
MEMORANDO

PARA: ACIS - ASSOCIAÇÃO DE COMERCIO E INDUSTRIA
DE: JOSÉ M. CALDEIRA, ÁSSMA N. JEQUE E KAINA MUSSAGY
ASSUNTO: MECANISMOS LEGAIS A SEREM CONSIDERADOS NA RESPONSABILIZAÇÃO DA INSPECÇÃO PÚBLICA E RESPECTIVOS INSPECTORES PÚBLICOS POR DANOS CAUSADOS NO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO.
DATA: 26 DE MARÇO DE 2012
CC.: DRA. CARRIE DAVIES

O presente memorando visa responder à solicitação feita por V. Exas., por e-mail datado de 30 de Janeiro do corrente ano, relativamente ao aconselhamento sobre os mecanismos legais ao dispor dos particulares para responsabilização da inspecção pública e respectivos inspectores públicos pelos danos e prejuízos causados no exercício da função pública.

Para responder à questão colocada tivemos como base a seguinte legislação:

- Constituição da República de Moçambique (adiante a “CRM”);
- Lei n.º 7/2012, de 8 de Fevereiro, que aprova a Lei de Base da Organização e Funcionamento da Administração Pública (adiante, a “Lei 7/2012”);
- Lei n.º 14/2011, de 10 de Agosto, que Regula a formação da vontade da Administração pública, estabelece as normas de defesa dos direitos e interesses dos particulares (adiante, a “Lei 14/2011”);
- Lei n.º 25/2009, de 29 de Setembro, que aprova a Lei Orgânica da Jurisdição Administrativa;
- Lei n.º 14/2009, de 17 de Março, que aprova o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado (adiante “EGFAE”);
- Lei n.º 2/96 de 4 de Janeiro, que regulamenta e disciplina o direito de apresentar petições, queixas e reclamações perante autoridade competente;
- Decreto-Lei n.º 47 344, de 25 de Novembro, que aprova o Código Civil, tornado extensivo à Moçambique pela Portaria n.º 22 869, de 4 de Setembro de 1967;
- Decreto n.º 62/2009, de 8 de Setembro, que aprova o Regulamento do EGFAE;
- Decreto n.º 46/2006, de 19 de Agosto, que cria a Inspeção Nacional das Actividades Económicas – INAE;
- Decreto 45/2009, de 14 de Agosto, que aprova o Regulamento da Inspeção-Geral do Trabalho;
- Decreto n.º 18/2007, de 7 de Agosto, que aprova o Regulamento do Alojamento Turístico;

- Decreto n.º 19/2005, de 22 de Junho, que aprova o Regulamento de Procedimento de Fiscalização Tributária;
- Decreto n.º 12/2002, de 6 de Junho, que aprova o Regulamento da Lei de Florestas e Fauna Bravia;
- Decreto n.º 30/2001, de 15 de Outubro, que aprova as Normas de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública;
- Decreto de 16 de Setembro de 1886, que aprova o Código Penal;
- Resolução n.º 9/2011, de 2 de Junho, que aprova o Estatuto Orgânico do INAE;
- Resolução n.º 51/2004, de 24 de Novembro, que aprova o Regulamento da Inspeção do Ministério da Indústria e Comércio;
- Diploma Ministerial n.º 102/2002, de 3 de Julho, que aprova o Regulamento Interno da Inspeção Geral do Turismo.

O remanescente do presente memorando será estruturado como a seguir indicamos:

Secção 1: Enquadramento da questão;

Secção 2: O inspector público e princípios de actuação da Administração Pública;

Secção 3: Mecanismos legais de defesa das empresas:

3.1. Direitos e deveres a nível da Constituição da República;

3.2. Garantias de defesa dos particulares;

Secção 4: Responsabilidade dos inspectores públicos e indemnização pelos danos causados no exercício da função pública:

4.1. Responsabilidade disciplinar;

4.2 Responsabilidade civil;

4.3. Responsabilidade criminal;

Secção 5: Referência sobre a existência de particularidades sectoriais; e,

Secção 7: Conclusão e recomendações.

SECÇÃO 1 ENQUADRAMENTO DA QUESTÃO

Membros da Associação de Comércio e Indústria – “ACIS” têm reportado a esta problemas que têm enfrentado com as inspeções públicas, essencialmente pela forma como a mesma é por vezes conduzida, designadamente, a aparente aleatoriedade na aplicação das multas, a repetição das multas aplicadas ou a sua aplicação a situações ou factos não inspeccionados, entre outros, situações que têm acarretado avultados custos para as empresas. Estes custos incluem, sem limitar, os honorários com advogados, a diminuição da liquidez em virtude do caucionamento do valor das multas, impossibilidade de obter das autoridades competentes as respectivas certidões de quitação.

Atendendo ao acima referido, a ACIS pretende inteirar-se dos mecanismos e instrumentos legais existentes que podem ser usados pelas empresas de forma a responsabilizar os inspectores públicos pelos danos e prejuízos causados às empresas,

uma vez comprovada a ilegalidade da sua actuação em determinadas situações em concreto.

Nestes termos, as secções seguintes do presente memorando procurarão identificar os mecanismos legais para a impugnação de actos administrativos, bem como os termos legais da responsabilidade dos inspectores públicos.

SECÇÃO 2: O INSPECTOR PÚBLICO E PRINCÍPIOS DE ACTUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Em linhas gerais, o inspector público é um agente do Estado,¹ um funcionário que por vínculo legal exerce actividade na Administração Pública.² No exercício das suas funções, o inspector público pratica actos administrativos³, isto é, pratica actos decorrentes das suas funções e competências, relativos ao órgão, instituição ou serviço em que esteja afecto.⁴

As competências dos órgãos e instituições do Estado, bem como as dos seus agentes são definidas por lei. Na sua actuação os inspectores públicos devem obediência à lei e aos princípios orientadores da actuação da Administração Pública, em especial, o respeito pelos direitos e interesses dos particulares⁵ legalmente protegidos, dentro dos limites e poderes conferidos por lei.⁶

A regulação da actuação da Administração Pública e dos seus agentes visa obrigar a própria Administração Pública e os seus agentes a respeitarem os direitos e interesses legítimos, bem como as demais garantias dos particulares.

Nestes termos, sendo os inspectores públicos agentes do Estado, as suas competências são criadas por lei e estão obrigados a actuar dentro dos limites e dos poderes conferidos por lei. As competências dos inspectores públicos são fixadas de acordo com o sector de actividade ou área de inspecção onde o mesmo está afecto. Não obstante, independentemente da sua área de actuação, os inspectores públicos não devem fazer uso das suas competências e poderes para a prossecução de fins diferentes dos atribuídos por lei.⁷

A Administração Pública deve servir o interesse público. Nestes termos, para que possa exercer as suas funções com a celeridade necessária, a lei confere-lhe poderes de autoridade. Não obstante, de forma que estes poderes não sejam usados de forma abusiva e em prejuízo dos particulares, a lei também fixa os princípios e demais limitantes que devem ser a base da actuação e formação de vontade da Administração Pública.

¹ Decreto 30/2001, Artigo 1(b).

² Administração Pública entendida como conjunto de entidades e órgãos do Estado.

³ Acto administrativo entendido como decisão ou conduta emanada de um órgão da Administração Pública.

⁴ Note que, o inspector pode ser um agente ou funcionário ligado a uma direcção específica de inspecção ou fiscalização ou, ser um funcionário que tenha sido indicado especificamente para determinada actividade inspectiva sem ter necessariamente tal categoria ou independentemente da sua carreira profissional.

⁵ Entenda-se por particulares as pessoas singulares ou colectivas.

⁶ Lei 14/2011, Artigo 4(1).

⁷ EGAFE, Artigo 4 (1) e (2) e Artigo 5(1).

Note-se que a violação comprovada destes princípios acarretam consequências legais, que podem dar lugar à nulidade do acto praticado, para além da possibilidade de responsabilidade (civil, criminal e disciplinar, conforme o caso concreto) nos termos da lei.. Assim, importa recordar que a Administração Pública e seus respectivos, agentes, funcionários e titulares de órgãos estão obrigados pelos seguintes princípios, conforme disposto pela Lei 14/2011 e pelo Decreto 30/2001:⁸

- a) *Princípio da legalidade*: que determina a actuação em obediência à lei e ao Direito e dentro dos limites e fins dos poderes conferidos.
- b) *Princípio da prossecução do interesse público*: que determina que o interesse público deve ser o fim principal da Administração Pública, sem contudo deixar de respeitar os direitos e interesses protegidos dos particulares.
- c) *Princípio da igualdade e da proporcionalidade*: que proíbe qualquer privilégio ou prejuízo em razão de factores subjectivos ou convicções particulares ou sociais dos inspectores, bem como determina a necessidade de se optar, a cada momento, pelas medidas legais que acarretem consequências menos graves aos particulares.
- d) *Princípio da justiça e da imparcialidade*: que proíbe a discriminação e a participação nos actos, contratos ou decisões em que se tenha interesse próprio ou esteja em causa interesses de personalidades e ou entidades próximas, tal como indicadas na lei.⁹
- e) *Princípio da boa-fé*: que determina que, tanto a Administração Pública como os particulares devem basear a sua actuação na confiança mútua e nos valores fundamentais do Direito.
- f) *Princípio da colaboração da Administração Pública com os particulares*: que determina que a Administração Pública deve mostrar abertura para prestar informações e esclarecimentos aos particulares, bem como estimular a participação dos particulares.
- g) *Princípio da participação dos particulares*: que determina que a Administração Pública deve promover a participação, assim como a defesa dos particulares nas decisões que lhes digam respeito.
- h) *Princípio da decisão*: que determina a obrigação de decidir sobre os assuntos apresentados pelos particulares, seja em defesa de interesses próprios ou gerais.

⁸ Lei 14/2011, Artigos 4 a 17 e Decreto 30/2001, Artigo 4 a 14.

⁹ A lei indica as situações de conflito de interesse em que o titular do órgão, o funcionário e o agente da Administração Pública não deve participar em procedimento administrativo, em acto ou em contrato administrativo, bem como os mecanismos para declaração do impedimento e a sanção pela falta desta declaração, que seria a anulabilidade do procedimento, acto ou contrato em casa, se outra sanção não for especificamente fixada.

- i) *Princípio da desburocratização, eficácia e da eficiência:* que determina a necessidade de uma estrutura administrativa que garanta maior proximidade dos particulares e resposta mais céleres e eficazes.
- j) *Princípio da responsabilização da Administração Pública:* que determina que a Administração Pública responde pelos actos ilegais dos seus órgãos, funcionários e agentes no exercício das suas funções de que resultem danos a terceiros.
- k) *Princípio da fundamentação dos actos administrativos:* que determina o dever de fundamentar os actos que impliquem o indeferimento de um pedido e a revogação, alteração ou suspensão de actos anteriores.
- l) *Princípio da transparência:* que determina a necessidade de publicidade da actividade administrativa, dos regulamentos e demais normas de forma a informar atempadamente os particulares, a fiscalização e auditoria a que está sujeita a Administração Pública e, ainda, a proibição de aceitação de benefícios para favorecer uns em detrimento de outros.
- m) *Princípio da gratuidade:* que determina que, como regra geral, o procedimento administrativo é gratuito, salvo se legal e expressamente for fixado o contrário.
- n) *Princípio do acesso à justiça e ao Direito:* que determina o direito de acesso aos tribunais na defesa dos direitos e interesses legítimos dos particulares.

Deve considerar-se, ainda, que a Lei 7/2012 veio definir os princípios da organização da Administração Pública, designadamente:

- a) Princípio da desconcentração e descentralização;
- b) Princípio da desburocratização e simplificação de procedimento;
- c) Princípio da unidade de acção e de poderes de direcção do Governo;
- d) Princípio da coordenação e articulação dos órgãos da Administração Pública;
- e) Princípio da fiscalização e supervisão através de órgãos administrativos;
- f) Princípio da supervisão da Administração Pública pelos cidadãos;
- g) Princípio da modernização, eficiência e eficácia;
- h) Princípio da aproximação da Administração Pública aos cidadãos;
- i) Princípio da participação do cidadão na gestão da Administração Pública;
- j) Continuidade do serviço público;
- k) Princípio da estrutura hierárquica; e,
- l) Princípio da responsabilidade pessoal.

Pela relevância para o tema em análise, reproduzimos de seguida o conteúdo relativo ao princípio da responsabilidade pessoal, conforme disposto no Artigo 17 da Lei 7/2012:

“1. Os titulares dos órgãos da Administração Pública, os seus funcionários e demais agentes respondem civil, criminal, disciplinar e financeiramente pelos actos e omissões legais que pratiquem no exercício das suas funções, sem prejuízo da responsabilidade solidária do Estado, nos termos da Constituição e demais legislação aplicável.

2. Para a efectivação da responsabilidade pessoal, a Administração Pública pode recorrer à contratos-programas e ao estabelecimento de mecanismos de gestão orientados para a consecução de resultados.

3. Sem prejuízo das normas de controlo administrativo interno, a responsabilidade financeira é efectuada pelos Tribunais Administrativos.”

Na Secção 4 do presente memorando damos continuidade a esta questão da responsabilização pessoal e indemnização.

SECÇÃO 3: MECANISMOS LEGAIS DE DEFESA DAS EMPRESAS

3.1. Direitos e deveres a nível da Constituição da República

A CRM fixa alguns direitos dos particulares relevantes para a matéria em análise, designadamente:

- a) Direito à indemnização e responsabilidade do Estado, reconhecido a todos como forma de ressarcimento pelos prejuízos causados na violação dos direitos fundamentais, sendo que o Estado responder pelos actos ilegais dos seus agentes no exercício das suas funções;¹⁰
- b) Direito à impugnação dos actos que violem os direitos dos particulares, bem como o direito de recorrer aos tribunais;¹¹
- c) Direito de apresentar petição, queixa ou reclamação perante autoridade competente em defesa de direitos individuais violados ou do interesse geral;¹²
- d) Direito de resistência, ou seja, o direito de não acatar ordens ilegais ou que ofendam os direitos, liberdades e garantias dos particulares;¹³
- e) Direito de acção popular, que pode ser exercido pessoalmente ou através de associações de defesa de interesses em causa, entre outros, para requerer indemnização a que se tenha direito.¹⁴

3.2. Garantias de defesa dos particulares

A lei dispõe sobre os diferentes instrumentos legais que o particular pode fazer uso para fazer valer ou reclamar a violação de um direito ou interesse legítimo, designadamente:¹⁵

¹⁰CRM, Artigo 58.

¹¹ *Ibid.*: Artigos 69 e 70.

¹² *Ibid.*: Artigo 79. A Lei n.º 2/96, de 4 de Janeiro desenvolve o quadro legal para o exercício do direito de petição junto das autoridades competentes, entre as quais a Assembleia da República.

¹³ CRM, Artigo 80. Este direito deve ser exercido com a devida cautela porque, se comprovado que não havia fundamento para a resistência, o particular poderá ser criminalmente responsabilizado.

¹⁴ CRM, Artigo 81. De forma que este direito possa realmente ser usado pelos particulares é fundamental que seja aprovada a legislação ordinária que irá definir os procedimentos para o efeito. Já foi preparada, há já alguns anos, uma proposta de lei, mas que até ao momento não foi aprovada pela Assembleia da República.

¹⁵ Decreto 30/2001, Artigo 15 e Lei n.º 14/2011, Artigo 18.

- a) Reclamação – impugnação de um acto administrativo ou decisão feita perante o respectivo autor, neste caso o inspector que a emitiu. Solicita-se ao inspector a revogação ou substituição do acto ou decisão praticada. A reclamação é sempre possível, desde que caibam nas competências do inspector que praticou o acto a possibilidade de o revogar. Não existindo esta possibilidade, a impugnação do acto ou decisão do inspector público deve ser feita perante o seu superior hierárquico. O prazo para reclamação é de 15 dias contados da data da notificação do acto ou o seu conhecimento pelo interessado (no entanto, se o particular pretender a suspensão da execução do acto enquanto se analisa a reclamação, deve solicitar tal facto no prazo de 5 dias).¹⁶ A resposta à reclamação deve ser proferida no prazo de 10 dias.¹⁷ Não obstante, caso não seja emitido nenhum despacho no prazo de 30 dias contados da entrada do pedido¹⁸, considera-se que houve indeferimento tácito da reclamação e o particular pode usar de outros meios a seguir indicados.
- b) Recurso hierárquico – impugnação de um acto ou decisão feita perante o superior hierárquico do inspector que tiver praticado o acto ou tomado a decisão, para a revogação ou substituição desse mesmo acto ou decisão, seja pela sua ilegalidade, como pela sua inconveniência ou inoportunidade.¹⁹ O recurso hierárquico é possível sempre que a autoridade que praticou o acto estiver sujeita ao poder de fiscalização e gestão de uma outra. O recurso hierárquico deve ser intentado nos seguintes prazos:²⁰
- i. a qualquer momento, nos casos de actos nulos ou juridicamente inexistentes (ou seja, os que o vício não pode ser sanado pela mera passagem do tempo);
 - ii. no prazo de 90 dias a contar da data da notificação, nos casos de actos anuláveis (ou seja, cujo vício pode se considerar sanado com o decurso do tempo); ou,
 - iii. no prazo de 1 ano, nos casos da alínea anterior quando esteja em questão um indeferimento tácito.
- c) Recurso contencioso – impugnação feita junto dos tribunais administrativos de uma decisão com força obrigatória e dotada de exequibilidade sobre um determinado assunto, tomada por um órgão ou agente da Administração Pública, no exercício da função pública. O recurso contencioso só será aceite pelo tribunal se o acto for definitivo e executório, ou seja, não couber sobre o mesmo recurso hierárquico obrigatório que o particular não tenha intentado. No geral, podemos dizer que as decisões dos inspectores não são finais e executórias, o que implica que sempre caberá recurso ao ser superior antes de se intentar a acção judicial, sob pena desta ser liminarmente rejeitada, salvo se a lei expressamente determinar o contrário.²¹ Portanto, é necessário verificar se regras sectoriais específicas não determinam regra diversa. O recurso contencioso é de mera legalidade, com vista

¹⁶ Lei 14/2011, Artigos 158 e 159.

¹⁷ *Ibid.*: Artigo 161.

¹⁸ Uma cópia carimbada pelos serviços competentes deve ser solicitada e conservada pelo particular.

¹⁹ Lei 14/2011, Artigo 163.

²⁰ *Ibid.*: Artigo 164.

²¹ *Ibid.*: Artigo 162.

a declaração da nulidade, anulabilidade ou inexistência do acto recorrido. Para tal, o fundamento que lhe serve de base será a ofensa dos princípios ou normas jurídicas através da usurpação do poder; incompetência, vício de forma (no qual se engloba a falta de fundamentação ou a falta dos elementos essenciais que o acto deve respeitar), a violação da lei e o desvio de poder.²² O particular deve ter em atenção o prazo legalmente definido para se interpor o recurso contencioso, designadamente:²³

- i.* a qualquer momento, nos casos de actos nulos ou juridicamente inexistentes;
- ii.* no prazo de 90 dias a contar da data da notificação, nos casos de actos anuláveis; ou,
- iii.* no prazo de 1 ano, nos casos da alínea anterior quando esteja em questão um indeferimento tácito ou, nos casos em que seja recorrente o Ministério Público.

Regra geral, os prazos para as 3 modalidades de impugnação acima indicadas são contados em dias de calendário. Chamamos a atenção para a legislação sectorial que pode prever regras específicas.

Para as 3 modalidades de impugnação, a contagem dos prazos obedece às seguintes regras gerais²⁴:

- a) O prazo é contínuo;
- b) Na contagem do prazo não se inclui o dia em que ocorrer o evento a partir do qual o prazo começa a correr;
- c) O prazo que termine em dia em que o serviço ou tribunal não esteja aberto ao público (Sábado, Domingo, feriado ou férias judiciais) o mesmo transfere-se para o primeiro dia útil seguinte²⁵;
- d) O prazo começa a contar independentemente de quaisquer formalidades, com excepção do recurso contencioso.
- e) A contagem do prazo para recurso contencioso inicia depois de verificadas as seguintes formalidades, de acordo com o acto aplicável:
 - i.* Produção de efeitos do acto; ou
 - ii.* Publicação e notificação do acto cuja lei obriga à sua publicidade; ou
 - iii.* Notificação do acto cuja publicidade não seja obrigatória.

Para os actos cuja publicação e notificação se achem legalmente dispensadas, a contagem do prazo inicia-se a partir:

²² Lei 9/2001, Artigos 26 e 28.

²³ EGFAE, Artigo 132 e Lei 9/2001, Artigo 30.

²⁴ Lei 14/2011, Artigo 78; Lei 9/2001, Artigo 31 e Artigo 279 do Código Civil, aplicado por força da Lei 9/2001, Artigo 30.

²⁵ No caso de processos contenciosos, há sempre a possibilidade de praticar o acto com um dia de atraso, mediante o pagamento imediato de multa equivalente a 25% do Imposto de Justiça que seria devido a final pelo processo.

Relativamente a reclamação e ao recurso hierárquico o termo do prazo pode ser estendido para mais 15 dias, se os interessados residirem ou se encontrarem no estrangeiro ou fora da área onde se localiza o serviço,

- i.* Do dia da prática do acto, quando se trate de acto oral;
- ii.* Do dia do conhecimento efectivo ou presumido do acto ou do início da sua execução, nos restantes casos.

A reclamação não suspende a execução do acto reclamado, salvo os casos em que a lei expressamente fixar o contrário ou se o particular solicitar tal suspensão atendendo aos prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação que daí resultariam, juntando prova deste facto. Este pedido devera ser feito no prazo de 5 dias contados da data em que o processo lhe for apresentado.²⁶ No caso de recurso hierárquico, a eficácia do acto recorrido fica suspensa.²⁷ No caso do recurso contencioso, a execução do acto não é suspensão, salvo nos casos em que esteja em causa o pagamento de uma quantia certa mas que não tenha origem sancionatória e seja prestada caução.²⁸

No âmbito da reclamação ou recurso hierárquico o requerimento de impugnação deve respeitar os requisitos legais, designadamente, conter a identificação completa e residência do requerente, o órgão ao qual se dirige, indicar de forma clara a decisão que se impugna (juntar a cópia da mesma), indicar os factos que fundamentam o pedido e, sendo possível, os fundamentos de Direito e o direito ou interesse protegido por lei que fora violado e a data e assinatura do requerimento. Cada requerimento não pode conter mais do que um pedido.²⁹ Note-se que é importante verificar se a legislação sectorial não exige nenhum elemento adicional.

No âmbito do recurso contencioso, atendendo as especificidades exigidas por lei para este tipo de peças processuais, nesta fase o particular precisará do apoio jurídico. A petição dirigida ao tribunal deverá conter: designação da secção ou plenário do tribunal; identificação do requerente e indicação de residência; indicação dos contra-interessados, se aplicável, que possam ser prejudicados com o recurso; identificar o autor do acto recorrido, bem como se este actuava com base em delegação ou subdelegação de poderes; exposição dos factos e razões de Direito que fundamentam o recurso; apresentação de conclusões claras e normas ou princípios legais infringidos; formulação do pedido a ser considerado pelo tribunal; indicação dos factos que se pretende provar; solicitação de meios de prova; indicação dos documentos que se juntam à petição (entre os quais, comprovativo do acto recorrido, outros documentos que demonstrem a veracidade dos factos alegados, testemunhas e factos sobre os quais irão depor, conforme aplicável, requerimento com aviso de recepção da instituição sem resposta, se for o caso, procuração forense ou equivalente e duplicados legais).

Para além das três modalidades de impugnação acima indicadas e que são as mais comuns, tenha-se em atenção que a lei dispõe ainda sobre: (i) o recurso hierárquico impróprio – quando interposto a órgão sem poder de supervisão sobre o que tiver praticado o acto; (ii) o recurso tutelar – impugnação de um acto ou decisão de um órgão de Administração Pública perante o órgão responsável pela tutela ou superintendência dessa entidade autónoma, nos casos em que a lei expressamente preveja tal possibilidade e, regra geral, é meramente facultativo, para além dos poderes da tutela se restringirem ao

²⁶ Lei 14/2011, Artigo 159.

²⁷ *Ibid.*: Artigo 166(2).

²⁸ Lei 9/2001, Artigo 29.

²⁹ Lei 14/2011, Artigo 80 e EGFAE, Artigo 129.

que for expressamente determinado por lei;³⁰ (iii) o recurso de revisão – impugnação de um acto administrativo quando se venham a verificar factos supervenientes ou surjam meios de prova susceptíveis de demonstrar a inexistência ou inexactidão de factos que influíram na decisão, a ser solicitado no prazo de 180 dias contados da data do conhecimento dos novos factos; (iv) a queixa e a denúncia, no geral; e, (v) a petição, queixa ou reclamação ao Provedor da Justiça sobre os actos ou omissões da Administração Pública, que são apreciados pelo Provedor da Justiça mas sem poder decisório, sem prejuízo das recomendações dirigidas aos órgãos competentes, estando estes obrigados pelo dever de colaboração com o Provedor da Justiça nos termos constitucionalmente fixados.³¹

A nível judicial e perante o Tribunal Administrativo, para além do recurso contencioso que acima se indicou, a lei dispõe sobre outros mecanismos ao dispor do particular a ter em conta:

- a) *A intimação judicial para informação, consulta de processo ou passagem de certidão*: este meio pode ser usado pelo particular que, tendo necessidade de consultar processos ou obter documentação junto da Administração Pública para dar seguimento a procedimentos administrativos ou contenciosos, não obtenha resposta favorável no prazo de 20 dias contados da apresentação do pedido ou, o pedido em causa tenha sido recusado, ou ainda, tenha obtido uma satisfação parcial do mesmo.³²
- b) *A suspensão de eficácia de actos administrativos*: trata-se de um meio processual acessório que pode ser interposto pelo particular de forma a salvaguardar o efeito útil do recurso e, para que seja aceite deve conter os seguintes requisitos, cumulativamente: possibilidade de prejuízo irreparável ou de difícil reparação com a execução do acto (note-se que este requisito é dispensável nos actos de natureza sancionatória, como seriam as dos inspectores públicos); a suspensão não represente grave lesão do interesse público prosseguido pelo acto; e do processo não resultem fortes indícios de ilegalidade do recurso. O pedido de suspensão pode ser feito antes da interposição do recurso, em simultâneo ou na pendência do recurso. A lei fixa os requisitos legais que deve obedecer o requerimento de pedido de suspensão.³³
- c) *A intimação para abstenção de determinada conduta*: trata-se também de um meio processual acessório e visa obter da Administração Pública a cessação da violação de um direito ou dever, de facto ou apenas justo receio.³⁴
- d) *As acções que visem questões sobre contratos administrativos, responsabilidade da Administração Pública ou dos seus agentes e funcionários pelos prejuízos causados, incluindo*

³⁰ Lei 14/2011, Artigo 173.

³¹ CRM, Artigo 260 e Lei 14/2011, Artigo 175. O Provedor da Justiça é um instituto criado pela CRM de 2004 mas que até ao momento não tem aplicação prática por não ter sido formalizado na prática apela Assembleia da República, bem como por não ter sido criado a legislação complementar que irá determinar os procedimentos a serem considerados.

³² Lei 9/2001, Artigos 93 e 94.

³³ *Ibid.*: Artigos 108 a 119.

³⁴ *Ibid.*: Artigos 120 a 125.

acções de regresso a favor do Estado e o reconhecimento de direitos e interesses legalmente protegidos. Regra geral, as acções podem ser interpostas a todo o tempo, sem prejuízo das excepções que possam ser fixadas em legislação especial.³⁵

A lei fixa ainda os termos em que os particulares podem solicitar a execução das decisões do Tribunal Administrativo que não sejam cumpridas pela Administração Pública.³⁶

SECÇÃO 4: RESPONSABILIDADE DOS INSPECTORES PÚBLICOS E INDEMNIZAÇÃO PELOS DANOS CAUSADOS NO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO

Em termos gerais, a violação dos direitos de outrem bem como das leis e demais disposições legais destinadas a proteger interesses alheios implica a responsabilização (disciplinar, civil e/ou criminal, conforme os caso) do agente, funcionário ou titular do órgão da Administração Pública que os praticou, e a obrigação de indemnizar o lesado pelos danos causados.

4.1. Responsabilidade disciplinar

Os funcionários e agentes do Estado estão sujeitos ao procedimento disciplinar e a aplicação de sanções disciplinares³⁷, sem prejuízo da responsabilidade civil ou criminal que possa ter lugar quando há violação dos seus deveres, abuso de funções ou qualquer outra actuação que prejudique a Administração Pública.³⁸ Sempre que a acção ou omissão forem de natureza dolosa ou culposa, haverá lugar a sanção disciplinar, independentemente de se ter verificado ou não prejuízo ao serviço.³⁹

As sanções disciplinares que poderão ter lugar são apenas as fixadas na lei, designadamente:⁴⁰

- a) advertência;
- b) repreensão pública (na presença de outros funcionários e agentes do mesmo serviço);
- c) multa variável entre 5 a 90 dias de vencimento do funcionário ou agente em causa;
- d) despromoção durante 6 a 24 meses;
- e) demissão do aparelho do Estado durante 4 anos, podendo ser admitido após este período atendendo os requisitos fixados na lei; e,

³⁵ *Ibid.*: Artigos 98 e 99.

³⁶ *Ibid.*: Artigo 164 e ss.

³⁷ O direito de instaurar o processo disciplinar prescreve no prazo de 3 anos contados da data em que a infracção tiver sido cometida, salvo se o prazo tiver suspenso pela instauração de inquérito, sindicância ou averiguação – EGFE, Artigo 80.

³⁸ EGFE, Artigo 78 (1).

³⁹ *Ibid.*: Artigo 78 (3). A responsabilidade do agente ou funcionário é excluída sempre que este estiver a cumprir ordens ou instruções do seu superior hierárquico em matéria de serviço e, se previamente tiver reclamado ou solicitado por escrito a confirmação da ordem ou instrução. Esta excepção não será aplicada caso a ordem ou instrução constitua a prática de um crime, situação em que ao agente ou funcionário não é imposto o dever de obediência – *Ibid.*: Artigo 79.

⁴⁰ *Ibid.*: Artigo 82(1).

- f) expulsão definitiva do aparelho do Estado, com perda de todos os direitos adquiridos no exercício das suas funções.⁴¹

A despromoção será aplicável, entre outras, às situações de incompetência profissional que causem danos a terceiros; abuso das funções para obter vantagens, exercer pressão ou vingança; prática de actos que favoreçam interesses estranhos; e atendimento aos particulares com falta de civismo e respeito.⁴²

A demissão será aplicável, entre outras, às situações de incompetência profissional grave ou reiterado incumprimento das leis.⁴³

A expulsão será aplicável, entre outros, às situações de violação do segredo profissional que resulte prejuízos materiais ou morais ao Estado ou particulares; condenação à pena de prisão maior ou pena de prisão por crimes desonrosos; prática de desvio de fundos ou bens ao Estado; e uso das funções para solicitar ou receber dinheiro, promessa de dinheiro ou outra vantagem patrimonial que não lhe seja devida para a prática ou omissão de um acto em violação dos seus deveres.⁴⁴

Podem ser feitas participações escritas ou verbais pelos particulares sobre as infracções dos funcionários e agentes do Estado que servirão para a instauração do competente processo disciplinar, havendo fundamento para o efeito.⁴⁵

4.2. Responsabilidade civil

A responsabilidade civil tem em vista colocar o lesado na situação em que estaria sem a ocorrência do facto danoso, através da indemnização.

Como acima indicado, a CRM e as normas gerais da actuação da Administração Pública fixam expressamente a questão da responsabilidade pelos danos causados aos particulares no âmbito da actuação dos funcionários e agentes do Estado.

Regra geral, a responsabilidade por danos ou prejuízos causados a outrem é exigível ao autor do acto causador do dano. Casos há em que a lei especificamente estabelece a responsabilização da entidade responsável pelo indivíduo causador do dano, independentemente de haver intervenção ou não do responsável no acto que causou o dano. É a chamada responsabilidade do comitente pelo comissário, prevista na legislação civil⁴⁶. Nestes casos, a responsabilidade e indemnização pelos danos é exigida à entidade responsável pelo agente, independentemente de culpa da entidade responsável.

Nesta linha, a CRM dispõe claramente que “o Estado é responsável pelos danos causados por actos ilegais dos seus agentes, no exercício das suas funções, sem prejuízo do direito de regresso”⁴⁷. Como

⁴¹ *Ibid.*: Artigo 81.

⁴² *Ibid.*: Artigo 86.

⁴³ *Ibid.*: Artigo 87.

⁴⁴ *Ibid.*: Artigo 88.

⁴⁵ *Ibid.*: Artigo 100 (1) e (2).

⁴⁶ Código Civil, Artigo 500.

⁴⁷ CRM, Artigo 58(2).

se pode inferir desta disposição constitucional, a responsabilidade do Estado assenta nos mesmos termos e princípios em que é feita a responsabilidade do comitente pelos actos dos comissários. Resulta, pois, que o particular pode exigir do Estado responsabilidade civil e a consequente indemnização pelos danos e prejuízos que tenha sofrido, causados por actos ilegais dos inspectores públicos, cabendo ao Estado posteriormente obter destes aquilo que tiver assumido em termos de indemnização por acto dos seus funcionários ou agentes.⁴⁸

A Lei 7/2012 veio introduzir uma nova abordagem (confira Artigo 17 reproduzido na Secção 2 do presente memorando), ou seja, a introdução de base legal que passa a permitir que os inspectores públicos possam ser chamados à responsabilidade civil, ou seja, a indemnizar pelos danos causados, directa ou pessoalmente através do princípio da responsabilidade pessoal, sem prejuízo da responsabilidade solidária do Estado. O Estado continuaria com direito de regresso sobre o agente ou funcionário em causa, na medida do que tiver tido que prestar no âmbito da participação solidária.

Portanto, com este novo princípio entendemos que, as empresas lesadas poderão optar por intentar a acção contra o Estado ou intentar a acção directamente contra o inspector público responsável pelo dano causado, podendo, solidariamente, demandar igualmente o Estado. Não obstante, tenha-se em atenção que este princípio é novo e ainda por se verificar como será efectivamente aplicado na prática e interpretado pelos nossos tribunais. Existe a possibilidade de se vir a defender que, deve prevalecer apenas o constitucionalmente fixado, ou seja, que o Estado é que responde pelos actos dos seus funcionários e agentes, sem prejuízo de poder usar depois do direito de regresso, atendendo também que o inspector não estaria a actuar em nome pessoal mas como representante devidamente mandatado de uma determinada instituição do Estado.⁴⁹

Adicionalmente, repare-se que o princípio da responsabilidade pessoal em referência vem sanar outra preocupação que tem sido levantada pelos particulares, especificamente, da indemnização não se aplicar apenas às situações de “actos ilegais” (tal como previsto na CRM), mas também às situações de “omissões ilegais” dos funcionários, agentes e titulares de órgãos da Administração Pública que causem prejuízos aos particulares.

A acção de indemnização e responsabilidade civil do Estado deve ser proposta junto do Tribunal Administrativo, como acima referido. Para aferir a existência da responsabilidade civil e a consequente imputação ao inspector público que praticou o acto, é necessário, antes de mais, a ocorrência de um dano. Este dano deve ter uma ligação causal entre o acto (ou omissão) praticado pelo inspector público e o prejuízo sofrido. Por outro lado, o facto gerador do dano deve ser ilícito, isto é, violar direitos ou interesses alheios protegidos por uma disposição legal.

⁴⁸ O mesmo princípio de responsabilização é aplicado nas relações do Estado que tenham natureza privada. Ou seja, o Estado chama a si a responsabilidade civil por danos causados por actos dos seus órgãos, agentes ou representantes no exercício de actividade de gestão privada. A indemnização exigida no âmbito de actos de gestão privada é feita nos termos da lei civil ou seja, é proposta perante os tribunais cíveis.

⁴⁹ Repare que o próprio artigo que introduz o princípio da responsabilidade pessoal determina que a mesma não afasta a responsabilidade solidária do Estado, nos termos definidos na CRM e de mais legislação aplicável – cfr. Lei 7/2012, Artigo 17(1) *in fine*.

As provas têm como finalidade a demonstração da realidade dos factos ou direito invocado pelo particular lesado. A sua apresentação ao tribunal ou a entidade competente para apreciar e decidir cabe ao particular lesado. São aceites como meios de prova os testemunhos (*prova testemunhal*), os documentos (*prova documental*) e as perícias (*prova pericial*). Não obstante o referido, Tribunal Administrativo pode ordenar as diligências de prova que considerar.

4.3. Responsabilidade criminal

A responsabilidade criminal é sempre pessoal. Isto porque, nos termos da lei, só podem ser criminosos os indivíduos que têm a necessária inteligência e liberdade,⁵⁰ mesmo que actuem em representação de entidades colectiva. A responsabilidade criminal recai única e individualmente nos agentes de crimes e contravenções.⁵¹

Nestes termos, os particulares devem estar atentos aos actos dos funcionários, agentes e titulares de órgãos da Administração Pública que consubstanciem crime, podendo denunciar às autoridades competentes para a instauração do competente processo.

Os actos considerados crimes são indicados pelo Código Penal e demais legislação complementar. Pode-se citar, a título exemplificativo, actos de corrupção, violação de dever de sigilo, peculato, concussão, abuso de cargo ou função, utilização abusiva de bens ou serviços, entre outros.

SECÇÃO 5: REFERÊNCIA SOBRE A EXISTÊNCIA DE PARTICULARIDADES SECTORIAIS

Os procedimentos e requisitos legais acima indicados são os definidos em termos gerais pela legislação moçambicana. No entanto, é importante considerar que cada sector pode ter regras específicas a serem consideradas. Algumas destas regras serão meramente complementares, por exemplo, as infracções e sanções aplicáveis que poderão ser indicadas ao nível de cada sector, a hora e local das inspecções, a forma de notificação, prova a juntar, entre outras; mas, pode também conter regras próprias que afastem a aplicação de alguma regra geral, por exemplo, em termos de prazos, estrutura hierárquica a ser respeitada, competências dos inspectores, entre outros. Sendo assim, mostra-se essencial que as normas gerais sejam lidas em simultâneo com as normas do sector que estiver em causa perante cada caso em concreto. As normas gerais aplicar-se-ão para os aspectos que as regras sectoriais não prevejam tratamento especial.⁵²

⁵⁰ Código Penal, Artigo 26.

⁵¹ *Ibid.*: Artigo 28.

⁵² Não obstante, tenha-se em atenção que o exercício de verificação das normas a considerar também terá em conta a hierarquia das leis, ou seja, um decreto ou diploma ministerial não pode violar normas imperativas fixadas nas leis, assim como estas não podem violar normas da CRM. Adicionalmente, algumas normas legais podem considerar-se revogadas, expressa ou tacitamente, por normas da mesma hierarquia ou hierarquicamente superiores aprovadas posteriormente. Portanto, para uma boa aplicação dos mecanismos legais ao dispor do particular, uma leitura e aplicação correcta das normas legais em vigor serão exigidas a cada momento.

As normas sectoriais actualmente existentes são várias. Não é objectivo do presente memorando desenvolver o regime específico de cada uma das mesmas mas, como forma de exemplificar, abaixo indicamos algumas normas sectoriais existentes para alguns sectores, designadamente:

- a) No âmbito da fiscalização das Actividades Económicas, conduzida pela Inspeção Geral do Ministério da Indústria e Comércio com o objectivo de verificar a regularidade das actividades industriais, de comércio e de prestação de serviços, é importante verificar os procedimentos fixados na Resolução n.º 51/2004, de 24 de Novembro, que aprova o Regulamento da Inspeção do Ministério da Indústria e Comércio. Este regulamento trata dos princípios e metodologia de actuação da inspecção, os requisitos do auto de notícia, procedimentos em caso de apreensão de bens, a estrutura orgânica e competências, o perfil profissional, deveres e direitos do inspector, entre outras disposições relevantes.
- b) No âmbito da fiscalização tributária, conduzida pelos serviços da Administração Tributária indicados na lei, com o objectivo de verificar o cumprimento das obrigações tributárias e prevenir as infracções tributárias (aplicável supletivamente à Direcção Geral das Alfândegas), é importante verificar os procedimentos fixados no Decreto n.º 19/2005, de 22 de Junho, que aprova o Regulamento de Procedimento de Fiscalização Tributária. Este regulamento trata dos princípios a serem considerados, a finalidade e os tipos de procedimentos de fiscalização, as competências e garantias de imparcialidade, as garantias do exercício da fiscalização, o local, horário, actos e procedimento de fiscalização, entre outras disposições relevantes na matéria.
- c) No âmbito da fiscalização das florestas e fauna bravia, conduzida pelas estruturas competentes do Ministério da Agricultura, com o objectivo de monitorar, disciplinar e orientar as actividades de protecção, conservação, utilização, exploração dos recursos florestais e faunísticos, é importante verificar os procedimentos fixados no Decreto n.º 12/2002, de 6 de Junho, que aprova o Regulamento da Lei de Florestas e Fauna Bravia. Este regulamento trata no Capítulo VII da fiscalização e, define as competências, intervenientes no processo, informação a disponibilizar no auto de notícia, tratamento para bens apreendidos, entre outras disposições relevantes na matéria. O Diploma Ministerial n.º 128/2006, de 12 de Julho, aprova o Estatutos dos Fiscais de Floresta e Fauna Bravia.
- d) No âmbito da inspecção laboral, conduzida pela Inspeção-Geral do Trabalho com o objectivo a melhoria das condições de trabalho através do controlo e verificação do cumprimento da legislação e regulamentos em matéria de relações de trabalho, é importante verificar os procedimentos fixados no Decreto n.º 45/2009, de 14 de Agosto, que aprova o Regulamento da Inspeção-Geral do Trabalho. Este regulamento trata das atribuições da inspecção, os princípios que regem a actividade, natureza da acção, poderes e deveres dos inspectores, procedimento a seguir com o auto de notícia, prazo para reclamação e recurso hierárquico e seus efeitos, entre outras disposições relevantes.
- e) No âmbito da fiscalização das actividades turísticas, conduzida pelas entidades de tutela do sector do turismo, com vista ao controlo e verificação do cumprimento da legislação e regulamentos em matéria das actividades em referência, um dos regulamentos a ser verificado é o Decreto n.º 18/2007, de 7 de Agosto, que aprova o

SECÇÃO 6: CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Da análise acima podemos destacar os seguintes pontos a título de conclusão:

- Os inspectores públicos são agentes do Estado que, no exercício da sua função, encontram-se limitados pelas competências que lhes são expressamente atribuídas por lei, bem como pelos princípios de actuação e formação da vontade da Administração Pública.
- Pelos danos causados pelos inspectores públicos no exercício da sua função inspectiva, devidamente verificado e confirmado pelo Tribunal Administrativo, caberá indemnização a ser suportada pelo Estado, tendo o Estado direito de regresso contra o inspector em causa, nos termos da lei.
- Por princípio legal recentemente introduzido pela Lei 7/2012 que ainda se encontra no período da *vocatio legis* (por isso, ainda não pode ser alegada porque só se tornará eficaz na data da entrada em vigor fixada na lei em referência, acima indicada), para além do princípio já conhecido da responsabilização da Administração Pública ou Estado pelos actos ilegais dos seus agentes, funcionários e titulares de órgãos, passa a existir também o princípio da responsabilidade pessoal, que determina que os mesmos agentes, funcionários e titulares de órgãos da Administração Pública respondem pelos seus actos e omissões ilegais, sendo o Estado chamado solidariamente a participar de tal responsabilidade. Ou seja, passa a existir base legal para se procurar responsabilizar directamente os inspectores públicos. Não obstante, a sua efectiva interpretação pelos tribunais e aplicação prática ainda será confirmada, atendendo que os termos pelos quais a questão da indemnização está assegurada na CRM poderão limitar a aplicação desta disposição.
- O particular tem ao seu dispor diferentes mecanismos de defesa dos seus direitos e interesses legítimos, devendo observar os requisitos legais para a sua validade e os prazos legais para o uso dos mesmos, para além dos que podem ser usados para desencadear outros tipos de responsabilidade que impendem sobre os inspectores públicos, como sejam a responsabilidade disciplinar e criminal, através das queixas e denúncias.

Como forma de o particular melhor reagir e defender seus direitos e interesses contra acções ilegais, para além de dever conhecer as suas obrigações legais e ter as mesmas em ordem, recomenda-se o seguinte:

- que se conheça os mecanismos de protecção legalmente existentes;

- que se conheça as competências e âmbito das atribuições das diferentes autoridades públicas que sejam relevantes para o sector da actividade em que o particular se insere;
- que se conheça os procedimentos de colaboração com as autoridades públicas e as limitantes a que estas estão sujeitas, bem como procedimentos a serem respeitados, como por exemplo, apresentação de credencial, notificações, informação que deve ser fornecida e a que não é obrigatório fornecer, entre outros pontos que possam preparar o particular a identificar e reagir perante arbitrariedades;
- que se faça uso dos mecanismos legais disponíveis, em acções individuais ou concertadas, de forma a criar a prática de se denunciar arbitrariedades e obrigar ao respeito da lei, sempre e quando tal se mostre necessário; e,
- Por fim, que se obtenha aconselhamento jurídico na impugnação dos actos administrativos em concreto, para que se respeitem os elementos essenciais, prazos, produção de prova, entre outros requisitos legais que melhor garantirão um resultado positivo por parte do particular.

* * *

Este memorando procurou responder à solicitação apresentada por V. Exas. relacionada com informação sobre mecanismos legais para a defesa dos direitos e interesses dos particulares, em especial, o direito à indemnização relativamente aos danos sofridos pelos actos ilegais dos inspectores públicos e a efectiva responsabilização dos mesmos. Esperamos que o mesmo lhe seja útil. Qualquer dúvida que tiver ou acréscimo que necessitar, por favor, não hesite em nos contactar.

JMC
AON
KMM