E O NÍVEL LOCAL EM MATERIA DE LICENCIAMENTO ECONÓMICO

- A noção de Órgãos locais do Estado foi fortemente esbatida e se encontra em processo de reconstrução, no quadro da implementação do novo modelo de descentralização. Com efeito, foram aprovados em 2019 novos diplomas legais nesse quadro, com destaque para:

¹²³⁷ Artigo 158 (Processo de transferência de competências), nº 1, do Decreto nº 11/2005, estabelece que: “A transferência de competências exercidas por qualquer dos órgãos centrais do Estado para os órgãos locais do Estado deve operar-se de forma gradual, de modo a permitir a criação e consolidação dos necessários requisitos de capacidade técnica, humana e financeira dos órgãos locais do Estado”.

- Lei n.º4/2019, de 31 de Maio que estabelece os princípios, as normas de Organização e o Funcionamento dos órgãos executivos de governação descentralizada provincial, e
- Lei n.º7/2019, de 31 de Maio que estabelece o quadro legal sobre a organização e funcionamento dos órgãos de representação do Estado na Província.

A intervenção do nível local no licenciamento económico hoje se opera dentro das balizas trazidas por aqueles diplomas e do quadro legal que afecta competências aos órgãos centrais do Estado. Por isso, é uma transferência de poderes que tanto para os órgãos desconcentrados ou para os órgãos descentralizados.

O mecanismo da transferência de poderes, ou seja, desconcentração de competências é por via da habilitação normativa, regra geral feita por via legal ou decretal. A habilitação normativa pode ser através de atribuição de uma competência exclusiva e ou da previsão da delegação de competência.

Normalmente a autoridade administrativa que tem competência para autorizar um determinado pedido de licenciamento, por exemplo, de alojamento turístico ou animação turística, etc, é a mesma autoridade que terá a competência para a instrução do processo, isto é, para receber o pedido e analisar e decidir¹²³⁸. Ora, se o sistema administrativo concentrar

¹²³⁸ Por exemplo, o artigo 9, n.º5 do Decreto n.º49/2004, de 17 de Novembro, estabelece que « a instrução do processo de licenciamento de actividades comerciais compete à entidade licenciadora, de acordo com os níveis de autorização previstos nos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 9 ». Ora, os níveis de autorização previstos são : o nível central (Ministro) o Provincial (Governador) e Distrital (Administrador).

o maior número de competências para autorizar e instruir os processos de licenciamento (industrial, comercial, etc) no nível central pode afectar o descongestionamento do escalão central, a aproximação dos serviços públicos às populações, a celeridade dos decisões e prejudicar a adequação das decisões às realidades locais¹²³⁹.

Assim, mostra-se importante proceder à análise legal da repartição de competências entre o nível central, provincial e distrital no âmbito do poder para licenciar os diferentes tipos de actividades, ou seja, pretende-se descortinar, no plano legal, “QUEM FAZ O QUE” entre os vários níveis de governação. Este procedimento permitirá aferir se um determinado sector (por exemplo, turístico, ambiental, industrial, etc) é desconcentrado ou concentrado, isto é, se temos uma repartição de competências a vários níveis ou se temos uma ausência de repartição de competências.

Dito do outro modo, o estudo dos mecanismos de repartição de competências entre os órgãos centrais e locais do Estado nos permitirá aferir do ponto de vista legal o grau de desconcentração de competências dos primeiros para os segundos.

2.1. O Sector do Turismo

2.1.1. Repartição de competências em materia de licenciamento de alojamentos turístico, restauração e bebidas¹²⁴⁰

¹²³⁹ Vide a letra e a filosofia subjacente do artigo 3, n.º1 da Lei n.º8/2003, de 19 de Maio.

¹²⁴⁰ Decreto n.º74/2022, de 30 de Dezembro, aprova o Regulamento de Empreendimentos Turísticos, Restauração e Bebidas e Salas de Dança e Revoga Decreto n.º49/2016, de 01 de Novembro. Publicado no Boletim da República, I Série, n.º252, 3º Suplemento, de 30 de

O Decreto n.º74/2022, de 30 de Dezembro, aprova o Regulamento de Empreendimentos Turísticos, Restauração e Bebidas e Salas de Dança e Revoga Decreto n.º49/2016, de 01 de Novembro, em vigor, estabelece no seu artigo 12, n.º.1, quanto a competências para o Licenciamento, o seguinte:

← Tratando-se de empreendimentos turísticos, estabelecimentos de restauração e bebidas e salas de dança:

a) compete ao Ministro que superintende a área do turismo, autorizar a instalação, alteração, ampliação, mudança de localização e encerramento de empreendimentos turísticos com a classificação de 5 e 4 estrelas e conjuntos turísticos;

b) compete ao Governador de Província e, no caso da Cidade de Maputo, ao Secretário de Estado autorizar a instalação, alteração, ampliação, mudança de localização e encerramento dos empreendimentos turísticos de 3 e 2 estrelas, empreendimentos turísticos de agroturismo e casas de campo, de estabelecimentos de restauração e bebidas, salas de dança de luxo, da 1.ª classe e pizzeria;

c) compete ao Presidente do Conselho Municipal ou o Administrador de Distrito, nas áreas administrativas não autarcizadas, autorizar a instalação, alteração, ampliação, mudança de localização e encerramento dos empreendimentos turísticos de 1 estrela, quintas

Dezembro de 2022. Este ultimo Decreto revogou igualmente o Decreto n.º40/2005, de 30 de Agosto, aprova o Regulamento de Alojamento Turístico, Restauração e Bebidas, publicado no Boletim da República, I Série, n.º34, 3ºSuplemento, de 30 de Agosto de 2005.

para fins turísticos, estabelecimentos de restauração e bebidas de 2.^a e 3.^a Classes e salas de dança de 2.^a e 3.^a Classes;

← Tratando-se de prestação de serviço de catering¹²⁴¹:

a) compete ao Ministro que superintende a área do turismo autorizar o exercício do serviço de catering industrial, a exceção do catering de aviação;

b) compete ao Governador de Província e, no caso da Cidade de Maputo, ao Secretário de Estado autorizar o exercício do serviço de catering funcional de grande e média dimensão;

c) compete ao Presidente do Conselho Municipal ou o Administrador de Distrito, nas áreas administrativas não autarcizadas, autorizar o exercício do serviço de catering funcional de pequena dimensão;

d) compete a Autoridade Reguladora da Aviação Civil a autorização para o exercício do serviço de catering de aviação.

Na verdade, o artigo 20 alinea c) do Decreto n.º64/2020: Regulamenta a Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal dos princípios, das normas de organização, das competências e do funcionamento dos Órgãos Executivos de Governação Descentralizada Provincial e revoga os Decretos n.ºs 2/2020, de 8 de Janeiro e 15/2020, de 13 de Abril, no âmbito do Turismo, estabelece que compete ao Director Provincial de Cultura e Turismo “autorizar a instalação, alteração, ampliação, mudança de localização e encerramento de empreendimentos

¹²⁴¹ Artigo 12, n.2 do Decreto n.º74/2022, de 30 de Dezembro.

turísticos até três estrelas”.

Entretanto, houve uma evolução assinalável na repartição de competências em materia de autorização para a instalação, ampliação, mudança de localização e encerramento de estabelecimentos de alojamento turístico de 3,4,5 estrelas ou outra classificação superior, porque no velho regime tal responsabilidade era do Ministro do Turismo de acordo com o artigo 10, n°1 do Decreto n°40/2005, de 30 de Agosto, ora revogado, por um lado. E, se referia que autorização para a instalação, ampliação, mudança de localização e encerramento de estabelecimentos de alojamento turístico de 1 e 2 estrelas, de alojamento Particular e da restauração e bebidas era da competência do Governador Provincial, do artigo 10, n°2 do Decreto n°40/2005, de 30 de Agosto, por outro lado.

Por fim, e na cauda se encontrava o Presidente do Conselho Municipal ou do Administrador Distrital, nas áreas administrativas não abrangidas pelos Conselhos Municipais que tinha o poder de autorizar a instalação, alteração, ampliação e encerramento dos estabelecimentos de alojamento turístico de classificação única, bem como a suspensão da sua actividade.

Hoje qualitativamente o nível local tem responsabilidades acrescidas no licenciamento, porém as responsabilidades estratégicas se situam ao nível central e provincial.

2.1.2. Repartição de competências em materia de licenciamento de agências de viagens e turismo e de profissionais de informação turística¹²⁴²

O Decreto n.º83/2023: Aprova o Regulamento das Agências de Viagens e Turismo e de Profissionais de Informação Turística e revoga o Decreto n.º 53/2015, de 31 de Dezembro, revoga o Decreto do Conselho de Ministros n.º40/2005, de 30 de Agosto. O artigo 09 n.º.1 do Decreto n.º83/2023, dispõe que compete ao Governador de Província e, no caso da Cidade de Maputo, ao Secretário de Estado autorizar a instalação, alteração, ampliação, mudança de localização, funcionamento e encerramento da actividade da agência de viagens e turismo.

O antigo regime juridico previa que a autorização para a instalação, ampliação, mudança de localização, encerramento de agência de viagens e turismo bem como a suspensão da sua actividade era da competencia do Ministro que tutela o sector do Turismo, isto é, do Ministro do Turismo, de acordo com o artigo 12 do Decreto n.º 41/2005, de 30 de Agosto.

O regime previsto no novo Decreto n.º83/2023 preve uma consideravel repartição de competências entre os Ministro do Turismo e

¹²⁴² Decreto n.º83/2023: Aprova o Regulamento das Agências de Viagens e Turismo e de Profissionais de Informação Turística. Publicado no Boletim da República, I Série, n.º250, de 29 de Dezembro de 2023, revoga Decreto do Conselho de Ministros n.º 41/2005, de 30 de Agosto, que aprova o regulamento das Aquisições de Viagens e turismo e de Profissionais de Informação Turística, publicado no Boletim da República, I Série, n.º34, 3.ºSuplemento, de 30 de Agosto de 2005.

os órgãos inferiores da Administração Pública, como seja o Governador Provincial, ficando de fora o Administrador do Distrito. Enfim em matéria de licenciamento das agências de viagens e turismo temos uma desconcentração de poderes, da figura do Ministro do Turismo para o nível intermédio, o Provincial.

Na verdade, o artigo 20, alínea b) do Decreto n.º64/2020: Regulamenta a Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal dos princípios, das normas de organização, das competências e do funcionamento dos Órgãos Executivos de Governação Descentralizada Provincial e revoga os Decretos n.ºs 2/2020, de 8 de Janeiro e 15/2020, de 13 de Abril, no âmbito do Turismo, estabelece que compete ao Director Provincial de Cultura e Turismo: “autorizar a instalação, ampliação, mudança de localização, encerramento e suspensão da actividade de agência de viagens e turismo”.

Entretanto, o seu n.º2. do artigo 09 do Decreto n.º83/2023, dispõe que compete a entidade responsável pela gestão e administração da fauna bravia (actualmente é a Administração Nacional de Áreas de Conservação-ANAC) autorizar o exercício da actividade de caçador guia e guia de safari. Parece excessivo concentrar este tipo de actividade ao nível central e não desconcentrar para os órgãos locais do Estado ou aos órgãos descentralizados.

2.1.3. Repartição de competências em matéria de licenciamento de habitação periódica para fins turísticos¹²⁴³

O artigo 53, n.º 1, do Decreto n.º 39/2007, de 24 de Agosto, que aprova o Regulamento do Direito de Habitação, atribui competência exclusiva ao Ministro do Turismo:

- Autorizar a localização de empreendimentos turísticos ou imobiliários em regime de direito de habitação periódica;
- Autorizar a localização e instalação de empreendimentos imobiliários que se destinam ao turismo residencial;
- Autorizar a instalação, alteração ou ampliação de empreendimentos turísticos ou imobiliários em regime de direito de habitação periódica, bem como quaisquer alterações estruturais ou estéticas aos mesmos; e
- Licenciar a exploração de empreendimentos turísticos ou imobiliários em regime de habitação periódica; e
- Aprovar os nomes dos empreendimentos turísticos em regime de direito de habitação periódica

O regime descrito acima demonstra que as competências em matéria de licenciamento de habitação periódica para fins turísticos é

¹²⁴³ Decreto do Conselho de Ministros n.º 39/2007, de 24 de Agosto, que aprova o Regulamento do Direito de Habitação Periódica. Publicado pelo Boletim da República, I Série, n.º 34, 6.º Suplemento, de 24 de Agosto de 2007.

concentrada no Ministro do Turismo, havendo uma ausência de repartição de competências. Este conservação de poderes vai no sentido contrario a tendencia ainda que tutubiante da desconcentração de competências.

2.1.4. Repartição de competências em matéria de licenciamento de empresas de animação turística¹²⁴⁴.

Nos termos do artigo 6, do Decreto n°40/2007 de 24 de Agosto, compete ao Ministro do Turismo autorizar o exercício das actividades de animação turística bem como a sua suspensão, mudança de localização, assim como a abertura e mudança de quaisquer formas de sucursal. Será isto verdade, tendo em conta que este Decreto nunca foi revogado expressamente ?

Pela Leitura dos artigos 45 (competência do Governador de Provincia) e 49 (competência do Conselho Executivo Provincial) da Lei n.º4/2019, de 31 de Maio que estabelece os princípios, as normas de Organização e o Funcionamento dos órgãos executivos de governação descentralizada provincial, o poder de licenciamento de empresas de animação turística não foi transferido expressamente para aqueles órgãos. Terá sido tacitamente?

Os artigos 26 (competência do Secretário de Estado na Provincia) e 33 (Atribuições do serviço provincial do Estado) das Lei n.º7/2019, de 31 de Maio que estabelece o quadro legal sobre a organização e

¹²⁴⁴ Decreto do Conselho de Ministros n°40/2007, de 24 de Agosto, que aprova o Regulamento de Animação Turística. Publicado pelo Boletim da República, I Série, n°34, 6° Suplemento, de 24 de Agosto de 2007.

funcionamento dos órgãos de representação do Estado na Província, não transferem o poder de licenciamento de empresas de animação turística para o Secretário de Estado na Província.

O artigo 5 (Competências do Secretário de Estado na Província) e o artigo 6 (Competências do Conselho dos Serviços Provinciais de Representação do Estado) do Decreto n.º63/2020, de 07 de Agosto: Regulamenta a Lei n.º 7/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal da organização e do funcionamento dos Órgãos de Representação do Estado na Província e revoga os Decretos n.ºs 5/2020, de 10 de Fevereiro e 16/2020, de 30 de Abril, não confere nenhuma competência em matéria de licenciamento de empresas de animação turística não foi transferido para aqueles órgãos.

Artigo 20 (Direcção Provincial de Cultura e Turismo) do Decreto n.º. 64/2020, de 07 de Agosto: Regulamenta a Lei n.º4/2019, de 31 de Maio, igualmente não contempla para esta Direcção a competência de de licenciamento de empresas de animação turística para esta autoridade administrativa.

Entretanto, são atribuições da governação descentralizada¹²⁴⁵, exercer funções em áreas não atribuídas às autarquias locais e que não sejam da competência exclusiva dos órgãos centrais, nomeadamente: “ turismo, folclore, artesanato e feiras locais”. Estas responsabilidades deveriam ser acompanhadas da correspondente transferência de competências sobre gestão do turismo para o Governador de Província. Porém não é o caso, pelo menos expressamente.

¹²⁴⁵ Alinea i) do artigo 18 da Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio.

Feito o exame acima só pode-se concluir que a responsabilidade ou a competência de autorizar o exercício das actividades de animação turística, bem como a sua suspensão, mudança de localização, assim como a abertura e mudança de quaisquer formas de sucursal aparentemente é do Ministro do Turismo, situação que representaria uma manifesta violação do principio da desconcentração e descentralização de competência estabelecida no artigo 249 da Constituição da República, que dispõe “ a Administração Pública estrutura-se com base nos principios da descentralização e desconcentração....”.

Apesar do que disse acima, julgo dever se assumir e em definitivo concluir que licenciamento de empresas de animação turística é mesmo da competência do Governador de Provincia por via da conjugação da alinea i) do artigo 18 alinea e a alinea m) do artigo 45, ambos da Lei n. 04/2019, de 31 de Maio. Esta segunda disposição estabelece que é Competência do Governador de Provincia “conceder licenças no âmbito das atribuições da governação provincial e dentro dos limites da sua competência”. Trata-se de uma clausula geral de competência que se atribui ao Governador de Provincia e nela cabe perfeitamente o licenciamento da animação turística, porque cai no âmbito das atribuições desta autoridade administrativa. Esta deve ser a interpretação que se deve fazer do espirito da Lei e da filosofia do processo de descentralização no país.

2.1.5. Repartição de competências em matéria de licenciamento de transporte turístico¹²⁴⁶

Nos termos do artigo 7 do Decreto n.º41/2007, de 24 de Agosto, compete ao Ministro de Transporte e Comunicações autorizar a instalação, ampliação e mudança de localização das empresas de transporte turístico, assim como, sua suspensão e encerramento. Será isto verdade ?

Vamos seguir o raciocínio expelido no ponto 2.1.4.. Assim, pela leitura dos artigos 45, relativo as competência do Governador de Provincia e 49, sobre a competência do Conselho Executivo Provincial, da Lei n.º4/2019, de 31 de Maio, o poder de empresas de licenciamento do transporte turístico não foi transferido expressamente para aqueles órgãos.

Os artigos 26 que fixa a competência do Secretário de Estado na Provincia e o 33 relativo as atribuições do serviço provincial do Estado, ambos da Lei n.º7/2019, de 31 de Maio, não transferem o poder de licenciamento de empresas de Transporte turístico ao Secretário de Estado na Provincia, tal como ocorre com o tema da animação turística, analisada no ponto precedente.

O artigo 5, relativo as competências do Secretário de Estado na Província, e o artigo 6 competências do Conselho dos Serviços Provinciais de Representação do Estado, ambos do Decreto n.º63/2020, de 07 de Agosto, não conferem nenhuma competência em matéria de licenciamento

¹²⁴⁶ Decreto do Conselho de Ministros n.º41/2007, de 24 de Agosto, que aprova o Regulamento de Transporte Turístico. Publicado pelo Boletim da República, I Série, n.º34, 6.º Suplemento, de 24 de Agosto de 2007.

de empresas de transporte turístico para o Secretário de Estado na Província.

Por sua vez, a artigo 20 sobre as funções da Direcção Provincial de Cultura e Turismo do Decreto n.º64/2020, de 07 de Agosto, igualmente não contempla para esta Direcção a competência de licenciamento de empresas de transporte turístico para esta autoridade administrativa.

Numa primeira conclusão pode se afirmar que aparentemente a competência¹²⁴⁷ de autorizar de licenciamento de empresas de transporte turístico permanece sob a responsabilidade do Ministro do Turismo, situação que representaria uma manifesta violação do principio da desconcentração e descentralização de competência prevista na Constituição da República, como se evocou no ponto precedente.

Nos mesmos termos concluídos quanto ao ponto precedente, em definitivo conclui-se que o licenciamento de empresas de transporte turístico é mesmo da competência do Governador de Província, pelas razões acima evocadas, trata-se de conjugar a alinea c) do artigo 18 alinea e a alinea m) do artigo 45, ambos da Lei n. 04/2019, de 31 de Maio. Esta segunda disposição como já sabemos estabelece que é Competência do Governador de Província “conceder licenças no âmbito das atribuições da governação provincial e dentro dos limites da sua competência”. Trata-se de uma clausula geral de competência que se atribui ao Governador de Província e nela cabe perfeitamente o licenciamento de transporte turístico.

¹²⁴⁷ Atento a alinea c) artigo 18 da Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, são atribuições da governação descentralizada “ os transportes públicos, na área não atribuída às autarquias”. Esta responsabilidade deveria ser acompanhada da correspondente transferência de competências sobre gestão de transportes públicos para o Governador de Província.

2.2. Sector Comercial e Industrial

2.2.1. Repartição de competências em materia de licenciamento comercial¹²⁴⁸

O licenciamento comercial é regulado pello Decreto n.º34/2013, de 02 de Agosto, que aprova o Regulamento do Licenciamento da Actividade Comercial e revoga o Decreto n.º 49/2004, de 17 de Novembro, que regulava a mesma matéria.

O n.º.1 do Decreto n.º34/2013, de 02 de Agosto, estabelece que compete ao Ministro que superintende a área do comércio autorizar o licenciamento das representações comerciais estrangeiras. O seu n.º2 dispõe que compete ao Director Executivo do Balcão de Atendimento Único autorizar o licenciamento do exercício do comércio a grosso, comércio a retalho, de prestação de serviços e o registo de operadores de comércio externo e emissão de cartão de operador de comércio externo. E, por fim, o seu n.º3 preve que “sem prejuízo do disposto no número anterior onde não existam os Balcões de Atendimento Único, compete ao Administrador Distrital autorizar o licenciamento do exercício do comércio a retalho e de prestação de serviços por parte de micro e pequenas empresas.

O licenciamento de representações comerciais estrangeiras significa o licenciamento de filiais, delegações, agências ou outras formas

¹²⁴⁸ Decreto n.º34/2013, de 02 de Agosto, aprova o Regulamento do Licenciamento da Actividade Comercial. Publicado no Boletim da República, I Série, n.º62, de 02 de Agosto de 2013 e revoga Decreto do Conselho do Ministros n.º49/2004, de 17 de Novembro, aprova o Regulamento do Licenciamento da Actividade Comercial. Publicado no Boletim da República, I Série, n.º48, de 17 de Novembro de 2004.

de representação de entidades estrangeiras que pretendam exercer uma actividade de natureza económica em Moçambique.

A maior ou menor desconcentração de competências sobre esta matéria dependerá da maior disponibilidade de BAU ao nível das cidades e vilas, ou seja, dos Municípios e Distritos. Sendo certo que este novo regime reserva ao Ministro apenas a licenciamento específico para atender as representações estrangeiras.

O Decreto nº49/2004, de 17 de Novembro, apresentava uma repartição de competências que concentrava os poderes no Governador Provincial, se não vejamos:

Este Decreto, ora revogado, para o nível central, reservava os mesmos poderes, que actualmente se reserva ao Ministro. Com efeito, nos termos do artigo 9, nº1, do Decreto nº49/2004, de 17 de Novembro, competia ao Ministro da Indústria e Comércio autorizar o pedido de licenciamento das representações comerciais estrangeiras. E, ainda competia ao Director Nacional do Comércio autorizar a renovação de licença de representação Comercial estrangeira¹²⁴⁹, referida na alínea b) do nº1 do artigo 3 do Decreto nº49/2004, de 17 de Novembro.

Na verdade o nível provincial, concentrava maiores responsabilidades. Com efeito, competia ao Governador Provincial¹²⁵⁰ autorizar o exercício de actividades comerciais, ou seja o licenciamento de:

¹²⁴⁹ Artigo 9, nº4, do Decreto nº49/2004, de 17 de Novembro.

¹²⁵⁰ Vide o artigo 9, nº2 e alíneas a) e c) do nº1 do artigo 3, ambos do Decreto nº49/2004, de 17 de Novembro.

- agente commercial;
- agente de comercialização agrícola;
- banca, barraca, cantina;
- comércio ambulante comércio cumulativo;
- comércio geral, comércio por grosso, comércio a retalho, comércio rural;
- exportação, importação;
- loja, prestações de serviços, tenda;
- e outras actividades comerciais não reguladas por legislação específica;
- o registo de operações de comércio externo;
- Ao registo de entidades e pessoas singulares estrangeiras que pretendam prestar serviços, ao abrigo de contratos com empresas nacionais, por um período não superior a seis meses.

O Decreto nº49/2004, de 17 de Novembro apenas entregava ao nível Distrital responsabilidades residuais, marginais. Na verdade, competia ao Administrador Distrital autorizar o exercício de actividades comerciais quando realizadas em barracas, tendas, ou bancas e comércio ambulante, nas zonas rurais ou em quaisquer espaços urbano não abrangido pela competência do Ministro ou Governador Provincial, de acordo com o artigo 9, nº3 do Decreto nº49/2004, de 17 de Novembro.

Como se pode depreender a repartição de competências em materia de licenciamento comercial entre os niveis central, provincial e distrital mostra claramente a concentração de poderes no nivel provincial, no velho regime. O licenciamento, por exemplo, de agente de comercialização agrícola e comércio rural, segundo o critério geográfico relativo a área de incidência da actividade ou local de instalação (que ao nível do distrito) estariam melhor entregues ao Administrador e não ao Governador.

A legislação relativa ao novo modelo de descentralização, nomeadamente a Lei n.º4/2019, de 31 de Maio, a Lei n.º 7/2019, de 31 de Maio, o Decreto n.º63/2020, de 07 de Agosto e o Decreto n.º64/2020, de 07 de Agosto não estabelecem nenhuma transferência de competência, do poder central para o Secretario de Estado na Provincia ou Governador de Provincia, em matéria de licenciamento comercial, nas áreas específicas tratadas acima.

2.2.2. Repartição de competências em materia de licenciamento simplificado de algumas actividades económicas

O regime jurídico da simplificação do licenciamento de algumas actividades económicas¹²⁵¹ resulta da necessidade de modernizar e ajustar os instrumentos que regulam o exercício da actividade económica do nosso

¹²⁵¹ Decreto n.º5/2012 de 7 de Março, Regulamento do Licenciamento Simplificado para Exercício de Actividades Económicas, Publicado no Boletim da Republica, I Série, n.º10, de 07 de Março de 2012 e revoga do Decreto n.º2/2008, de 12 de Março, Estabelece o regime jurídico da simplificação do licenciamento das actividades económicas que pela sua natureza não acarretam impactos negativos para o ambiente, saúde pública, segurança e para a economia em geral. Publicado no Boletim da República, I Série, n.º10, 4.ºSuplemento, de 12 de Março de 2008.

país, com vista a imprimir uma maior dinâmica e eficiência, na administração pública, e tornar flexível o início da actividade empresarial¹²⁵².

O Regime simplificado do licenciamento da atividade econômica hoje é regulado pelo Decreto n.º 39/2017, de 28 de Julho, aprova o Regime Jurídico simplificado para o exercício de atividades económicas¹²⁵³. Este Decreto revoga o Decreto n.º 5/2012, de 7 de Março, Regulamento do Licenciamento Simplificado para Exercício de Actividades Económicas.

O artigo 4, n.º 1 do anexo do Decreto n.º 39/2017, de 28 de Julho, estabelece que “compete aos Balcões de Atendimento Único (BAU)¹²⁵⁴

¹²⁵² Preambulo do Decreto n.º 02/2008, de 12 de Março.

¹²⁵³ Publicado no Boletim da República, I Série, n.º 118, de 28 de Julho de 2017.

¹²⁵⁴ O Decreto n.º 29/2023, datado de 24 de maio, criou o Instituto Balcões de Atendimento Único (BAU IP) em Moçambique, e revoga o O Decreto n.º 14/2007, de 30 de Maio, cria os Balcões de Atendimento Único e aprova o respectivo Estatuto Orgânico. [Este instituto público legitima a Plataforma eletrónica e-BAU como recurso para licenciamento de atividades económicas e outras formas de representação no território nacional, bem como serviços complementares nos BAU](#). Do ponto de vista de gestão administrativa hoje os BAU gozam de maior autonomia administrativa, pois são um Instituto Público.

As principais funções do Instituto Balcões de Atendimento Único (BAU IP) em Moçambique incluem: 1) **Licenciamento de Atividades Económicas:** O BAU IP é responsável por facilitar o processo de licenciamento para empresas e empreendedores que desejam operar no país. Isso abrange desde a criação de empresas até a renovação de licenças existentes., 2) **Atendimento ao Cidadão:** O BAU IP oferece serviços de atendimento ao público, fornecendo informações sobre procedimentos administrativos, requisitos legais e documentação necessária para diferentes atividades, 3) **Simplificação de Processos:** O instituto busca simplificar os processos burocráticos, reduzindo a papelada e os obstáculos para os cidadãos

a tramitação e emissão de licenças simplificadas e de certidões de mera comunicação prévia, bem assim a suspensão e revogação”. Entretanto, o artigo 7, n.º.1, do Decreto n.º5/2012, de 7 de Março, ora revogado, era mais restritivo, pois estabelecia que competia aos BAU a tramitação e emissão de licenças simplificadas.

E, o seu n.º.2, do artigo 4 do Decreto n.º39/2017, de 28 de Julho dispõe que nos locais onde não existam BAU, são competentes, para a tramitação e emissão da licença simplificada, os Governos Distritais.

Entretanto, o seu n.º.2, do artigo 7 do Decreto n.º5/2012, de 7 de Março, dispunha que nos locais onde não existiam BAU, eram competentes, para a tramitação e emissão da licença simplificada, os Conselhos Municipais dentro da sua área territorial de jurisdição e, fora desta, os Governos Distritais.

Nota-se facilmente que tanto o Decreto de 2012 como o de 2017 desconcentram a competência de intervenção para emissão deste tipo de licenças a autoridades administrativas de grande proximidade aos particulares, aos Municípios e Governos Distritais, por um lado. E, reforça a necessidade de celeridade administrativa na apreciação deste tipo de

e empresas. Isso inclui a digitalização de serviços e a integração de diferentes órgãos governamentais, 4) **Promoção da Competitividade Empresarial**: O BAU IP visa melhorar o ambiente de negócios, tornando-o mais favorável para empresas privadas. Isso pode envolver a implementação de políticas que incentivem o investimento e a inovação e 5) **Coordenação com Outras Entidades**: O instituto colabora com outras instituições governamentais, como ministérios e agências reguladoras, para garantir a harmonização dos processos e a eficiência na prestação de serviços.

licenças, ao disporem de forma idêntica que a entidade competente deve emitir a licença simplificada presencialmente e no prazo máximo de um dia, segundo o artigo 14 do Decreto n.º39/2017, de 28 de Julho e o artigo 09 do Decreto n.º5/2012, de 7 de Março

O regime do licenciamento simplificado aplica-se a actividades económicas que pela sua natureza não acarretam impactos negativos para o ambiente, saúde pública, segurança e para a economia em geral, conforme os artigos 2, n.º.1 e artigo 7, n.º.1, ambos do anexo do Decreto n.º39/2017, de 28 de Julho.

Estam sujeitas ao licenciamento simplificado as actividades económicas integrantes das seguintes áreas e constantes de acordo com o artigo 13, n.º.1, do Anexo do Decreto n.º39/2017, de 28 de Julho: a) agricultura, b) comércio, c) comunicações, d) construção civil, e) cultura, f) Industria, g) pesca, h) prestação de serviços e i) turismo.

Entretanto, o artigo 3, do Anexo do Decreto n.º05/2013, de 07 de Março dispunha sobre a mesma materia, que faziam parte do licenciamento simplificado : a) agricultura, b) comércio e prestação de serviços, c) construção, d) desporto, e) Industria, f) transportes e comunicações e g) turismo.

Constata-se que o Desporto e o transporte deixaram de fazer parte das actividades intergradadas no licenciamento simplificado. Porque ? E, igualmente nota-se que foram incorporadas pelo Decreto de 2017 novas actividades no regime, como a cultura e as pescas.

Assim, estam abrangidos por exemplo, na agricultura, o Licenciamento da actividade agrária numa extensão até 350ha, com regadio

e até 1000ha, sem regadio. Sistema de irrigação para áreas até 350ha. Na Indústria o Licenciamento de micro e pequenas indústrias, com excepção das do ramo alimentar, bebidas e farmacêuticas.

A filosofia da concentração de competência em matéria do licenciamento simplificado é o mesmo no Decreto n.º39/2017, de 28 de Julho, Decreto n.º5/2012, de 07 de Março, bem como Decreto n.º02/2008, de 12 de Março, concentrando a competência para o efeito junto dos Balcões de Atendimento Único, onde existam, ao nível das administrações distritais e nos Conselhos Municipais. O desafio para a concretização desta transferência de competências é a criação de mais BAU ao nível local ou seja ao nível das vilas sedes dos Distritos.

2.2.3. Repartição de competência em matéria de licenciamento da actividade industrial

O Decreto n.º 22/2014, de 16 de Maio, aprova o Regulamento do Licenciamento da Actividade Industrial¹²⁵⁵, e revogou o Decreto n.º39/2003, de 26 de Novembro¹²⁵⁶.

Segundo o artigo 3, n.º.1 do Decreto n.º 22/2014, de 16 de Maio, o regime previsto neste Decreto aplica-se “aos Estabelecimentos Industriais que se proponham realizar as actividades constantes da Classificação de Actividades Económicas (CAE) previstas no Anexo II ao presente

¹²⁵⁵ Publicado no Boletim da República, I Série, n.º40, de 16 de Maio de 2014.

¹²⁵⁶ Decreto do Conselho de Ministros n.º39/2003, de 26 de Novembro, aprova o Regulamento do Licenciamento da Actividade industrial. Publicado no Boletim da República, I Série, n.º48, de 26 de Novembro de 2003.

Regulamento e que dele faz parte integrante”, incluindo desde a Industrias Extractivas, Industrias Transformadoras, Industrias Alimentares..., até a Reparação e Manutenção de Produtos Metálicos, Máquinas e Equipamentos.

Os estabelecimentos industriais são classificados em Grande, média, pequena e micro dimensão, de acordo com os critérios (valor do investimento, potência de energia usada e numero de trabalhadores) fixados pelo artigo 4, n.º1 do Decreto n.º 22/2014, de 16 de Maio. Esta mesma matéria era regulada pelo artigo 3, n.º1, do Decreto n.º39/2003, de 26 de Novembro, ora revogado.

O Decreto n.º39/2003, de 26 de Novembro resultou da necessidade da simplificação e desconcentração de competências aos órgãos locais, bem como a celeridade processual¹²⁵⁷. Já o Decreto de 2014 visa aprofundar a descentralização do processo do licenciamento para o exercício da actividade industrial e tornar célere a sua tramitação¹²⁵⁸. Ambos regimes colocam o assento tonico na necessidade da celeridade processual, porém um pretende materializar a desconcentração e o outro a descentralização. Será que estabeleceram as transferências de competências ajustadas a tais finalidades?

Qual é a repartição de competencia em materia de licenciamento da actividade industrial entre o nivel central e o local? A repartição é a seguinte:

O Decreto n.º 22/2014, de 16 de Maio prevê a repartição de competência dos Estabelecimentos de Grande, Média e Pequena Dimensão

¹²⁵⁷ Preambulo do Decreto n.º39/2003, de 26 de Novembro.

¹²⁵⁸ Preambulo do Decreto n.º.22/2014, de 16 de Maio.

nos moldes que a seguir se expõem. Com efeito, o artigo 9, n.º1, dispõe que “a autorização para a instalação de Estabelecimentos Industriais de grande dimensão é da competência do Ministro¹²⁵⁹ que superintende a área da indústria”¹²⁶⁰. O n.º2 do artigo 9 do Decreto retrocitado, estabelece que “a autorização para a instalação de Estabelecimentos Industriais de média e pequena dimensão é da competência do Governador da Província (como entidade desconcentrada) onde se pretende instalar. Esta norma é diferente do artigo 17 sobre as funções da Direcção Provincial da Industria e Comercio (no âmbito da Governação Descentralizada Provincial) previstas do Decreto n.º64/2020, de 07 de Agosto, no âmbito da indústria, dispõe que compete, aquela Direcção alínea a) “participar no licenciamento, fiscalização e monitoria das actividades do sector, nos termos da lei” e alínea n) “autorizar a instalação de estabelecimentos industriais de média e pequena dimensões.”

Em matéria de licenciamento de Estabelecimentos Industrias de média e pequena dimensão a competência foi trasladada de uma entidade desconcentrada para uma entidade descentralizada.

No velho regime a autorização para a instalação de estabelecimentos industrias de pequena dimensão era da competencia do Governador da provincia, conforme o artigo 8, n.º2 do Decreto n.º39/2003, de 26 de Novembro, ora revogado.

¹²⁵⁹ A competencia para autorizar a instalação de estabelecimentos industriais de grande e média dimensão era do Ministro da Industria e Comércio, nos termos do artigo 8, n.º1 do Decreto n.º39/2003, de 26 de Novembro.

¹²⁶⁰ Há uma previsão legal de delegação desta competência na figura do Governador Provincial (entidade desconcentrada), nos termos do artigo 10, alínea a) do Decreto n.º.22/2014, de 16 de Maio.

O artigo 25, n.º 1 do Decreto n.º 22/2014, de 16 de Maio, dispõe que “o registo dos Estabelecimentos Industriais de micro dimensão é efectuado pelas autarquias locais, e na sua falta pelas entidades que superintendem a área da indústria a nível do Distrito”. Entretanto, o artigo 2, n.º 1 do Decreto n.º 02/2008, de 12 de Março, já revogado, estabelecia que o Licenciamento de estabelecimentos indústrias de micro dimensão, com excepção das do ramo alimentar, bebidas e farmaceuticas, é da competência dos BAU, onde existam, ao nível das administrações distritais e nos Conselhos Municipais.

2.3. Sector de terras

2.3.1. Repartição de competências em matéria de autorização de pedidos de acesso à terra nas áreas rurais

A gestão da terra sofreu alteração, pois com a introdução do novo modelo de descentralização, a atribuição da terra até 1000h^a deslocou-se da autoridade Governador, entidade desconcentrada, para o Governador, entidade descentralizada.

Com efeito, o artigo 18 da Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, sobre atribuições da Governação Descentralizada dispõe que: “a governação descentralizada exerce funções em áreas não atribuídas às autarquias locais e que não sejam da competência exclusiva dos órgãos centrais, nomeadamente:b) gestão de terra, na medida a determinar por lei”. E, artigo 17, n.º 2 do Decreto n.º 64/2020, de 07 de Agosto, que Regulamenta a Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, atribui importantes responsabilidades a Direcção da Terra e ambiente, no âmbito da terra, nomeadamente: “a) *participar na fiscalização das actividades do sector da terra, nos termos da lei; b) propor a declaração de áreas para reserva do Estado; c) participar na elaboração de instrumentos de ordenamento territorial; d) autorizar*

pedidos de emissão de licenças especiais nas zonas de protecção parcial; e) emitir pareceres sobre pedidos de DUAT acima de 1.000 hectares; f) emitir pareceres sobre pedidos de DUAT de competência do nível central; g) coordenar o reassentamento de populações resultante da implantação de projectos económicos de interesse do Estado”.

Entretanto, apesar do processo da revisão da Lei de Terras ora em curso, o artigo 22 da Lei nº19/1997, de 01 de Outubro, Lei de Terras¹²⁶¹, oferece a disciplina legal sobre a repartição de competência em matéria de autorização de pedidos de acesso a terra nas áreas rurais entre o nível central (Conselho de Ministros e Ministro que superintende a área de terras) e o nível provincial (Governador Provincial). Assim, temos:

Nível central

- Σ O Ministro que superintende a área de terras tem competência para autorizar pedidos de terra de áreas entre 1000 e 10000 hectares, de acordo com o artigo 22, nº2, alínea a) da Lei nº19/1997, de 01 de Outubro.

- Σ Conselho de Ministros tem competência para autorizar pedidos de terra de áreas que ultrapassem a competência do Ministro que superintende a área de terras, desde que o pedido seja inserido num plano de uso da terra ou cujo enquadramento seja possível num mapa de uso da terra, de acordo com o artigo 22, nº3, alínea a) da Lei nº19/1997, de 01 de Outubro.

¹²⁶¹ Regime constante na Lei de terras nº19/1997, de 01 de Outubro, aprova a Lei de terras. Publicado no Boletim da República, I Série, nº40, de 01 de Outubro de 1997.

Nível provincial

- Σ Os governadores Provinciais tem competência para autorizar pedidos de terra de áreas até ao limite máximo de 1000 hectares, em conformidade com o artigo 22, n°1, alinea a) da Lei n°19/1997, de 01 de Outubro).

Nível distrital

- ← Este regime de repartição de competencia estabelecido pelo artigo 22 da Lei de Terras não atribui ao nivel distrital (ao Administrador Distrital) o poder de autorizar pedidos sobre o acesso a terra nas areas rurais¹²⁶². Esta situação contrária, a filosofia dos artigos 139, n°.1 (atribuições dos órgãos centrais) e 249, n°.1 (estruturação da Administração Pública) ambos da Constituição da Republica, revista em 2018 e do artigo 12, n°1 da Lei n°8/2003, de 19 de Maio.

Com efeito se o distrito é a base da planificação do desenvolvimento economico, social, etc., seria lógico atribui ao Administrador Distrital (AD) competência para autorizar pedidos sobre a terra nas áreas rurais da sua area de jurisdição. Claro este poder seria circunscrito a um determinado limite de terra, por exemplo, o AD poderia autorizar pedido de terra de áreas até ao limite de 100ha.

¹²⁶² Não se deve confundir as competências atribuidas ao Administrador no ambito do licenciamento simplificado, pex : no dominio de actividades agrárias, Decreto n°02/2008, de 12 de Março. Uma coisa é o poder de autorizar pedidos que recaim sobre a terra em si, e a outra, bem diferente, é o poder de autorizar as actividades que se realizam na terra, que podem ser varias, desde a actividade agrária, mineração, turismo, etc.

2.3.2. Repartição de competências em materia de autorização de pedidos de acesso à terra nas áreas cobertas por planos de urbanização ou zonas urbanas.

A repartição de competencia aqui incide sobre terra urbana ou sobre áreas cobertas por planos de urbanização. É por isso, que o artigo 23 da Lei n.º 19/1997, de 01 de Outubro dispõe que “competete aos Presidentes dos Conselhos Municipais e aos administradores de Distrito, nos locais onde não existam órgãos municipais, autorizar pedidos de uso e aproveitamento da terra, nas áreas cobertas por planos de urbanização e desde que tenham serviços públicos de cadastro”.

Duas condições devem ser reunidas para atribuir terra nas zonas urbanas, a aprovação de planos de urbanização e a existência de serviços públicos de cadastro. Qualquer atribuição de terra na ausência daquelas duas condições é inválida.

2.4. Sector de energia

2.4.1. Repartição de competências em materia de licenciamento de estabelecimento e exploração de instalações eléctricas

O regime juridico do licenciamento de exploração de instalações consta do Decreto n.º 60/2021, de 18 de Agosto, que aprova o Regulamento de Licenças para Instalações Eléctricas¹²⁶³ e revoga o Dec reto n.º 10/2020, de 23 de Março.

¹²⁶³ Publicado no Boletim da República, I Série, n.º 159, de 18 de Agosto de 2021.

Por sua vez, o Decreto n.º48/2007, de 22 de Outubro, que Regulamentava o licenciamento para instalações eléctricas¹²⁶⁴, foi revogado pelo artigo 3 do Decreto n.º 10/2020, de 23 de Março.

O Regulamento de 2007 apresentava um sistema de repartição de competências entre os níveis central, provincial, distrital e municipal em materia de licenciamento de estabelecimento e exploração de instalações eléctricas. Assim:

O artigo 3 do Decreto n.º60/2021, de 18 de Agosto classifica as instalações eléctricas, em cinco (5) categorias, a saber: a) 1.ª categoria – instalações eléctricas de interesse público geral destinadas a tracção eléctrica e aquelas que forem estabelecidas com o fim de fornecer energia eléctrica a quaisquer consumidores que a pretendam adquirir, ou que sirvam para o transporte ou transformação de energia eléctrica destinada ao mesmo fim, tais como, as destinadas ao estabelecimento de caminhos-de-ferro eléctricos, etc, b) 2.ª categoria – instalações eléctricas de carácter permanente alimentadas directa ou indirectamente por uma rede eléctrica já autorizada de baixa média alta ou muito alta tensão, que sejam alimentadas pela rede eléctrica nacional em média ou alta tensão, que não estejam compreendidas em qualquer das categorias anteriores e sejam destinadas a distribuição de energia eléctrica para qualquer uso público ou particular tais como os postos de transformação e subestações, c) 3.ª categoria – instalações eléctricas de carácter permanente, alimentadas por energia própria, cujas linhas não ultrapassem os limites

¹²⁶⁴ Decreto do Conselho de Ministros n.º48/2007, de 22 de Outubro, aprova o Regulamento de licenças para instalações eléctricas. Publicado no Boletim da República, I Série, n.º42, 3.ºSuplemento, de 22 de Outubro de 2007.

de uma propriedade particular, d) 4.^a categoria – instalações eléctricas de carácter permanente alimentadas por uma rede eléctrica de distribuição já existente, em baixa tensão, cujas linhas não ultrapassem os limites de uma propriedade particular, tal como as estabelecidas, tais com fins lucrativos, em recintos destinados a espectáculos públicos, teatros, cinemas, etc e) 5.^a categoria – instalações eléctricas de carácter permanente alimentadas por uma rede eléctrica de distribuição já existente que sejam alimentadas pela rede eléctrica nacional em baixa tensão, cujas linhas não ultrapassem os limites de uma propriedade particular e não estejam compreendidas em qualquer das categorias anteriores, tal como as estabelecidas em habitações particulares e respectivas dependências, bem como fábricas, oficinas, armazéns, lojas e escritórios, templos de qualquer culto, etc.

A repartição de competência entre os níveis central, provincial, distrital e municipal obedece afectação de responsabilidades de intervenção ao nível das 5 (cinco) categorias acima mencionadas.

Nível central

O n.º 1 do artigo 8, relativo a Competências, do Decreto n.º60/2021, de 18 de Agosto, dispõe que: “compete ao Ministério que superintende a área de Energia: a) emitir licenças de estabelecimento e exploração de instalações eléctricas; b) aprovar os tipos de contadores a serem utilizados; e c) aprovar os projectos gerais de postes-tipo”¹²⁶⁵.

¹²⁶⁵ No passado estas competências estavam igualmente entregues ao Ministro que superintende a área de energia, segundo o artigo 8, n.º1 do Decreto n.º48/2007, de 22 de outubro. Com efeito, se referia que, “compete ao Ministério da Energia: a) emitir licenças de estabelecimentos e exploração de instalações eléctricas, b) autorizar a instalação de vedações electrificadas; c) aprovar os tipos de contadores a serem utilizados e d) aprovar os

Esta redação representa a presença de uma clausula geral de competências, significando que o nível Ministerial pode intervir dentro das cinco categorias de classificação de instalações electricas, desde que não tenham sido entregues em especial a alguma autoridade administrativa em especial. O que representa uma certa concentração de competência a este nível nesta matéria.

Nível Provincial

O n.º 2 do artigo 8, do Decreto n.º 60/2021, de 18 de Agosto, estabelece que “Compete ao Secretário de Estado na Província: a) emitir as licenças de exploração de instalações eléctricas de 4.ª categoria, que consistam em vedações electrificadas; b) emitir licenças de exploração de instalações eléctricas de 4.ª categoria; e c) emitir licenças de estabelecimento e exploração para instalações eléctricas de distribuição e utilização, com potência não superior a 315 kVA”.

No passado o Governo Provincial (entidade desconcentrada), detinha importantes competências em matéria de licenciamento de instalações electricas. Assim, o Decreto n.º 48/2007, de 22 de outubro, definia que compete ao Governo Provincial¹²⁶⁶: a) emitir as licenças de estabelecimentos e exploração de instalações eléctricas de 6ª categoria¹²⁶⁷, que consistam em vedações electrificadas, b) emitir licenças de exploração

projectos gerais de postes-tipo”.

¹²⁶⁶ De acordo com o artigo 8, n.º 1 do Decreto n.º 48/2007, de 22 de Outubro.

¹²⁶⁷ “Instalações eléctricas de caracter permanente, alimentadas por uma rede de distribuição já existente em baixa tensão... » segundo o artigo 3, alinea f) do Decreto n.º 48/2007, de 22 de Outubro.

de instalações eléctricas de 9a¹²⁶⁸ e 10a categorias¹²⁶⁹, e c) emitir licenças de estabelecimento e exploração para instalações eléctricas de distribuição e utilização com potencia não superior a 315KVA.

Contudo, registre-se que a 6ª até 10ª categorias foram iliminadas pelo Regulamento de 2021.

Nível distrital e Municipal

O artigo 6, n.º.1 do Decreto n.º60/2021, de 18 de Agosto, estabelece que “as instalações eléctricas de 5.ª categorias não carecem de licença de exploração prévia para a sua utilização”. Esta nova regra, parece afastar a disciplina que indicava nos termos do artigo 8, n.º3 do Decreto n.º48/2007, de 22 de outubro, que compete aos órgãos locais do Estado a nível de Distrito ou às Autarquias Locais, emitir licenças de estabelecimento e exploração para instalações eléctricas de distribuição e utilização com potência até 20 KVA.

¹²⁶⁸ “Instalações eléctricas de carácter provisório e duração não superior a tres meses, alimentadas por uma rede de distribuição já existente em baixa tensão...”, de acordo com artigo 3, alinea) do Decreto n.º48/2007, de 22 de Outubro.

¹²⁶⁹ “Instalações eléctricas suplementares de carácter provisório e de curta duração, estabelecidas em casas de espectáculos ... » segundo o artigo 3, alinea j) do Decreto n.º48/2007, de 22 de Outubro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo dos mecanismos de repartição de competências entre os órgãos centrais e nível local da Administração Pública, nos permitiu aferir que existem:

1. A teoria da Descarga desenvolvida pelo sociólogo EMILÉ DURKHEIM explica em boa medida, a filosofia da organização da Administração Pública nacional, pois, os níveis locais, mais próximos aos cidadãos, como a Localidade, Posto Administrativo e o Distrito, tem uma intervenção residual ou marginal no processo de licenciamento económico. Estando essa responsabilidade entregue em grande medida ao nível provincial (entidade desconcentrada ou descentralizada) e o nível central. O desafio seria adoptar uma política de descentralização e desconcentração de poderes ajustada a nova realidade.
2. Existem Ministério que a repartição de poderes em materia de licenciamento económico é bastante concentrado, o que contraria a disciplina constitucional prevista nos artigos 139 e 249 da Constituição.
3. A consagração formal da desconcentração como princípio da organização e funcionamento da Administração Pública na Constituição da República e nas Legislação é um aspecto positivo e inovador no sistema administrativo nacional. Assim, no plano oficial deu-se um importante “passo” na modernização e democratização da gestão administrativa. Contudo, devemos olhar para a forma como no plano legal a desconcentração se apresenta hoje, descortinar os progressos atingidos desde a sua introdução, as

vulnerabilidades que apresenta e identificar as melhores soluções para a sua materialização efectiva.

4. O fundamento, os limites e o quadro jurídico da desconcentração é o princípio da legalidade, quer dizer, a repartição de competências entre os órgãos centrais e locais do Estado baseia-se no Direito, na Lei. Os poderes adstritos aos diferentes níveis de actuação do Estado não se presumem, nem são arbitrários, resultam unicamente dos diplomas legais (Leis, Decretos do Conselho de Ministro, etc). O nosso quadro legal indica, pois, as condições e os termos em que a desconcentração deve ser realizada, definindo os poderes que passam dos órgãos centrais para órgãos locais, o que significa que as diferentes autoridades administrativas conformam-se com a legalidade não podendo por sua iniciativa promover a desconcentração de poderes.
5. Como pode depreender, os órgãos centrais continuam a conservar importantes poderes em materia de licenciamento económico, embora tenha se transferido competências relativamente importante para o nível Provincial, hoje confrontado com as lutas pelo poder entre o Secretário do Estado na Provincia e o Governador Provincial.
6. A existencia de um quadro legal sobre a delegação de poderes (o que pode reforçar a desconcentração de poderes), previsto no Decreto nº30/2001 e na Lei nº14/2011, mostra a importância que o legislador confere àquela figura. Contudo, a delegação de competências não é o mecanismo mais adequado da transferência de competências, pois, a sua utilização depende da vontade descricionária do delegante. O sistema administrativo legal

estudado não prevê muitas situações de delegação de poderes.

7. A transferência de competências dos órgãos centrais do Estado para o nível local do Estado deve, na medida do possível, privilegiar a afectação de competências para o nível distrital, em respeito ao princípio, ainda válido, que considera o “Distrito como unidade territorial principal da organização e funcionamento da Administração local do Estado e a base da planificação do desenvolvimento económico, social e cultural do país”¹²⁷⁰. E, com esta opção poder-se dinamizar a economia nacional.

BIBLIOGRAFIA

Livros

- AMARAL, D.F. « Curso de Direito Administrativo », 2 Edição, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2006;
- AMARAL, D. “Curso de Direito Administrativo”, 2 Edição, Vol.I, Almedina, Coimbra, 2006; CISTAC, G., e CHIZIANE, E. « 10 anos de Descentralização em Moçambique: os caminhos sinuosos de um processo emergente », UEM – NEAD, Maputo, 2008.
- CHIZIANE, E, e MATSINHE, L. “Enquête sur la modernisation de l’Etat en Afrique Subsaharienne: le cas du Mozambique”, Coopération Française – Maputo, 2007. GAMITO, H. & ASSOCIADOS “Recomendações para a Revisão do Pacote

1270

Autárquico” Maputo, 2006,

- CORREIA, J. “Noções de Direito Administrativo”, Vol.I., Editora Danubio, Lisboa, 1982;
- CHIZIANE, E. “O retorno a concentração e centralização do poder administrativo em Moçambique”, Kapecua – Ciedima, Maputo 2011.
- CHIZIANE, E. e MANJATE, V. “Estudo sobre o impacto do Balcão Único no quadro da Reforma do Sector Público nas Províncias de Inhambane e Zambézia” in AWORTWI, N., e NUVUNGA, A. (coord.) “Ajuda Externa, Governação e Desenvolvimento Institucional em Moçambique”, Ciedima, Maputo, 2008,
- MATSINHE, L. «Diagnóstico crítico de 10 anos de Descentralização em Moçambique » , in CISTAC, G., e CHIZIANE, E. “10 anos de Descentralização em Moçambique: os caminhos sinuosos de um processo emergente”, UEM – NEAD, Maputo, 2008

Documentos do Governo

- Estratégia Global da Reforma do Sector Público, 2001-2011 (discurso de Sua Excelência, Joaquim Alberto Chissano, Presidente da República de Moçambique, por ocasião do lançamento oficial da EGRSP);
- Programa da reforma do Sector Público - Fase II 2006-2011 (Aprovado na 24ª Sessão do Conselho de Ministros a 10 de Outubro de 2006);

- República de Moçambique, Programa Quinquenal do Governo 2010-2014. Maputo;
- FAIJ - Regulamento Interno do Ministério do Desporto Aprovado em Setembro de 2005;
- República de Moçambique, Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009 (PARPA, II). Maio 2006;
- República de Moçambique, Agenda 2025, Visão e Estratégias da Nação. Comité de Conselheiros. Maputo 2003;
- Plano Económico e Social (PES), 2006 a 2009;
- Balanço do PES, 2006 a 2008;
- Balanço de Meio-Termo do Programa do Governo 2005-2009. Março 2009; Balanço do PQG 2005-2009;
- Plano Estratégico do Sector da Administração Estatal, 2006-2010;
- Proposta da Política e Estratégia Nacional de Descentralização;

Relatórios

- Mecanismo Africano de Revisão de Pares “Relatório de Revisão da República de Moçambique”, Maputo, 2011;
- Relatórios e Balanços sobre a Reforma do Sector Público;
- Relatório de Auto-Avaliação do País (Mecanismo Africano de

Revisão de Pares, APRM/MARP);

- G20, Relatório Anual da Pobreza 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009.

Legislação

- Constituição da República de Moçambique – 2004;
- A Lei nº 14/2009, de 17 de Março, que aprova o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado;
- A Lei nº 6/2004, de 17 de Julho, que estabelece os mecanismos complementares de combate à corrupção;
- A Lei nº 8/2003, de 19 de Maio, Lei dos Órgãos Locais do Estado. Publicado no Boletim da República, I Série, nº20, suplemento de 19 de Maio de 2003;
- Decreto nº 11/2005, de 10 de Junho “Aprova o Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado”;
- Decreto nº 27/2010, de 12 de Agosto, que aprova o Regulamento da Previdência Social dos Funcionários e Agentes do Estado. Publicado no Boletim da República, I Série, nº32, Suplemento, de 12 de Agosto de 2010;
- Decreto nº 77/2009, de 15 de Dezembro, aprova o regulamento das ZIT;
- Decreto nº 90/2009, de 15 de Dezembro do Conselho de Ministros

aprova o Fundo Distrital de Desenvolvimento;

- Decreto n.º 2/2008, de 12 de Março, aprova o Licenciamento Simplificado de Algumas Actividades Económicas. Publicado no Boletim da República, I Série, n.º 10, 4.º Suplemento, de 12 de Março de 2008;
- Decreto n.º 54/2007, de 29 de Novembro, que cria o Subsistema Electrónico de Informação de Pessoal (e-SIP). Publicado no Boletim da República, I Série, n.º 48, Suplemento de 29 de Novembro de 2007;
- Decreto n.º 48/2007, de 22 de Outubro, aprova o Regulamento de Licenciamento de Instalações eléctricas. Publicado no Boletim da República, I Série, n.º 42, 3.º Suplemento, de 22 de Outubro de 2007.
- Decreto n.º 39/2007, de 24 de Agosto, aprova o regulamento de Direito de Habitação Turística. Publicado pelo Boletim da República, I Série, n.º 34, 6.º Suplemento, de 24 de Agosto de 2007.
- Decreto n.º 40/2007, de 24 de Agosto, aprova o regulamento de Animação Turística. Publicado pelo Boletim da República, I Série, n.º 34, 6.º Suplemento, de 24 de Agosto de 2007;
- Decreto n.º 41/2007, de 24 de Agosto, aprova o regulamento de Transporte Turístico. Publicado pelo Boletim da República, I Série, n.º 34, 6.º Suplemento, de 24 de Agosto de 2007;
- Decreto n.º 18/2007, de 7 de Agosto, que aprova o Regulamento do Alojamento Turístico, Restauração e Bebidas e Salas de Dança;

- Decreto nº. 14/2007, de 30 de Maio, a cria os Balcões de Atendimento Único e aprova o respectivo Estatuto Orgânico. Publicado no Boletim da República, I Série, nº22, de 30 de Maio de 2007;
- Decreto nº 63/2006, de 26 de Dezembro, aprova a Distribuição e Comercialização de Combustíveis, incluindo a Fixação dos Preços. Publicado no Boletim da República, I Série, nº51, 8ºSuplemento, de 26 de Dezembro de 2006.
- O Decreto nº 33/2006, de 30 de Agosto, sobre a Transferência de Funções e Competências do Estado para as Autarquias;
- Decreto nº 6/2006, de 12 de Abril que aprova o estatuto tipo da orgânica dos Governos Distritais e respectivos Estatutos Orgânicos. Publicado no Boletim da República, I Série, nº15, de 12 de Abril de 2006.
- Decretos do Conselho de Ministros nº 5/2006, de 12 de Abril que atribui competências aos Governadores Provinciais e Administradores Distritais, no quadro da gestão de recursos humanos;
- Decreto nº40/2005, de 30 de Agosto, aprova o Regulamento de Alojamento Turístico, Restauração e Bebidas, publicado no Boletim da República, I Série, nº34, 3ºSuplemento, de 30 de Agosto de 2005;
- Decreto nº 41/2005, de 30 de Agosto, que aprova o regulamento das Aquisições de Viagens e turismo e de Profissionais de

Informação Turística, publicado no Boletim da República, I Série, nº34, 3ºSuplemento, de 30 de Agosto de 2005;

- Decreto nº 49/2004, de 17 de Novembro, aprova o Regulamento do Licenciamento da Actividade Comercial. Publicado no Boletim da República, I Série, nº48, de 17 de Novembro de 2004;
- Decreto nº 23/2004, de 20 de Agosto, que aprova o Regulamento do SISTAFE;
- Decreto nº 39/2003, de 26 de Novembro, aprova o Regulamento da Actividade Industrial. Publicado no Boletim da República, I Série, nº48, de 26 de Novembro de 2003;
- Decreto nº 12/98 de 17 de Março que aprova o fundo de Promoção Desportiva;
- Decreto nº 15/96, de 21 Maio, estabelece o Licenciamento da Actividade de Transporte Rodoviário. Publicado no Boletim da República, I Série, nº20, 3ºSuplemento, de 21 de Maio de 1996.
- Diploma Ministerial nº 76/2010, de 11 de Abril, aprova o regulamento interno da comissão de Avaliação de zonas de Interesse Turístico. Publicado no Boletim da República, I Série, nº15, 2º Suplemento, de 15 de Abril de 2010;
- Diploma Ministerial nº 16/94, de 2 de Março, Concernente a circulação de veículos automóveis de Transporte Público de Passageiros e de mercadorias, com matrícula estrangeira. Publicado no Boletim da República, I Série, nº9, de 02 de Março de 1994.

- Lei de terras nº19/1997, de 01 de Outubro, aprova a Lei de terras. Publicado no Boletim da República, I Série, nº40, de 01 de Outubro de 1997.
- Lei nº14/2011, de 10 de Agosto, Regula a formação da vontade da Administração Pública, estabelece as normas de defesa dos direitos e interesses dos particulares, e revoga a reforma Administrativa Ultramarina(RAU) e o Decreto-Lei nº23229, de 15 de Novembro de 1933. Publicado no Boletim da República, I Série, nº 32, de 10 de Agosto de 2011.
- O Decreto n.º 22/2014, de 16 de Maio, aprova o Regulamento do Licenciamento da Actividade Industrial e revoga o Decreto nº39/2003, de 26 de Novembro.
- Decreto n.º39/2017, de 28 de Julho, aprova o Regime Jurídico simplificado para o exercício de actividades económicas.
- Lei nº 1/2018, de 12 de Junho, Revisão Pontual da Constituição;
- Lei n.º3/2019 de 31 de Maio, que Estabelece o Quadro Jurídico para Eleição dos Membros da AP e do Governador de Província;
- Lei n.º4/2019, de 31 de Maio que estabelece os princípios, as normas de Organização e o Funcionamento dos órgãos executivos de governação descentralizada provincial;
- Lei n.º 5/2019, de 31 de Maio que estabelece o quadro legal da Tutela do Estado a que estão sujeitos os órgãos de governação descentralizada provincial e das autarquias locais;

- Lei n.º6/2019, de 31 de Maio que estabelece o quadro legal sobre a organização, composição e funcionamento das Assembleias Provinciais;
- Lei n.º 7/2019, de 31 de Maio que estabelece o quadro legal sobre a organização e funcionamento dos órgãos de representação do Estado na Província.
- Lei n.º07/2012, de 08 de Fevereiro, Lei de Bases da organização e funcionamento da Administração Pública
- Decreto n.º63/2020: Regulamenta a Lei n.º 7/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal da organização e do funcionamento dos Órgãos de Representação do Estado na Província e revoga os Decretos n.ºs 5/2020, de 10 de Fevereiro e 16/2020, de 30 de Abril.
- Decreto n.º64/2020: Regulamenta a Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal dos princípios, das normas de organização, das competências e do funcionamento dos Órgãos Executivos de Governação Descentralizada Provincial e revoga os Decretos n.ºs 2/2020, de 8 de Janeiro e 15/2020, de 13 de Abril.
- Decreto n.º60/2021, de 18 de Agosto, que aprova o Regulamento de Licenças para Instalações Eléctricas