



Efectivação da Responsabilidade Civil da Administração Pública por Irregularidades no Processo Disciplinar

Effectiveness of Public Administration Civil Liability for Irregularities in Disciplinary Proceedings

Lieda da Graça Msanga

ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-2083-3330>.

Melquisedec Muapala

Resumo: O estudo analisa a efectivação da responsabilidade civil da Administração Pública quando a sanção disciplinar aplicada a funcionário ou agente do Estado resulta de processo marcado por irregularidades formais. Partindo do corpus teórico, normativo e documental extraído do estudo de base sobre a efectivação da responsabilidade civil da Administração Pública decorrente de irregularidades no processo disciplinar, o estudo concentra-se na distância entre a previsão constitucional do dever de indemnizar e a prática contenciosa observada nos acórdãos do Tribunal Administrativo da Província de Nampula. A investigação demonstra que a nulidade do acto punitivo, a reintegração e o pagamento de salários vencidos não esgotam os danos sofridos pelo funcionário, sobretudo quando há afectação da honra, da imagem, da estabilidade familiar e da trajectória profissional. Conclui-se que a responsabilidade civil raramente se concretiza porque os recorrentes, em regra, pedem apenas a declaração de nulidade, a reintegração e os salários intercalares, omitindo pedido indemnizatório autónomo. A tutela integral exige melhor formulação dos pedidos, maior preparação técnica dos representantes, formação dos instrutores disciplinares e regulamentação específica da responsabilidade civil da Administração Pública.

Palavras-chave: administração pública; responsabilidade civil; processo disciplinar; contencioso administrativo; indemnização.

Abstract: This study analyzes the effectiveness of the civil liability of the Public Administration when a disciplinary sanction imposed on a public employee or state agent results from proceedings affected by procedural irregularities. Drawing on the theoretical, legal, and documentary framework established in the underlying study on the civil liability of the Public Administration arising from irregularities in disciplinary proceedings, the analysis focuses on the gap between the constitutional duty to provide compensation and the litigation practice reflected in the decisions of the Administrative Court of Nampula Province. The findings demonstrate that the annulment of the disciplinary act, reinstatement, and payment of back wages do not fully compensate for the damages suffered by the employee, particularly when harm extends to reputation, personal image, family stability, and professional career. The study concludes that civil liability is rarely enforced because claimants generally seek only the annulment of the administrative act, reinstatement, and back pay, while failing to submit an independent claim for damages. Effective judicial protection therefore requires better drafting of claims, enhanced technical training for legal representatives, improved training for disciplinary investigators, and the adoption of specific regulations governing the civil liability of the Public Administration.

Keywords: public administration; civil liability; disciplinary proceedings; administrative litigation; compensation.

INTRODUÇÃO

A responsabilidade civil da Administração Pública é uma das expressões mais sensíveis do Estado de Direito, porque afirma que o poder público, mesmo quando actua em nome do interesse colectivo, não se encontra acima do Direito. Quando a Administração causa danos por actos ilegais, por omissões juridicamente relevantes ou por procedimentos mal conduzidos, surge a necessidade de reparação. A investigação de base situa essa problemática num campo particularmente delicado: o processo disciplinar instaurado contra funcionários e agentes do Estado (Moçambique, 2004; CISTAC, 2009).

No domínio disciplinar, a questão ganha densidade humana e institucional. A demissão e a expulsão não são meras decisões administrativas internas; elas retiram o funcionário do seu espaço de trabalho, interrompem a remuneração, afectam a reputação profissional e podem desorganizar a vida familiar. Por isso, quando uma sanção máxima nasce de procedimento viciado, a discussão não pode limitar-se à anulação formal do acto. É necessário perguntar se os danos produzidos pela decisão ilegal foram efectivamente reparados (Moçambique, 2022; Moçambique, 1966).

O problema central consiste em compreender como se concretiza, na prática, a responsabilidade civil da Administração Pública quando são preteridas formalidades essenciais do processo disciplinar. A análise documental demonstra que a Constituição da República de Moçambique consagra o direito à indemnização e a responsabilidade do Estado por danos resultantes de actos ilegais dos seus agentes; contudo, também evidencia que essa previsão não se transforma automaticamente em reparação efectiva nos processos analisados (Moçambique, 2004; Moçambique, 2011; Moçambique, 1966).

A relevância do tema decorre da tensão entre norma e prática. Nos casos compulsados junto do Tribunal Administrativo da Província de Nampula, os funcionários atingidos por despachos de demissão ou expulsão solicitaram, em regra, a declaração de nulidade ou anulabilidade do acto, a reintegração e o pagamento de salários vencidos. O pedido de indemnização por danos patrimoniais adicionais e por danos não patrimoniais apareceu de forma ausente ou insuficiente. Assim, mesmo quando a ilegalidade é reconhecida, a responsabilidade civil permanece em grande medida latente (TAPN, Acórdãos n.º 36/TAPN-CA/2018, 21/TAPN-CA/2019, 02/TAPN-CA/2020, 13/TAPN-CA/2021, 42/TAPN-CA/2022, 36/TAPN-CA/2022, 39/TAPN-CA/2023, 07/TAPN-CA/2023 e 14/TAPN-CA/2023; Moçambique, 2014, Lei n.º 7/2014, art. 24, n.º 1, al. a).

O objectivo geral deste artigo é analisar a efectivação da responsabilidade civil da Administração Pública decorrente de irregularidades na tramitação do processo disciplinar. Especificamente, pretende-se identificar os pressupostos jurídicos da responsabilidade civil, compreender os efeitos das nulidades disciplinares, discutir os danos suportados pelo funcionário injustamente punido e examinar a limitação do tribunal quando o pedido indemnizatório não é formulado pela parte interessada (Moçambique, 2004; Moçambique, 1966; Moçambique, 1961).

A delimitação do artigo é estritamente interna ao corpus analisado: não são introduzidos dados empíricos nem fontes externas, preservando-se o sentido jurídico e metodológico da pesquisa original com foco na responsabilidade civil como consequência possível das irregularidades disciplinares.

REVISÃO DE LITERATURA OU FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A Administração Pública exerce poderes destinados à realização do interesse público, mas esses poderes estão juridicamente condicionados. A legalidade, a justiça, a imparcialidade, a proporcionalidade e a protecção dos direitos dos cidadãos delimitam o campo legítimo da actividade administrativa. A fundamentação jurídica insiste neste ponto: a Administração não actua com liberdade absoluta; actua dentro de competências, formas, fins e procedimentos definidos pela ordem jurídica (CISTAC, 2009; Moçambique, 2004; Moçambique, 2011).

No contexto moçambicano, a Constituição da República reconhece o direito de exigir indemnização pelos prejuízos causados pela violação de direitos fundamentais. Também estabelece 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. Esta dupla dimensão permite compreender a responsabilidade civil tanto como garantia do administrado quanto como instrumento de disciplina da própria Administração (Moçambique, 2004; Moçambique, 2011).

A responsabilidade civil da Administração Pública pode ser compreendida como a obrigação legal de ressarcir terceiros pelos danos patrimoniais ou não patrimoniais causados por acções ou omissões materiais ou jurídicas dos agentes públicos. O estudo adopta uma noção ampla, compatível com a ideia de Estado submetido ao Direito: a Administração deve responder não apenas quando age fora da lei, mas também quando a sua actuação, ainda que situada no âmbito da gestão pública, provoca prejuízo juridicamente relevante (Varela, 1998; Moçambique, 1966).

Esta noção projecta-se de modo directo sobre o processo disciplinar, porque a ilegalidade procedimental não se esgota na invalidade formal do acto. Quando a tramitação defeituosa produz prejuízo concreto, a discussão desloca-se também para o dever de reparar, exigindo a demonstração do facto lesivo, do dano e do nexo causal entre a actuação administrativa e o resultado sofrido pelo funcionário (Varela, 1998; Moçambique, 1966).

Essa compreensão impede que a Administração se esconda atrás da autoridade formal do acto. O acto administrativo pode ter aparência de validade e, ainda assim, estar contaminado por vícios que atingem direitos fundamentais. No processo disciplinar, a forma não é simples embalagem: é mecanismo de defesa. A nota de culpa, a audiência, o prazo de contraditório, a fundamentação e a competência do órgão são condições de legitimidade do poder sancionatório (Moçambique, 2022; Moçambique, 2022).

Pressupostos da Responsabilidade Civil

A fundamentação jurídica estrutura a responsabilidade civil subjectiva a partir de quatro elementos principais: acto ilícito, dano, nexo de causalidade e culpa. O acto ilícito traduz a violação de norma jurídica ou dever legal; o dano corresponde ao prejuízo suportado pelo particular; o nexo de causalidade liga a actuação administrativa ao resultado lesivo; e a culpa manifesta dolo ou negligência do agente estatal. Sem estes elementos, a responsabilização fica juridicamente fragilizada (Varela, 1998; Moçambique, 1966).

Ao lado da responsabilidade subjectiva, o estudo reconhece a possibilidade de responsabilidade objectiva, centrada na ocorrência do dano e na sua ligação com a actuação administrativa, dispensando a prova da culpa em determinadas situações. A distinção é importante porque muitos danos resultantes do funcionamento administrativo são difíceis de reconduzir à culpa individual de um agente, embora se apresentem como consequência directa de uma estrutura pública que funcionou de forma deficiente (Caetano, 1977; CISTAC, 2009; Moçambique, 2004).

No processo disciplinar, a conduta relevante pode consistir na instauração indevida, na má instrução, na aplicação de norma inadequada, na omissão da nota de culpa, na violação do prazo de defesa ou na falta de fundamentação da decisão. A ilicitude pode emergir tanto da violação directa de regra legal quanto da ofensa a princípios estruturantes, como a legalidade, a imparcialidade, a proporcionalidade, a presunção de inocência e o direito de defesa (Moçambique, 2004; Moçambique, 2011; Moçambique, 2022).

O dano, por sua vez, não se limita à perda de salários. A análise distingue danos patrimoniais e danos não patrimoniais. Os primeiros incluem remunerações não recebidas, despesas judiciais, perda de oportunidades de promoção, benefícios e outras vantagens económicas. Os segundos abrangem sofrimento moral, perda de prestígio, afectação da honra, instabilidade familiar, ansiedade, marginalização social e dificuldade de reinserção profissional (Varela, 1998; Moçambique, 1966).

Esta distinção é decisiva. A reintegração pode devolver o vínculo laboral, e o pagamento de salários vencidos pode recompor parte do prejuízo económico, mas tais medidas não eliminam automaticamente a humilhação pública, a insegurança vivida durante o afastamento, os custos sociais da acusação disciplinar e a lesão ao bom nome. Por isso, a análise sustenta que a tutela integral reclama pedido indemnizatório autónomo quando existam danos que subsistem para além da reposição administrativa (Moçambique, 1966; Moçambique, 2014).

Processo Disciplinar como Fonte de Responsabilidade

O processo disciplinar é o meio pelo qual a Administração apura infrações funcionais e aplica sanções aos funcionários e agentes do Estado. Embora o poder disciplinar seja necessário à organização do serviço público, ele deve ser exercido com rigor jurídico. Quando a Administração pune sem observar as fases legalmente exigidas, transforma um instrumento de ordem institucional em fonte de arbitrariedade (Varela, 2012; Moçambique, 2022).

A sanção de demissão ou expulsão é especialmente grave. Ela rompe a relação funcional, interrompe a remuneração e afecta a dignidade profissional do arguido. A análise documental mostra que, por essa razão, o processo disciplinar deve obedecer a uma sequência mínima: instauração por entidade competente, nomeação válida do instrutor, formulação da nota de culpa, notificação do arguido, concessão de prazo de defesa, produção e apreciação de prova, relatório final e decisão fundamentada (Moçambique, 2022; Moçambique, 2022).

A preterição dessas formalidades não é detalhe burocrático. Quando o arguido não recebe a nota de culpa, recebe acusação obscura ou tem o prazo de defesa reduzido sem fundamento, o contraditório torna-se ilusório. Quando a decisão final não explica os fundamentos de facto e de direito, o controlo jurisdicional enfraquece. Quando o instrutor é incompetente ou parcial, todo o procedimento perde credibilidade (Moçambique, 2011; Moçambique, 2022).

A análise documental demonstra que várias decisões disciplinares foram anuladas ou declaradas nulas por vícios dessa natureza. Isso revela que o problema não está apenas no mérito da infracção imputada, mas no modo como a Administração constrói a sua decisão. A ilegalidade procedimental pode impedir que o tribunal aprecie o fundo da causa, porque a forma defeituosa contamina o acto final (Moçambique, 2014, Lei n.º 7/2014, arts. 34 e 35; TAPN, Acórdãos n.º 36/TAPN-CA/2018, 21/TAPN-CA/2019, 02/TAPN-CA/2020, 13/TAPN-CA/2021, 42/TAPN-CA/2022, 36/TAPN-CA/2022, 39/TAPN-CA/2023, 07/TAPN-CA/2023 e 14/TAPN-CA/2023).

Garantias Contenciosas e Princípio do Dispositivo

As garantias dos particulares permitem que o administrado reaja contra actos ilegais da Administração. A análise distingue garantias administrativas e garantias contenciosas, destacando o recurso contencioso como instrumento de defesa perante os tribunais administrativos. Nos casos analisados, os funcionários recorreram a essa via para impugnar despachos de expulsão ou demissão, alegando vícios de legalidade no processo disciplinar (Amaral, 2011; Moçambique, 2014).

O recurso contencioso mostrou-se eficaz para obter a nulidade ou anulabilidade do acto punitivo, bem como a reintegração e o pagamento de salários suspensos. Todavia, a análise evidencia um limite: os pedidos apresentados pelos recorrentes raramente incluíram indemnização por danos patrimoniais adicionais e danos não patrimoniais. A consequência é directa. O tribunal fica vinculado ao objecto do pedido e não pode condenar em quantidade superior ou em objecto diverso do que foi requerido (Moçambique, 1961; Moçambique, 2014).

Esse limite decorre do princípio do dispositivo. As partes delimitam a matéria a decidir, e o juiz não pode substituir-se ao recorrente para formular pedido indemnizatório que não foi apresentado. Assim, mesmo quando reconhece a ilegalidade do acto e a gravidade dos vícios processuais, o tribunal não efectiva a responsabilidade civil se o pedido correspondente não tiver sido deduzido (Moçambique, 1961).

A análise documental identifica aqui um ponto crítico de cultura jurídica. Há funcionários que sofrem danos amplos, mas procuram apenas a nulidade do acto e a reintegração. Há representantes que não acumulam pedidos ou não exploram a via indemnizatória prevista no contencioso administrativo. Com isso, a responsabilidade civil, embora constitucionalmente reconhecida, não chega a produzir todos os seus efeitos práticos (Moçambique, 2004; Moçambique, 2014).

METODOLOGIA

O estudo adopta uma abordagem qualitativa, de natureza básica e finalidade descritiva e explicativa, apoiando-se nos procedimentos metodológicos indicados por Gil (2008) e Lundim (2016). A base de conteúdo é o corpus teórico, normativo e documental extraído do estudo de base sobre a efectivação da responsabilidade civil da Administração Pública decorrente de irregularidades no processo disciplinar, incluindo a sua revisão teórica, o quadro metodológico, a análise documental e as conclusões.

Quanto aos procedimentos, a investigação é bibliográfica e documental. A dimensão bibliográfica está representada pela doutrina e pelos diplomas normativos mobilizados no estudo de base. A dimensão documental assenta nos acórdãos do Tribunal Administrativo da Província de Nampula analisados pela autora, relativos a processos disciplinares que culminaram em demissão ou expulsão e foram posteriormente impugnados pelos funcionários afectados: Acórdãos n.º 36/TAPN-CA/2018, 21/TAPN-CA/2019, 02/TAPN-CA/2020, 13/TAPN-CA/2021, 42/TAPN-CA/2022, 36/TAPN-CA/2022, 39/TAPN-CA/2023, 07/TAPN-CA/2023 e 14/TAPN-CA/2023.

O método de análise é jurídico-hermenêutico, complementado pelo raciocínio indutivo. Parte-se dos casos e das categorias de vícios identificadas nos acórdãos para compreender um padrão mais amplo: a Administração aplica sanções graves em processos por vezes marcados por falhas de instrução, mas a responsabilização civil não se concretiza porque o pedido indemnizatório não é formulado de modo adequado (Gil, 2008; Lundim, 2016; Moçambique, 2014).

As categorias de análise foram: falta de fundamentação, ausência ou deficiência da nota de culpa, violação do contraditório, incompetência da entidade ou do instrutor, desrespeito pelos prazos, imparcialidade afectada, danos patrimoniais e não patrimoniais, efeitos da nulidade, reintegração e omissão do pedido de indemnização (Moçambique, 2011, arts. 51, 96, 121 e 122; Moçambique, 2014, Lei n.º 7/2014, arts. 24, 34 e 35; Moçambique, 2022, Lei n.º 4/2022; Moçambique, 2022, Decreto n.º 28/2022).

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Vícios Recorrentes na Tramitação Disciplinar

Os resultados extraídos do corpus documental mostram que os processos submetidos ao Tribunal Administrativo da Província de Nampula envolvem, na sua maioria, pedidos de nulidade ou anulabilidade de despachos de expulsão ou demissão. A impugnação incide predominantemente sobre vícios formais e procedimentais. Isso confirma que, nos processos analisados, o ponto decisivo não foi apenas saber se o funcionário praticou ou não a infracção, mas se a Administração observou as garantias legais antes de punir (TAPN, Acórdãos n.º 36/TAPN-CA/2018, 21/TAPN-CA/2019, 02/TAPN-CA/2020, 13/TAPN-CA/2021, 42/TAPN-CA/2022, 36/TAPN-CA/2022, 39/TAPN-CA/2023, 07/TAPN-CA/2023 e 14/TAPN-CA/2023).

Entre os vícios mais frequentes, destaca-se a falta de fundamentação. Em certos casos, a notificação do despacho punitivo foi feita sem exposição suficiente dos fundamentos de facto e de direito. Tal deficiência impede que o funcionário compreenda por que foi punido, dificulta a impugnação e compromete a transparência do acto administrativo. A fundamentação é condição de racionalidade e de controlo; sem ela, a decisão parece imposição de autoridade, não exercício justificado de poder público (Moçambique, 2011; Moçambique, 2014).

A nota de culpa também aparece como ponto vulnerável. A análise documental identifica situações em que o arguido não recebeu a acusação ou a recebeu de forma incompleta, sem indicação clara dos factos, das normas infringidas, das circunstâncias de tempo e lugar ou do prazo de defesa. Uma acusação assim construída impede defesa efectiva. O arguido não pode contraditar adequadamente aquilo que não conhece de modo preciso (Moçambique, 2022; Moçambique, 2022).

Outro vício relevante é a incompetência. A nomeação do instrutor ou a instauração do processo por entidade sem competência demonstrada fragiliza a validade do procedimento. A competência não é requisito decorativo; ela define quem pode praticar actos que afectam direitos funcionais. Quando a entidade incompetente move o processo, a decisão final fica exposta à nulidade ou anulabilidade (Moçambique, 2022; Moçambique, 2011; Moçambique, 2014).

A imparcialidade também surge como preocupação central. A análise documental menciona casos em que o auditor ou agente previamente envolvido na formação dos elementos acusatórios actuou depois como instrutor disciplinar. Essa cumulação de papéis compromete a neutralidade da instrução, porque quem já formou convicção sobre os factos tende a confirmar a leitura inicial, reduzindo a defesa a mero ritual (Moçambique, 2011; Moçambique, 2001).

Categoria de irregularidade	Manifestação nos processos analisados	Efeito jurídico predominante
Falta de fundamentação	Despachos punitivos sem exposição suficiente dos fundamentos de facto e de direito.	Nulidade ou anulabilidade do acto e dificuldade de controlo jurisdicional.
Deficiência da nota de culpa	Acusação obscura, incompleta ou sem indicação clara de factos, normas infringidas e prazo de defesa.	Violação do direito de defesa e do contraditório.
Incompetência	Instauração ou instrução por entidade sem competência demonstrada.	Invalidade do procedimento e fragilidade da decisão final.
Imparcialidade afectada	Auditor ou agente previamente envolvido actua como instrutor.	Suspeição, perda de neutralidade e risco de nulidade.
Omissão de pedido indemnizatório	Recorrentes pedem nulidade, reintegração e salários, mas não formulam indemnização autónoma.	Responsabilidade civil permanece sem efectivação plena.

Nulidade, reintegração e insuficiência reparatória

A declaração de nulidade ou anulabilidade do acto disciplinar tem efeito relevante: retira eficácia ao despacho punitivo e abre caminho à reintegração do funcionário. Nos casos analisados, a procedência dos pedidos permitiu recompor a situação funcional imediata. A análise documental assinala que, em grande parte dos processos, os recorrentes tiveram satisfeitos os pedidos de anulação, reintegração e pagamento de salários vencidos (Moçambique, 2014; Moçambique, 2022).

Contudo, a reposição funcional não equivale necessariamente à reparação integral. O funcionário demitido ou expulso em processo viciado vive um período de afastamento, perde estabilidade económica, pode enfrentar desconfiança social e suporta a marca pública de uma acusação disciplinar. Mesmo quando regressa ao serviço, nem todos os efeitos do afastamento desaparecem (Moçambique, 1966; Varela, 1998).

O estudo é particularmente consistente ao mostrar que há danos que subsistem para além da reintegração. O pagamento dos salários suspensos recompõe parte do prejuízo económico, mas não devolve automaticamente a honra, a imagem profissional, o equilíbrio familiar ou as oportunidades perdidas. O dano moral, a ansiedade, o desgaste perante colegas e familiares e a dificuldade de recomposição da trajectória profissional exigem tratamento jurídico próprio (Moçambique, 1966, arts. 494 e 566; Varela, 1998).

A Omissão do Pedido de Indemnização

A responsabilidade civil não se concretiza apenas porque existe dano. É necessário que o lesado formule pedido juridicamente adequado. A análise

documental mostra que os funcionários, ao recorrerem ao contencioso, limitaram-se com frequência a requerer a nulidade do acto, a reintegração e os salários vencidos. Essa estratégia produz tutela parcial, mas deixa fora do processo a indemnização pelos danos que ultrapassam a reposição da situação laboral (Moçambique, 2014; Moçambique, 1966).

O princípio do dispositivo explica a consequência processual dessa omissão. O tribunal não pode condenar em objecto diverso do pedido, nem em quantidade superior à requerida. Portanto, se o recorrente não pede indemnização por danos patrimoniais e não patrimoniais, o tribunal não pode atribuí-la por iniciativa própria, sob pena de violar a delimitação processual feita pelas partes (Moçambique, 1961).

Este resultado revela uma dupla fragilidade. Do lado da Administração, há processos disciplinares mal instruídos, muitas vezes conduzidos por pessoas sem preparação técnico-jurídica adequada. Do lado dos funcionários, há insuficiente formulação dos pedidos, seja por desconhecimento, seja por assistência jurídica limitada. A responsabilidade civil fica presa entre uma Administração que causa danos e uma defesa que não requer reparação integral (Moçambique, 2022; Moçambique, 2014).

Responsabilidade Civil e Prevenção Institucional

A efectivação da responsabilidade civil não tem apenas função compensatória. Ela também cumpre função preventiva. Quando o Estado é chamado a reparar danos causados por processos disciplinares viciados, cria-se incentivo para melhorar a instrução, capacitar os instrutores, controlar juridicamente os processos e evitar sanções precipitadas. A reparação, neste sentido, protege o indivíduo e educa a instituição (Moçambique, 2004; Moçambique, 1966; Caetano, 1977).

A análise sugere que a falta de regime ordinário específico sobre responsabilidade civil da Administração Pública enfraquece a previsibilidade da tutela. Embora existam fundamentos constitucionais e processuais, a ausência de uma lei sistemática cria incertezas. A criação de regime próprio poderia clarificar pressupostos, prazos, extensão da reparação, responsabilidade solidária e direito de regresso (Moçambique, 2004; Moçambique, 2011; Moçambique, 2014).

A prevenção passa também pela reforma da instrução disciplinar. Se os vícios decorrem, em parte, da falta de preparação dos instrutores, a solução não pode limitar-se à anulação posterior dos actos. É necessário impedir que o erro nasça. Isso exige escolha criteriosa de instrutores, participação de juristas ou gestores de recursos humanos formados, revisão jurídica prévia e cultura administrativa de fundamentação (Moçambique, 2022; Moçambique, 2022; Varela, 2012).

A leitura conjunta dos acórdãos permite perceber que a responsabilidade civil não surge como consequência automática da anulação do acto disciplinar. A anulação elimina o acto viciado e permite restabelecer a situação funcional, mas a indemnização exige demonstração autónoma dos danos e formulação processual adequada do pedido. Por isso, a ilegalidade administrativa funciona como ponto de partida, não como resultado final da tutela reparatória. A distinção é relevante

porque impede confundir invalidade do acto com reparação integral do lesado (Moçambique, 1961; Moçambique, 1966, arts. 483 e 566; Moçambique, 2014, Lei n.º 7/2014, art. 24, n.º 1, al. a).

Nos processos disciplinares analisados, a sanção máxima produziu efeitos que ultrapassam a relação estritamente funcional. A perda da remuneração compromete a subsistência do funcionário e da família; a acusação disciplinar afecta a confiança profissional; e o afastamento do serviço pode gerar perda de oportunidades internas. Esses efeitos confirmam que o dano disciplinar não deve ser lido apenas como questão administrativa. Quando a sanção é posteriormente invalidada, permanece a pergunta sobre quem suporta o custo humano e económico do erro procedimental (Moçambique, 2004; Moçambique, 1966; Varela, 1998).

A responsabilidade civil apresenta, portanto, uma dimensão correctiva e uma dimensão preventiva. Corrige porque procura recompor a esfera jurídica do funcionário lesado; previne porque obriga a Administração a internalizar os custos dos seus próprios vícios. Quando o Estado suporta as consequências de processos mal instruídos, cria-se incentivo institucional para seleccionar melhor os instrutores, rever notas de culpa, controlar prazos e fundamentar as decisões com maior rigor. A reparação deixa de ser apenas resposta individual e passa a actuar como mecanismo de aperfeiçoamento administrativo (Caetano, 1977; CISTAC, 2009; Moçambique, 2011).

O princípio do dispositivo aparece como obstáculo decisivo à tutela integral. Mesmo quando o tribunal reconhece vícios graves, não pode transformar de ofício uma pretensão anulatória em pedido indemnizatório. Se o recorrente pede apenas a nulidade do acto, a reintegração e os salários vencidos, o tribunal fica preso a esse quadro. A consequência prática é que a responsabilidade civil, embora constitucionalmente prevista, depende da qualidade técnica da petição e da consciência jurídica do lesado sobre a extensão dos danos sofridos (Moçambique, 1961; Moçambique, 2014).

Essa constatação desloca parte do problema para a assistência jurídica e para a cultura processual. O funcionário que acaba de perder o vínculo pode concentrar-se na reintegração imediata, deixando em segundo plano os danos morais, familiares e profissionais. Contudo, a estratégia processual limitada tende a produzir reparação igualmente limitada. Em termos científicos, o dado revela que a efectivação da responsabilidade civil depende tanto da existência de normas quanto da capacidade dos sujeitos processuais de as mobilizar adequadamente (Amaral, 2011; Moçambique, 2004; Moçambique, 2014).

A Administração Pública também deve ser analisada a partir da sua organização interna. Muitos vícios disciplinares não resultam apenas de má-fé ou abuso deliberado, mas de insuficiência técnica, repetição de modelos defeituosos, desconhecimento das fases procedimentais e fraca revisão jurídica antes da decisão final. Isso não elimina a responsabilidade do Estado; pelo contrário, reforça-a, porque o funcionamento deficiente da máquina administrativa é precisamente uma das fontes de dano que o Direito deve controlar (Moçambique, 2011; Moçambique, 2022).

A reintegração, embora indispensável, apresenta limites claros. Ela restabelece a posição funcional, mas não apaga o período de instabilidade vivido pelo funcionário. Também não reconstrói automaticamente o prestígio profissional, não compensa a angústia suportada, não elimina despesas realizadas e não recompõe oportunidades perdidas. Por isso, nos casos em que houver dano autónomo, a tutela jurisdicional deve ser pensada para além da reposição formal do vínculo, alcançando a indemnização compatível com a extensão do prejuízo (Moçambique, 1966; Varela, 1998).

O conjunto dos acórdãos revela ainda uma tensão entre eficiência disciplinar e garantia de direitos. A Administração precisa sancionar condutas funcionais ilícitas, mas não pode fazê-lo por caminhos juridicamente frágeis. O processo disciplinar mal conduzido prejudica o arguido, compromete a autoridade administrativa e desloca para o tribunal a tarefa de corrigir erros que deveriam ter sido evitados internamente. Nessa perspectiva, a responsabilidade civil deve ser vista como última etapa de um sistema mais amplo de legalidade administrativa (TAPN, Acórdãos n.º 36/TAPN-CA/2018, 21/TAPN-CA/2019, 02/TAPN-CA/2020, 13/TAPN-CA/2021, 42/TAPN-CA/2022, 36/TAPN-CA/2022, 39/TAPN-CA/2023, 07/TAPN-CA/2023 e 14/TAPN-CA/2023; Moçambique, 2004, art. 248).

Por fim, a ausência de regime ordinário sistemático sobre responsabilidade civil administrativa contribui para respostas fragmentadas. A Constituição e a legislação processual fornecem fundamentos importantes, mas a falta de disciplina específica sobre pressupostos, prova, extensão do dano, prazos e direito de regresso dificulta a previsibilidade. Um regime próprio permitiria harmonizar a tutela do administrado com a responsabilidade funcional dos agentes e com a necessidade de protecção do erário público (Moçambique, 2004; Moçambique, 2011; Moçambique, 2014).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise permite concluir que as irregularidades no processo disciplinar podem gerar responsabilidade civil da Administração Pública quando acarretam danos ao funcionário ou ao agente do Estado. A demissão ou expulsão fundada em procedimento viciado não é apenas um problema de validade administrativa; é também fonte potencial de prejuízos patrimoniais e não patrimoniais (Moçambique, 2004; Moçambique, 1966).

A análise documental demonstra, porém, que a responsabilidade civil raramente é efectivada nos casos analisados. Os recorrentes buscam a nulidade do acto, a reintegração e o pagamento de salários vencidos, mas não formulam pedido autónomo de indemnização. Em virtude do princípio do dispositivo, o tribunal fica impedido de conceder reparação que não foi requerida. A consequência é uma tutela incompleta (Moçambique, 1961, arts. 3 e 661; Moçambique, 2014, Lei n.º 7/2014, art. 24, n.º 1, al. a; TAPN, Acórdãos n.º 36/TAPN-CA/2018, 21/TAPN-CA/2019, 02/TAPN-CA/2020, 13/TAPN-CA/2021, 42/TAPN-CA/2022, 36/TAPN-CA/2022, 39/TAPN-CA/2023, 07/TAPN-CA/2023 e 14/TAPN-CA/2023).

Conclui-se que a reparação integral exige três movimentos: melhor preparação dos instrutores, para reduzir nulidades; melhor capacitação dos representantes dos funcionários, para formular pedidos adequados; e criação de regime jurídico específico sobre responsabilidade civil da Administração Pública. Só assim a responsabilidade deixará de ser previsão normativa abstracta e passará a funcionar como garantia efectiva dos direitos do administrado (Moçambique, 2004, art. 58; Moçambique, 2022, Lei n.º 4/2022, art. 129; Moçambique, 2022, Decreto n.º 28/2022, art. 159).

REFERÊNCIAS

AMARAL, Diogo Freitas do. **Curso de Direito Administrativo**. Vol. II. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2011.

CAETANO, Marcello. **Princípios fundamentais do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

CISTAC, Gilles. **Manual de Direito Administrativo**. Maputo: Escolar Editora, 2009.

GIL, António Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LUNDIM, Irae Baptista. **Metodologia de pesquisa em ciências sociais**. Maputo: Escolar Editora, 2016.

VARELA, Bartolomeu. **Manual da acção disciplinar: um estudo com ênfase especial no sector da educação em Cabo Verde**. 2. ed. Praia: Universidade de Cabo Verde, 2012.

VARELA, João de Matos Antunes. **Das obrigações em geral**. Vol. I. 9. ed. Coimbra: Verbo, 1998.

MOÇAMBIQUE. **Decreto-Lei n.º 44 129, de 28 de dezembro de 1961**. Código de Processo Civil. Maputo: Texto Editores.

MOÇAMBIQUE. **Decreto-Lei n.º 47 344, de 25 de novembro de 1966**. Código Civil. 2. ed. Maputo: Plural Editores.

MOÇAMBIQUE. **Decreto n.º 30/2001, de 15 de outubro**. Aprova as normas de funcionamento dos serviços da Administração Pública. Boletim da República, I série, n.º 41, 15 out. 2001.

MOÇAMBIQUE. **Constituição da República de Moçambique de 2004**. Boletim da República, I série, n.º 51, 22 dez. 2004. Actualizada pela Lei n.º 1/2018, de 12 de junho.

MOÇAMBIQUE. **Lei n.º 14/2011, de 10 de agosto**. Regula a formação da vontade da Administração Pública e estabelece normas de defesa dos direitos e interesses dos particulares. Boletim da República, I série, n.º 55, 10 ago. 2011.

MOÇAMBIQUE. **Lei n.º 7/2014, de 28 de fevereiro.** Regula os procedimentos atinentes ao processo administrativo contencioso. Boletim da República, I série, n.º 18, 28 fev. 2014.

MOÇAMBIQUE. **Lei n.º 4/2022, de 11 de fevereiro.** Aprova o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado. Boletim da República, I série, n.º 29, 11 fev. 2022.

MOÇAMBIQUE. **Decreto n.º 28/2022, de 17 de junho.** Aprova o Regulamento do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado. Boletim da República, I série, n.º 116, 17 jun. 2022.

MOÇAMBIQUE. **Tribunal Administrativo da Província de Nampula.** Secção de Contencioso Administrativo. Acórdão n.º 36/TAPN-CA/2018.

MOÇAMBIQUE. **Tribunal Administrativo da Província de Nampula.** Secção de Contencioso Administrativo. Acórdão n.º 21/TAPN-CA/2019.

MOÇAMBIQUE. **Tribunal Administrativo da Província de Nampula.** Secção de Contencioso Administrativo. Acórdão n.º 02/TAPN-CA/2020.

MOÇAMBIQUE. **Tribunal Administrativo da Província de Nampula.** Secção de Contencioso Administrativo. Acórdão n.º 13/TAPN-CA/2021.

MOÇAMBIQUE. **Tribunal Administrativo da Província de Nampula.** Secção de Contencioso Administrativo. Acórdão n.º 42/TAPN-CA/2022.

MOÇAMBIQUE. **Tribunal Administrativo da Província de Nampula.** Secção de Contencioso Administrativo. Acórdão n.º 36/TAPN-CA/2022.

MOÇAMBIQUE. **Tribunal Administrativo da Província de Nampula.** Secção de Contencioso Administrativo. Acórdão n.º 39/TAPN-CA/2023.

MOÇAMBIQUE. **Tribunal Administrativo da Província de Nampula.** Secção de Contencioso Administrativo. Acórdão n.º 07/TAPN-CA/2023.

MOÇAMBIQUE. **Tribunal Administrativo da Província de Nampula.** Secção de Contencioso Administrativo. Acórdão n.º 14/TAPN-CA/2023.