



Douglas Júnior Joseph Cawel<sup>1</sup>

João Luís Araújo<sup>2</sup>

## Resumo

Este artigo tem como objetivo central, discutir sobre a problemática da legitimação e valoração das autoridades tradicionais na ordem jurídica moçambicana. O intuito da discussão é buscar as premissas fulcrais que determinam a dúbia legitimação e valoração das autoridades tradicionais, uma discussão que se assaca dos preceitos vertidos no artigo 118 da Constituição da República de Moçambique de 2004. Porém, mesmo com as duas últimas revisões constitucionais de 2018 e 2023, não se vislumbra alguma mudança concernente à discussão, remetendo, dentro de uma possível revisão para futuros tempos, o que torna a sua legitimação e valorização "*diminuta*" dentro do exercício do seu poder enquanto autoridades comunitárias. Contudo, embora a constituição prescreve o reconhecimento da autoridade tradicional legitimada pelas populações e segundo o direito consuetudinário, a materialização deste princípio constitucional nem sempre é observado pelo próprio Estado, que poderia ser por via do Governo, levando assim, ao descrédito na "*suposta*" legitimação de tais autoridades no ordenamento jurídico moçambicano. A pesquisa, enquadra-se no âmbito no estudo de Direito Público comparado, especificamente nos direitos africanos ou tradicionais, fazendo a ponte com o direito comparado, olhando para outros sistemas jurídicos que partilham mesmos traços ou linha de pensamento jurídico-político.

**Palavras-Chaves:** Problemática, Legitimação, Valoração, Autoridades Tradicionais e Ordem Constitucional.

<sup>1</sup> Estudante de Doutoramento em Direito na Especialidade de Direito Pùblico.  
[douglasjosephcawell@yahoo.com.br](mailto:douglasjosephcawell@yahoo.com.br)

<sup>2</sup>Doutorando em Direito, Mestre em Direito Administrativo, Docente Universitário, Jurisconsulto e Assessor Jurídico, Email: joaoaraujoacademico@gmail.com



## Abstract

This article aims to discuss the problematic legitimization and valuation of traditional authorities within the Mozambican legal system. The intention is to identify the fundamental premises that determine the ambiguous legitimization and valuation of traditional authorities, a discussion stemming from the precepts set forth in Article 118 of the 2004 Constitution of the Republic of Mozambique. However, even with the two most recent constitutional revisions, in 2018 and 2023, no change concerning this discussion is foreseen, postponing any possible revision to the future, which diminishes their legitimization and valuation within the exercise of their power as community authorities. However, although the constitution prescribes the recognition of traditional authority legitimized by the populations and according to customary law, the materialization of this constitutional principle is not always observed by the State itself, which could be through the Government, thus leading to a lack of credibility in the "supposed" legitimization of such authorities in the Mozambican legal system. This research falls within the scope of comparative public law studies, specifically in African or traditional law, making connections with comparative law by examining other legal systems that share similar traits or lines of legal-political thought.

**Keywords:** problematic, Legitimation, Valuation, Traditional Authorities and Constitucional Orden

## I.INTRODUÇÃO

Com a aprovação da Constituição da República de Moçambique a 16 de Novembro de 2004, iniciou-se uma nova era dentro da configuração constitucional que trouxe novas dinâmicas, posições e paradigmas de modo a responder os anseios que o vazio da Constituição da República Popular não defendia. Neste contexto, a figura constitucional de "*Autoridade Tradicional*" surge daí, mormente, trazendo a *opaca* legitimização e valorização desta autoridade na Constituição, nas demais normas e contextos formais do Estado.

Neste escopo, segundo preconiza o n.<sup>o</sup> 1 do artigo 118 da Constituição da República de Moçambique, doravante CRM, " *O Estado reconhece e valoriza a autoridade tradicional*



*legitimada pelas populações e segundo o direito consuetudinário".* Este preceito é demasiadamente dúbio, pois delega às populações a legitimação das autoridades tradicionais, consequentemente a sua valoração depende do Estado, a que cabe conferir esta autoridade para poder exercer as funções junto às populações. Ora, nos termos do n.º 2 do artigo retro aludido, embora determine que "O Estado define o relacionamento da autoridade tradicional com as demais instituições e enquadra a sua participação na vida económica, social e cultural do país, nos termos da lei", tal definição e relacionamento depende estritamente do poder executivo que demanda sobre os limites materiais da actuação das autoridades locais.

Porém, até a presente data, não existe uma lei específica que determina sobre os limites formais de actuação destas autoridades, senão os termos vertidos no artigo 4 da CRM conjugado com o artigo 38 da Lei n.º 12/2023, de 25 de Agosto, Lei de bases da criação, organização e funcionamento das autarquias locais, que revoga a Lei n.º 6/2018, de 3 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 12/2018, de 17 de Dezembro, razões mais que suficientes para questionar sobre a problemática da legitimação e valoração das autoridades tradicionais. Até porque na Pesquisa de Barbosa Morais, "aludir que a questão relativa aos sistemas normativos de resolução de conflitos no âmbito da sociedade moçambicana, sempre constitui um problema ao poder político exercido pela FRELIMO, onde as autoridades tradicionais (ATs) foram excluídas da nova ordem político administrativa, ora instaurada após a independência Nacional de 1975<sup>3</sup>.

### 1.1. Problema de Pesquisa

A questão fulcral que se desemboca neste estudo, prende-se com a legitimação e valoração das autoridades tradicionais na ordem constitucional moçambicana, sendo este para a prossecução de qualquer interesse depende significativamente da estatuição normativa que constitui limite formal para materialização de qualquer preceito que pode ser vislumbrado nos termos da lei, *in casu*, da lei fundamental, a Constituição da República.

<sup>3</sup> Cfr. MORAIS, Barbosa Alberto, *ob.cit.* p.15. Acessado em 11 de Novembro de 2025, pelas 9:46min, disponível em: <http://repositorio.ucm.ac.mz/handle/123456789/145?locale=pt>.



Outrossim, noutro espectro, mesmo que a lei exista, cabe ao Estado, no caso, em muitas situações incorporado no poder político ou executivo para avançar com os interesses de qualquer grupo social.

Decerto, a Constituição ao determinar sobre a legitimação e valoração das autoridades tradicionais, norma prevista na prescrição do artigo 118<sup>4</sup>, entendemos que deveria o Poder Político, criar normas mecanismos para a observância do preceito constitucional e da aprovação de uma lei que poderia responder cabalmente sobre a matéria.

Ainda que, à luz do artigo 38 da Lei n.º 12/2023, de 25 de Agosto, Lei de bases da criação, organização e funcionamento das autarquias tradicionais como líderes comunitários, secretários de bairros ou de aldeias e outros líderes legitimados pelas respectivas comunidades ou grupo social e reconhecidos pelo Estado que exercem determinada autoridade sobre as mesmas, é demasiado incipiente clarificar sobre a valoração e legitimação destas autoridades, que de certo modo, acabam sendo figuras meramente para responder os anseios políticos e não de administração local do Estado na circunscrição territorial.

## 1.2. Justificativa

Embora a Constituição da República de Moçambique consagra o pluralismo jurídico e judiciário ou ainda institucional no seu artigo 4, enquanto princípio fundamental, subordinando apenas aos valores e princípios fundamentais da Constituição, todavia, o n.º 1 do artigo retro aludido, o Estado "reconhece e valoriza a autoridade tradicional legitimada pelas populações e segundo o direito consuetudinário"<sup>5</sup>.

Neste prisma, na pesquisa de Paulo Pinto de Albuquerque<sup>6</sup> ensaiando uma breve retrospectiva histórica, o direito consuetudinário e as autoridades tradicionais tinham visto reduzida a sua relevância em Moçambique, na última fase do regime colonial, com a revogação do último estatuto dos indígenas, pelo Decreto n.º 43893, de 6.09.1961, na sequência de

<sup>4</sup> Cfr. N.º 1 do artigo 118 da Constituição da República de Moçambique

<sup>5</sup> Cfr. Artigo 4 da Constituição da República de Moçambique

<sup>6</sup> Cfr. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de, A Reforma da Justiça Criminal em Portugal e a Europa, Coimbra, 2003, p.975-778.



# A PROBLEMÁTICA DA LEGITIMAÇÃO E VALORAÇÃO DAS AUTORIDADES TRADICIONAIS NA ORDEM JURÍDICA MOÇAMBICANA

## THE ISSUE OF LEGITIMATION AND VALUATION OF TRADITIONAL AUTHORITIES IN THE MOZAMBIKAN LEGAL ORDER

pressões dos órgãos das Nações Unidas, nomeadamente a sua Assembleia Geral, que punha em causa o paradigma dualista jurídico e judiciário, tinha vigorado até a independência de Moçambique.

Com a independência de Moçambique, segundo afirma Carlos Serra<sup>7</sup>, "a instituição do novo Estado moçambicano pretendeu erradicar definitivamente esse dualismo, sem, contudo, lograr, eficazmente esse desiderato". Todavia, tanto assim parece que, "Não obstante terem sido excluídas da nova ordem político-administrativa instaurada a seguir à independência nacional na realidade continuaram efectivamente a existir em termos fácticos, especialmente onde a máquina administrativa e judicial do Estado nunca tinha conseguido, considerando também o período colonial, chegar ou exercer efectivamente o seu papel"<sup>8</sup>.

Ainda, com a transição constitucional de 1990, e a versão originária da nova Constituição, daí resultante, marca, de um ponto de vista formal, a retoma que as tentativas de apagamento da memória, ensaiadas pela 1<sup>a</sup> República, não tinham sido efetivadas ao estabelecer na alínea g) do seu artigo 6, a afirmação da personalidade moçambicana, das suas tradições e demais valores sócio-culturais como um dos objectivos fundamentais que competia promover, o desenvolvimento da cultura e personalidade nacionais e garantir a livre expressão das tradições e valores da sociedade moçambicana.

### 1.2. METODOLOGIA DO ESTUDO

No estudo em discussão aflora-se o método qualitativo e descritivo onde ambos entrelaçam sobre a tipificação do fenómeno que se discute, mormente, baseando-se na pesquisa exploratória e explicativa de uma realidade jurídica que ocorre na ordem constitucional moçambicano e na materialização das funções das autoridades tradicionais, que vem a sua legitimação formalmente vertido sem a devida concretização territorial. Neste diapasão, alude com o devido rigor jurídico-científico que, trata-se de uma pesquisa bibliográfica fundamentada

<sup>7</sup> Cfr.SERRA, Carlos Manuel, Estado, Pluralismo Jurídico e Recursos Minerais, Escolar Editora, Lisboa, 2014, p.51-55.

<sup>8</sup> .SERRA, Carlos Manuel, Estado, Pluralismo Jurídico e Recursos Minerais,p.144-145.



na análise documental.

Desta maneira, faz-se a busca de informações relevantes para o suporte e a materialização do estudo, e que se circunscreve em manuais, artigos científicos, relatórios, revistas, sítios da internet, entre outras fontes, não deixando de lado, à consulta da legislação interna e internacional ou o âmbito do direito comparado ou de outros sistemas jurídicos.

Dos objetivos da pesquisa, o presente estudo tem como objectivo geral:

- Analisar a problemática da legitimação e valoração das autoridades tradicionais na ordem constitucional moçambicana

*Objectivos específicos:*

- *Caracterizar a legitimação das Autoridades Tradicionais na Ordem Jurídica Moçambicana;*
- *Discussir sobre a problemática da valoração das Autoridades Tradicionais;*
- *Efectuar uma análise critica sobre a materialização das funções das Autoridades Tradicionais dentro do poder local-administrativo e;*
- *Efectuar uma análise comparada com outros sistemas jurídicos afins.*

## II. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1. Conceitualização das Autoridades Tradicionais

As autoridades tradicionais constituem um braço político do Governo, estando implantado em todo o território nacional e exercendo ficticiamente o poder local nas comunidades.

Neste sentido, segundo preconiza o Decreto n.º 15/2000, de 20 de Junho, constituem autoridades comunitárias "Os chefes tradicionais, os secretários de bairro ou aldeia e outros



# A PROBLEMÁTICA DA LEGITIMAÇÃO E VALORAÇÃO DAS AUTORIDADES TRADICIONAIS NA ORDEM JURÍDICA MOÇAMBICANA

## THE ISSUE OF LEGITIMATION AND VALUATION OF TRADITIONAL AUTHORITIES IN THE MOZAMBICAN LEGAL ORDER

líderes legitimados como tais como tais pelas respectivas comunidades locais"<sup>9</sup>.

Com isso, pode referir que com a entrada em vigor do diploma retro mencionado nos anos de 2000, que não obedeceu a "prévia auscultação pública, não deixou de constituir uma enorme surpresa, principalmente por causa da decisão de colocar, no mesmo plano dos secretários de bairro ou aldeia, as Autoridades Tradicionais, desprovidas de qualquer relação de primazia"<sup>10</sup>. Ora, trata-se, portanto, da opção por um modelo em que o tratamento jurídico das Autoridades Tradicionais, no lugar de ser realizado de forma directa e autónoma, é feito de forma indirecta e agregada, através do conceito mais amplo de Autoridades Comunitárias".

Portanto, nos termos do Decreto n.º 15/2000, de 20 de Junho, detalhou a definição acima transcrita, definindo como chefes tradicionais: "as pessoas que assumem e exercem a chefia de acordo com as regras tradicionais da respectiva comunidade"<sup>11</sup>; por secretários de bairro ou aldeia, "as pessoas que assumem a chefia por escolha feita pela população do bairro ou aldeia a que pertençam" e por outros líderes legitimados, "as pessoas que exercem algum papel económico, social, religioso ou cultural aceites pelos grupos sociais a que pertençam"<sup>12</sup>.

No esboço de Carlos Serra, esta definição consubstancia, em termos jurídico-legais, o reconhecimento do pluralismo administrativo existente ao nível local e decorrente da coexistência e interpenetração das Autoridades Locais, ignoradas e combatidas no passado e renovadas no presente, das estruturas político-administrativas criadas a seguir à instauração da independência nacional e nunca desaparecidas, no qual sobressaem os secretários de bairro e aldeia, e das demais lideranças legitimadas pelas comunidades e não conducentes à categoria de régulos, consoante o povo ou espaço geográfico em causa<sup>13</sup>.

Contudo, foi por esta razão que optou-se pela designação de Autoridades Comunitárias. Abrangendo não apenas as Autoridades Tradicionais como as estruturas administrativas criadas

<sup>9</sup> Cfr. Artigo 1 do Decreto n.º 15/2000, de 20 de Junho, Estabelece as formas de articulação dos órgãos locais do Estado com as autoridades comunitárias.

<sup>10</sup> SERRA, Carlos, ob.cit. apud Kyed, Helena Maria, p.440.

<sup>11</sup> Idem, p.441.

<sup>12</sup> Idem, p.441.

<sup>13</sup> Idem.



a seguir à independência, no contexto do Estado Revolucionário, adaptadas à nova realidade política e económica do Estado Pós-Revolucionário, como os secretários de bairro e os chefes de quarteirão<sup>14</sup>.

## 2.2. Enquadramento jurídico-histórico das Autoridades Tradicionais

Um dos emblemáticos aspectos da mudança histórica que começou a ser preparadas no final da década oitenta, no que diz respeito ao reconhecimento do papel das Autoridades Tradicionais que, não obstante terem sido excluídas da nova ordem político-administrativa instaurada a seguir a independência nacional, no período do Estado Revolucionário, na realidade, continuaram efectivamente a existir em termos fácticos especialmente onde a máquina administrativa do Estado não conseguia chegar ou exercer o seu papel<sup>15</sup>.

Neste contexto, segundo afirma Maryse Raynal<sup>16</sup>, as autoridades tradicionais resistiram e sobreviveram a todos ataque de que foram vítimas, emergindo, vinte anos depois da independência, como as únicas legítimas aos olhos das populações, " as únicas capazes de assegurar o controlo social", segundo reforça Carlos Serra<sup>17</sup>, daí que seja perfeitamente normal que elas reclamam junto dos três poderes, executivo, legislativo e judicial, um certo reconhecimento, " uma legitimidade fiscalizadora"<sup>18</sup>.

Neste sentido, com as profundas transformações políticas e económicas que marcaram a segunda metade da década oitenta, bem como a constatação, por parte da FRELIMO do poder conquistado pela RENAMO, através do aproveitamento político-administrativo das Autoridades Tradicionais, marginalizadas ou combatidas pelo Estado Revolucionário, em muitos contribuíram para a mudança de relacionamento entre o Estado e as Autoridades Tradicionais.<sup>19</sup>

<sup>14</sup> Idem, p.441.

<sup>15</sup> SERRA, Carlos, ob.cit. 421.

<sup>16</sup> Idem, p.422.

<sup>17</sup> Ob,cit. P.22.

<sup>18</sup> SERRA, Carlos, p.425.

<sup>19</sup> SERRA, Carlos,p.425.



### 2.3.A Configuração Jurídico-Constitucional das Autoridades Tradicionais

As autoridades tradicionais começaram a ganhar espaço, constitucionalmente consagrado a partir da entrada em vigor da Constituição da República de Moçambique de 2004. Assim, o âmbito da sua definição, formalização e actuação destas, remete –se no âmbito do direito consuetudinário (dos costumes ou direitos tradicionais) previsto no artigo 4 da CRM. Todavia, embora exista defensores da autonomia sobre a relevância do costume *contra legem*, Bacelar Gouveia, alerta que esta discussão até certo ponto é inútil em Moçambique, dada a circunstância de o próprio texto da CRM ter tomado posição no assunto, admitindo a relevância directa do costume comum fonte do Direito, em dois centrais preceitos constitucionais:

-*Pluralismo Jurídico*: "O Estado reconhece os vários sistemas normativos e de resolução de conflitos que coexistem na sociedade moçambicana, na medida em que não contrariem os valores e os princípios fundamentais da Constituição";

-*Autoridade Tradicional*: "O Estado reconhece e valoriza a autoridade tradicional legitimada pelas populações e segundo o Direito Consuetudinário"

Neste prisma, Bacelar Gouveia avança que:

*"É extremamente significativo que se assuma uma posição frontal em matéria de Direito Consuetudinário, sendo certo que o desenvolvimento do Estado Constitucional, desde o Liberalismo, se foi fazendo segundo paradigmas positivistas legalistas, de repressão de qualquer informalidade normativa, espontaneamente criada pelas comunidades"*

Nas Palavras de Jorge Bacelar Gouveia<sup>20</sup>, "quer dizer que foi a própria Constituição, o ícone fundamental da soberania estadual, a prescindir de lógica monopolista na definição das fontes de Direito, admitindo uma concorrência normativa que me boa parte não pode controlar ou influenciar, numa clara homenagem ao princípio do pluralismo jurídico.

<sup>20</sup> Idem.



## 2.4. As Autoridades Tradicionais e o Poder Local

Um dos grandes "*favores*" que o legislador ordinário materializou, foi a alocação no texto da lei de bases das autarquias locais sobre o relacionamento entre as autoridades tradicionais no quadro jurídico ou legal das autarquias locais, à luz do artigo 38 da Lei n.º 12/2023, de 25 de Agosto.

Porém, na actuação das autarquias, deve manter a articulação com as autoridades tradicionais e devendo buscar opiniões sobre melhor maneira de mobilizar e organizar a participação das comunidades locais na prossecução e implementação de programas e planos económicos, sociais e culturais em prol de desenvolvimento local<sup>21</sup>.

Contudo, embora paira a suposta articulação entre estes órgãos de poder local, entendemos que há necessidade de aprimorar as funções desdobrando-se ainda na perspectiva de revisão legislativa para equiparar as autoridades tradicionais de chefes de localidades e outros poderes afins.

## 2.4. O Papel das Autoridades Tradicionais ou Comunitárias no Sistema Jurídico- Político Moçambicano

As autoridades locais desempenham um papel preponderante, mesmo que seja pela imposição do poder político no sistema jurídico-político moçambicano, nesse contexto, é destas autoridades que o Governo mantém o contacto com as comunidades locais.

Todavia, segundo o artigo 2 do Decreto n.º 15/200, de 20 de Junho, foi imposto aos órgãos locais do Estado o dever de articulação com as Autoridades Comunitárias, "auscultando opiniões sobre a melhor maneira de mobilizar e organizar a participação das comunidades locais, na conceção e implementação de programas e planos económicos, sociais e culturais, em prol do desenvolvimento local.

<sup>21</sup> Cfr.n.º 2 do artigo 38 da Lei n.º 12/2023, de 25 de Agosto.



# A PROBLEMÁTICA DA LEGITIMAÇÃO E VALORAÇÃO DAS AUTORIDADES TRADICIONAIS NA ORDEM JURÍDICA MOÇAMBICANA

## THE ISSUE OF LEGITIMATION AND VALUATION OF TRADITIONAL AUTHORITIES IN THE MOZAMBICAN LEGAL ORDER

Fica assente que a relevância dessas autoridades é notória, contudo, o Governo, resguardou para o segundo plano a sua importância, ficando assim outros poderes locais, com mais ênfase em detrimento das Autoridades Tradicionais, que de certo modo, mantém o pleno funcionamento de outros poderes de administração local.

Porém a importância estadual das autoridades locais, reveste-se ainda de um manto de governabilidade "das comunidades locais" pois com a ausência destes, o Governo teria enormes dificuldades para a manutenção do equilíbrio social, cultural e de convivência entre as populações. Deste modo, embora o reconhecimento formal das lideranças tradicionais como Autoridades Comunitárias para o ordenamento jurídico-político moçambicano é bastante ambíguo, traduzido por um lado, pela integração destas na hierarquia do Estado, contribuindo para a prossecução das suas funções, e, por outro lado, proclamando dois diferentes domínios de autoridade: a estadual e a tradicional ou comunitária<sup>22</sup>.

E, há necessidade de se evitar o erro de perspectivar as autoridades tradicionais como depositárias de valores negativos, enquanto retrógradas, conservadoras e autoritárias, ou tão-somente de virtudes, havendo sim que as conceber como sujeitos da história, enquanto instâncias reveladoras de um papel insusceptível de ser apropriado pelas forças da globalização neoliberal bem como por qualquer forma de subjugação<sup>23</sup>.

### III. A PROBLEMÁTICA DA LEGITIMAÇÃO E VALORAÇÃO DAS AUTORIDADES TRADICIONAIS NA ORDEM CONSTITUCIONAL MOÇAMBICANA

#### 3.1. Legitimização e Valoração Jurídico-Constitucional das Autoridades Tradicionais

O quadro jurídico-constitucional determina no seu artigo 18 que:

- 1.O Estado reconhece e valoriza a autoridade tradicional legitimada pelas populações e segundo o direito consuetudinário;
- 2.O Estado define o relacionamento da autoridade tradicional com as demais

<sup>22</sup> Idem, p.452.

<sup>23</sup> Idem, p.453.



instituições e enquadra a sua participação na vida económica, social e cultural do país, nos termos da lei.

Ora, esta valorização e legitimação dentro no seio do texto constitucional, levanta dúvidas a destacar: se realmente há materialização pelo poder executivo de tal legitimidade que se coloca as autoridades tradicionais que de certo modo, não devem ser equiparados aos secretários de bairros, quarteirões e de outros afins, ou constitui um mero formalismo que foi deixado pelo legislador constituinte. E, as autoridades tradicionais sendo uma figura pré-constitucional, i.e., anterior ao Estado que se limita a reconhecê-las, mas não a criá-las, pode ser questionável a sua diluição na figura de “autoridades comunitárias” e a sua equiparação aos “secretários de bairro ou aldeia e outros líderes legitimados como tais pelas respectivas comunidades locais”<sup>24</sup>.

Neste escol, para além de que, essa equiparação não deixa de comportar o risco efectivo de gerar conflitos positivos de competências e, consequentemente de poderes<sup>25</sup>. Segundo as pesquisas de Stela Santos, a sucessão de Diploma Ministerial, n.ºs 40/2006, de 8 de Fevereiro, 100/2008, de 24 de Outubro, 111/2010, de 28 de Julho, que criam diferentes escalões de autoridades comunitárias, para efeitos de fardamento e distintivos e de subsídio resultante da cobrança de impostos, que criam diferentes categorias, ou seja, distinguem, onde o legislador constituinte não distingue, abrindo assim um precedente de conflitos que podem eclodir face à esta distinção, esvaziando assim a legitimidade e valoração das Autoridades Tradicionais.

### 3.2.A Problemática da Legitimização e Valoração Formal e Material

Os grandes problemas que pairam na legitimação e valoração que utopicamente se confere às autoridades tradicionais são:

1º A primeira Constituição da República Popular de Moçambique, não dava primazia no seu texto constitucional sobre a importância das Autoridades Locais e, o mesmo erro voltou a

<sup>24</sup> Idem, p.445.

<sup>25</sup> Idem.



# A PROBLEMÁTICA DA LEGITIMAÇÃO E VALORAÇÃO DAS AUTORIDADES TRADICIONAIS NA ORDEM JURÍDICA MOÇAMBICANA

## THE ISSUE OF LEGITIMATION AND VALUATION OF TRADITIONAL AUTHORITIES IN THE MOZAMBICAN LEGAL ORDER

consolidar-se na Constituição de 1990;

2º O formalismo que se estabelece na Constituição da República de Moçambique de 2004, contudo na prática não se vislumbra a sua materialidade;

3º. Da ausência de auscultação pública para aprovação do Decreto n.º 15/2000, de 20 de Junho, e que, no seu texto, as autoridades tradicionais designadas por Autoridades Comunitárias, equiparam se aos secretários de bairros, quarteirões e outros de nível inferior;

4º. Das regras que são estabelecidas ao configurar que estes devem ser legitimadas pelas comunidades locais;

5º A equiparação destas às autoridades comunitárias e:

6º O reconhecimento formal das autoridades comunitárias deve ser feito pelo competente representante do estado.

Assim, face a nuances retro aludidas, fica claro que as autoridades tradicionais, não encontram espaço significativo para proceder segundo o mero formalismo aduzido nos termos da Constituição e das demais leis ordinárias, muito menos de tais comunidades locais, ficando numa zona ténue face a suposta legitimidade e valoração para exercer suas funções de forma plena, sem que dependa do formalismo estabelecido pela Constituição.

Até porque a atual configuração jurídico-constitucional remete-se meramente a solvência ao sistema político moçambicano e das agendas políticas do Governo.

### **3.3. Análise crítica da Suposta legitimação das Autoridades Tradicionais e a Necessidade de revisão legislativa**

Com a suposta legitimação das Autoridades Tradicionais, que de um momento para outro foram designados de Autoridades Comunitárias, levanta e levantou sempre uma serie de indignações no quadro da materialização das suas funções e o amparo legal que pode de certo pode ser considerado de inconstitucional e ilegal olhando para as manifestações do pluralismo jurídico moçambicano.



Outrossim, o ato de reconhecimento dessas autoridades é demasiadamente sábio, portanto, ao permitir o sistema político, delegar o representante de Estado, a auscultação de opiniões com as autarquias locais, de forma clara, deixa-se a tal legitimação de fora, ou seja, tal reconhecimento formal das autoridades comunitárias será feito pelo competente representante do Estado mediante identificação, registo e entrega de fardamento ou distintivo ao líder comunitário já legitimado<sup>26</sup>, segundo os termos prescritos no artigo 11, n.º1 do Decreto n.º 15/2000, de 20 de Junho. Ainda se alude que "a identificação do líder comunitário consiste na transcrição em livro adequado que fica à guarda do Administrador Distrital".

Assim, à luz do regulamento, se a legitimação dos chefes tradicionais é feita de acordo com as regras da respectiva comunidade, já a escolha dos secretários de bairro ou aldeia e outros líderes baseia-se em critérios da respectiva comunidade local ou grupo, o que esvazia a tal legitimidade.

Com isso, fica claro que há necessidade não só da revisão das normas que legitimam as autoridades tradicionais, mas também na forma como as mesmas são aprovadas, havendo necessidade de passarem pelo crivo de tais autoridades tradicionais comunitárias e de índole afim antes da respectiva aprovação, para a salvaguarda do interesse colectivo das comunidades e da sociedade moçambicana.

E, não devem o sistema político, procurar salvaguardar seus interesses sem que seja viabilizada devidamente as funções e a legitimação das autoridades tradicionais e isso passa pela vontade do legislador constituinte.

### **3.4. Da Problemática da Dependência da “Governação Centralizada” Conflitualidade Político-Administrativo e o Controlo Sistémico das Autoridades Tradicionais**

A história revela deste quadro jurídico-legal uma clara intenção do Estado moderno, hoje altamente politizado, de assegurar o controlo político das Autoridades Tradicionais, por um lado, e a sua instrumentalização como auxiliares para fins administrativos, por outro lado<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Idem, p.446.

<sup>27</sup>SERRA, Carlos, Apud, KYED, Helena Maria, ob. Cit. p.450.



E, neste sentido, com o Decreto, mais não se pretendeu do que fazer o aproveitamento das capacidades administrativas das Autoridades Tradicionais, para, paralelamente, proceder à neutralização de qualquer aptidão ou tendência para exercer o controle político das populações.<sup>28</sup>

Um dos maiores problemas da governação é a ausência do espírito de descentralização que na maior das hipóteses é meramente formal e não material. Contudo, observa-se com maior enfoque, a dependência do Governo Central quando se trata de agendas do Estado que devem envolver as comunidades, portanto, a priori, há registo de procurar manter o vínculo com as Autoridades Tradicionais, ditas comunitárias à luz da lei para viabilizar as agentes do sistema político.

Ainda que existir enorme simetria entre o Estado e as Autoridades Tradicionais, na medida em que ambos vêm no controlo administrativo um mecanismo de exercer o controlo político das Populações, portanto, existe uma eterna relação de conflitante, em que o Estado procura controlar administrativamente as comunidades de modo a retirar às Autoridades Tradicionais o respectivo controlo político, e as Autoridades Tradicionais procuram instrumentalizar o apoio concedido pelo Estado para promover a consolidação do seu próprio controlo político sobre as populações<sup>29</sup>.

Este procedimento constitui uma dependência na governação "centralizada" pois, sem as autoridades tradicionais, a agenda do sistema político é desacreditada, havendo assim a necessidade do Governo Central, articular com as autoridades tradicionais, para aceitação política do Estado/Governo.

#### **IV. LEGITIMAÇÃO E VALORAÇÃO DAS AUTORIDADES LOCAIS NO DIREITO COMPARADO**

##### **1. No Sistema Jurídico Português**

<sup>28</sup> Idem.

<sup>29</sup> SERRA, Carlos, ob.cit. p.450.



Devido a modernidade do poder local no sistema jurídico português, o país, não dispõe de autoridades tradicionais, pois adoptou logo a prior, o sistema de freguesia que se equipara ao poder local ou municipal<sup>30</sup>.

Contudo, o poder local e organização política e administrativa do Estado Português, reflecte a discussão na sociedade portuguesa sobre o modelo de organização do Estado *versus* a autonomia política e administrativa do poder local. E, é daí que se coloca em debate a vantagem do poder local integrar a Administração Pública descentralizada e como instrumento congruente(legítimo) de participação no processo de reforma do Estado, nas suas mais diversas vertentes, em particular no domínio das políticas públicas locais, que promovem o desenvolvimento das regiões e do país<sup>31</sup>.

A proximidade às populações, acrescido ao sentido apurado na aplicação e administração das políticas públicas locais de coesão social e territorial como: administrativo, econômico, infraestrutura, urbanística, cultural, ambiental e social, confinam os princípios avocados ao poder local. E, daí a verdadeira impotência do poder local para assumir esse papel assertivo na reforma e na modernização do Estado como parte integrante do processo, cujo objectivo mais visível represente a redução do peso da burocracia e dos custos de contexto associados, agilizando os procedimentos e produzindo uma melhor oferta de serviços e respostas. Até porque nos termos do no título VIII, especificamente no artigo 235 e ss da Constituição da República Portuguesa, prescreve sobre o poder local e a divisão administrativa do Estado, portanto, olhando atentamente, com a modernidade do Estado português, praticamente ao nível de escalões mais baixo, existe o poder central representado pelas freguesias e respectivas juntas e assembleias<sup>32</sup> sendo uma forma de administração do próprio Estado.

## 2. No Sistema Jurídico Brasileiro

<sup>30</sup> Cfr.COSTA, Vasco Almeida e, O Poder Local e a Lei das Autarquias, Lisboa, 2019, p.84

<sup>31</sup> Cfr.SILVA, Manuel Maio Goncalves, O Poder Local e a organização Política e Administrativo do Estado Português: Evolução no Regime Democrático Vigente, Universidade do Porto, Porto, 2017, p.13.

<sup>32</sup> Cfr. Artigo 244 da Constituição da República de Portugal.



THE ISSUE OF LEGITIMATION AND VALUATION OF TRADITIONAL  
AUTHORITIES IN THE MOZAMBIKAN LEGAL ORDER

O Brasil é um dos países com maior pluralidade cultural do mundo, devido seus aspectos de extensão territorial e seu embarracoso processo de colonização, mas uma das suas principais marcas foi a sobreposição dos povos colonizados pelos colonizadores<sup>33</sup>.

Todavia, inevitavelmente esse processo deixou cicatrizes sociais na colectividade, que fragmentam e causam a indivisibilidade de determinadas culturas, e, dessa forma, em respeito ao preceito constitucional de igualdade e isonomia para todos os cidadãos, é salutar e crucial adoção de medidas para garantir a efectivação igualitária e justa dos direitos dos povos tradicionais<sup>34</sup>. Neste contexto, a Constituição Federal do Brasil de 1988, representou um grande marco nas lutas pelos direitos das populações tradicionais, na medida em que estabelece garantias legais importantes<sup>35</sup>.

Deste modo, ainda que se problematize a eficácia da garantia constitucional das autoridades tradicionais que existem no Brasil, é preciso olhar para o *modus operandi* das comunidades e na defesa dos seus direitos sendo populações tradicionais com fortes convicções e intervenção no desenho de políticas públicas de administração local do Estado.

Numa dimensão *sui generis* da forma como estas populações se manifestam para que os seus direitos sejam reconhecidos, desde a colonização, hoje existe não só o estatuto das comunidades locais, mas também Um Ministério de tutela e uma Secretaria do Estado para a defesa dos direitos das comunidades locais ou populações tradicionais e consequentemente das autoridades tradicionais. Ainda, esta dimensão, reflecte se no objectivo de proclamar um Estado que avocou para si, a missão de assegurar um tratamento igualitário a todos os cidadãos e criar uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, é que os cidadãos representantes do povo promulgaram a Carta Magna de 1988 alicerçada no princípio da dignidade humana<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> Cfr, VERAS, Marcos Flávio Portela e CURADO, Luciano Siqueira de Sá, A efetivação de Direitos das Populações Tradicionais no Brasil, Goiás, 2019, p.189.

<sup>34</sup> Idem.

<sup>35</sup> Cfr. Os artigos 20 e 231 da Constituição da República Federal do Brasil de 1988.

<sup>36</sup> Idem, p.21.



Porém, as comunidades, estão protegidas pela Convenção 169, da Organização do Trabalho (OIT), da qual Brasil é signatário e que garante a proteção estatal aos povos tribais, "cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros sectores da colectividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes, tradições ou legislação especial"<sup>37</sup>

Pode se destacar que "o constitucionalismo de 1988, representa um marco jurídico histórico de suma importância para os efeitos legais dos tratados e convenções que disciplinam a autoridade tradicional, os direitos dos povos tradicionais, pois estes nunca haviam ultrapassado a natureza jurídica de norma infraconstitucional", ainda sendo crucial estabelecer um quadro comparativo sobre o reconhecimento jurídico-formal das normas entre o período anterior e posterior a promulgação da Constituição Federal antes de destacar seus efeitos sociais propriamente ditos.

Ademais, todo o ordenamento jurídico e administrativo do Brasil, deve respeitar os princípios elencados no arcabouço constitucional, de forma que qualquer acto que se distancie ou confronte, direta ou indiretamente, a Carta Magna é inconstitucional devendo ser declarada a ineeficácia do ato ou norma<sup>38</sup>.

### 3.No Sistema Jurídico Angolano

As Autoridades Tradicionais, são entidades com poder políticos e símbolos assentes na ancestralidade, a quem o sistema colonial atribui o papel subalterno e a quem na ancestralidade, a quem o sistema colonial atribui o papel subalterno e a quem o Estado independentemente deve atribuir o papel de relevo no quadro da gestão administrativa ao nível comunitário<sup>39</sup>.

No direito angolano, a lei n.º 17/10, de 29 de Julho, faz referência num dos capítulos aos Conselhos de Auscultação e Concertação, doravante CACS, advogando que, as autoridades

<sup>37</sup> Idem, p.21.

<sup>38</sup> Cfr.VERAS, Marcos Flávio Portela e CURADO, Luciano Siqueira de Sá, A efetivação de Direitos das Populações Tradicionais no Brasil, Goiás, 2019, p.191.

<sup>39</sup> Idem, p.64.



# A PROBLEMÁTICA DA LEGITIMAÇÃO E VALORAÇÃO DAS AUTORIDADES TRADICIONAIS NA ORDEM JURÍDICA MOÇAMBICANA

## THE ISSUE OF LEGITIMATION AND VALUATION OF TRADITIONAL AUTHORITIES IN THE MOZAMBICAN LEGAL ORDER

tradicionais devem fazer parte da constituição dos CACS, ou seja, devem estar representados<sup>40</sup>.

Ademais, os CACS, são órgãos de consulta dos governadores e administradores municipais, sobretudo em matéria socioeconómica e política. E, estes dirigentes têm aqui um ponto focal de oportunidade para poderem influenciar agendas locais, através da apresentação dos problemas dos seus representantes e do estabelecimento de mecanismos de cooperação com os órgãos locais<sup>41</sup>.

Ora, relativamente ao reconhecimento constitucional das Autoridades Tradicionais, tendo em consideração o importante papel que estas desempenham junto das populações e comunidades, a Constituição da República de Angola aprovada em 27 de Janeiro de 2010, no seu artigo 223, reconhece as autoridades tradicionais enquanto instituições ligadas ao poder tradicional, e estabelece o seguinte:

*"1.O Estado reconhece o estatuto, o papel e as funções das instituições do poder tradicional constituídas de acordo com o direito consuetudinário e que não contrariam a Constituição;*

*2.O reconhecimento das instituições do poder tradicional obriga as entidades públicas e privadas a respeitarem, nas suas relações com aquelas instituições, os valores e normas consuetudinários observados no seio das organizações-comunitárias tradicionais e que não sejam conflituantes com a Constituição nem com a dignidade da pessoa humana."*

Contudo, importa aludir que as autoridades tradicionais, apesar de estarem, por regra representadas por uma pessoa física, não são formadas apenas pelo seu titular, o que significa que, o seu reconhecimento não é subjectivo, mas sim objectivo<sup>42</sup>.

Deste modo, o Estado angolano, não reconhece o indivíduo, reconhece sim a instituição

<sup>40</sup> Cfr.MIGUEL, Justina Carlos, Poder Local Público e as Autoridades Tradicionais em Angola, Caso Particular do Cunene, Luanda, Novembro de 2014, p.63.

<sup>41</sup> Idem, p.64

<sup>42</sup> Idem, p.64.



que o indivíduo representa, ou seja, na perspectiva da organização administrativa, o Estado reconhece a Autoridade Tradicional.

E, na mesma senda, as Autoridades Tradicionais são reconhecidas pelo Estado, não só pelas funções culturais e tradicionais que desempenham, mas também pelo papel relevante que têm noutras áreas da vida sociocultural das comunidades, todavia, a função destas não se esgota no aspecto cultural ou tradicional, sendo esta, a função mais notória.

Outrossim, elas devem coexistir com as autoridades do Estado, pressupondo três grandes premissas, nomeadamente: a ausência de *subalternidade* (da existência das autoridades tradicionais em paralelo com o poder do Estado), *legitimidade* (o reconhecimento através da existência de uma lei estruturante e normativa que regule a sua actuação) e o livre exercício do poder tradicional (que deve ser garantido por todas as instituições do Estado, desde o parlamento às Autarquias, passando pelo executivo e tribunais)<sup>43</sup>.

Portanto, todos os pressupostos estão em execução, embora numa fase incipiente, e, as autoridades tradicionais têm outras para além do campo estritamente cultural, que se podem consubstanciar no plano executivo, legislativo e judicial. E, no plano executivo em particular, sendo o enfoque nas suas atribuições político-administrativas, estão relacionadas com a gestão geral das comunidades rurais, gestão de terras, águas, incentivo da população agrícola, preservadores de valores ancestrais e culturais, sendo também intermediários entre o Estado e as comunidades.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concatenando e Concluindo, conducente à problemática da legitimação e valoração das autoridades tradicionais na ordem jurídica moçambicana, podemos tirar as principais conclusões:

1. A legitimação e valoração das autoridades tradicionais na ordem constitucional moçambicana, sendo este para a prossecução de qualquer interesse depende significativamente

<sup>43</sup> Idem, 231.



THE ISSUE OF LEGITIMATION AND VALUATION OF TRADITIONAL  
AUTHORITIES IN THE MOZAMBIKAN LEGAL ORDER

da estatuição normativa que constitui limite formal para materialização de qualquer preceito que pode ser vislumbrado nos termos da lei;

2. Embora, com a independência de Moçambique a instituição do novo Estado moçambicano pretendeu erradicar definitivamente esse dualismo, sem, contudo, lograr, eficazmente esse desiderato;

3. Com as profundas transformações políticas e económicas que marcaram a segunda metade da década oitenta, bem como a constatação, por parte da FRELIMO do poder conquistado pela RENAMO, através do aproveitamento político-administrativo das Autoridades Tradicionais, marginalizadas ou combatidas pelo Estado Revolucionário, em muitos contribuíram para a mudança de relacionamento entre o Estado e as Autoridades Tradicionais;

4. Foi a própria Constituição, o ícone fundamental da soberania estatal, a prescindir de lógica monopolista na definição das fontes de Direito, admitindo uma concorrência normativa que me boa parte não pode controlar ou influenciar, numa clara homenagem ao princípio do pluralismo jurídico;

5. Há um dualismo concernente a actuação das autarquias, pois deve manter a articulação com as autoridades tradicionais e devendo buscar opiniões sobre melhor maneira de mobilizar e organizar a participação das comunidades locais na prossecução e implementação de programas e planos económicos, sociais e culturais em prol de desenvolvimento local;

6. Embora paira a suposta articulação entre estes órgãos de poder local, entendemos que há necessidade de aprimorar as funções desdobrando-se ainda na perspectiva de revisão legislativa para equiparar as autoridades tradicionais de chefes de localidades e outros poderes afins;

7. há necessidade de se evitar o erro de perspectivar as autoridades tradicionais como depositárias de valores negativos, enquanto retrógradas, conservadoras e autoritárias, ou tão-somente de virtudes, havendo sim que as conceber como sujeitos da história, enquanto instâncias reveladoras de um papel insusceptível de ser apropriado pelas forças da globalização neoliberal bem como por qualquer forma de subjugação e;



8. fica claro que as autoridades tradicionais, não encontram espaço significativo para proceder segundo o mero formalismo aduzido nos termos da Constituição e das demais leis ordinárias, muito menos de tais comunidades locais, ficando numa zona ténue face a suposta legitimidade e valoração para exercer suas funções de forma plena, sem que dependa do formalismo estabelecido pela Constituição.

Portanto, no sistema jurídico "internacional" especificamente da CPLP, Portugal, Brasil e Angola, a problemática da legitimação e valoração das autoridades traduzem –se no seguinte:

*Em Portugal:* poder local no sistema jurídico português, o país, não dispõe de autoridades tradicionais, pois adotou logo a prior, o sistema de freguesia que se equipara ao poder local ou municipal.

*No Brasil:* ainda que se problematize a eficácia da garantia constitucional das autoridades tradicionais que existem no Brasil, é preciso olhar para o *modus operandi* das comunidades e na defesa dos seus direitos sendo populações tradicionais com fortes convicções e intervenção no desenho de políticas públicas de administração local do Estado. Assim, as comunidades, estão protegidas pela Convenção 169, da Organização do Trabalho (OIT), da qual Brasil é signatário e que garante a proteção estatal aos povos tribais, "cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros sectores da colectividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes, tradições ou legislação especial.

*Em Angola:* O reconhecimento constitucional das Autoridades Tradicionais, tendo em consideração o importante papel que estas desempenham junto das populações e comunidades, a Constituição da República de Angola aprovada em 27 de Janeiro de 2010, no seu artigo 223, reconhece as autoridades tradicionais enquanto instituições ligadas ao poder tradicional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Legislação Consultada

#### Nacional:

MOÇAMBIQUE, Constituição da República de Moçambique de 2004, de 22 de Dezembro,  
*Revista Juridicidade Constitucional e Democracia. Vol. 3. No. 5.*  
*Universidade do Estado do Rio Grande do Norte: Mossoró, Jun./Dez 2025.*  
*Campus Universitário Central – Rua Professor Antônio Campos*



# A PROBLEMÁTICA DA LEGITIMAÇÃO E VALORAÇÃO DAS AUTORIDADES TRADICIONAIS NA ORDEM JURÍDICA MOÇAMBICANA

## THE ISSUE OF LEGITIMATION AND VALUATION OF TRADITIONAL AUTHORITIES IN THE MOZAMBICAN LEGAL ORDER

Publicado no Boletim da República, 1<sup>a</sup> série, n.º 51.

MOÇAMBIQUE, Lei n.º 12/2023, de 25 de Agosto, Lei de bases da criação, organização e funcionamento das autarquias locais, que revoga a Lei n.º 6/2018, de 3 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 12/2018, de 17 de Dezembro,

MOÇAMBIQUE Decreto n.º 15/2000, de 20 de Junho, Estabelece as formas de articulação dos órgãos locais do Estado com as autoridades comunitárias.

MOÇAMBIQUE Diploma Ministerial, n.os 40/2006, de 8 de Fevereiro, cria diferente escalões de autoridades comunitárias.

MOÇAMBIQUE Diploma Ministerial n.º 100/2008, de 24 de Outubro, cria diferente escalões de autoridades comunitárias.

MOÇAMBIQUE Diploma Ministerial n.º 111/2010, de 28 de Julho, que cria diferente escalões de autoridades comunitárias.

MOÇAMBIQUE Decreto n.º 43893, de 6.09.1961.

### **Internacional:**

PORUGAL, Constituição da República Portuguesa de 2005.

ANGOLA, Constituição da República de Angola de 2010.

Brasil, Constituição da República Federal de 1988.

ANGOLA, Lei n.º 17/10, de 29 de julho, faz referência num dos capítulos aos Conselhos de Auscultação e Concertação.

### **Manuais, Livros e Teses Relevantes**

ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de, A Reforma da Justiça Criminal em Portugal e a Europa, Coimbra, 2003,

COSTA, Vasco Almeida e, O Poder Local e a Lei das Autarquias, Lisboa, 2019.

MIGUEL, Justina Carlos, Poder Local Público e as Autoridades Tradicionais em Angola, Caso Particular do Cunene, Luanda, Novembro de 2014.



# A PROBLEMÁTICA DA LEGITIMAÇÃO E VALORAÇÃO DAS AUTORIDADES TRADICIONAIS NA ORDEM JURÍDICA MOÇAMBICANA

## THE ISSUE OF LEGITIMATION AND VALUATION OF TRADITIONAL AUTHORITIES IN THE MOZAMBICAN LEGAL ORDER

MORAIS, Barbosa Alberto, *ob.cit. p.15.* Acessado em 11 de Novembro de 2025, pelas 9:46min, disponível em: <http://repositorio.ucm.ac.mz/handle/123456789/145?locale=pt>

SERRA, Carlos Manuel, Estado, Pluralismo Jurídico e Recursos Minerais, Escolar Editora, Lisboa, 2014.

SILVA, Manuel Maio Goncalves, O Poder Local e a Organização Política e Administrativo do Estado Português: Evolução no Regime Democrático Vigente, Universidade do Porto, Porto, 2017.

VERAS, Marcos Flávio Portela e CURADO, Luciano Siqueira de Sá, A efetivação de Direitos das Populações Tradicionais no Brasil, Goiás, 2019

### Outras Fontes

Convenção da OIT, 169.

Recebido em: 03/12/2025

Aprovado em: 03/12/2025