



Qualificação do Instrutor do Processo Disciplinar e Prevenção de Nulidades na Administração Pública

Qualification of the Disciplinary Proceeding Investigator and the Prevention of Nullities in Public Administration

Lieda da Graça Msanga

Doutora em Direito público. Professora de direito na Universidade Católica de Moçambique(UCM) – extensão de Nacala ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-2083-3330>

Resumo: O estudo discute a qualificação técnico-jurídica do instrutor do processo disciplinar como condição de legalidade, imparcialidade e prevenção de nulidades na Administração Pública. A partir do corpus teórico, normativo e documental extraído do estudo de base sobre responsabilidade civil da Administração Pública decorrente de irregularidades no processo disciplinar, analisa-se a insuficiência do critério meramente hierárquico que exige categoria igual ou superior à do arguido, sem assegurar conhecimento jurídico específico. A análise documental demonstra que muitos vícios processuais decorrem da falta de preparação dos instrutores: enquadramento legal inadequado, nota de culpa deficiente, violação de prazos, ausência de fundamentação, nomeação por entidade incompetente e cumulação de funções incompatíveis, como a actuação do auditor também como instrutor. Conclui-se que a prevenção de nulidades exige perfil técnico mínimo para a instrução disciplinar, preferência por juristas ou gestores de recursos humanos capacitados, revisão jurídica prévia e eventual reforma das normas que regulam a nomeação dos instrutores.

Palavras-chave: instrutor disciplinar; legalidade administrativa; imparcialidade; nulidade; gestão pública.

Abstract: This study discusses the technical and legal qualifications of disciplinary proceeding investigators as a prerequisite for legality, impartiality, and the prevention of procedural nullities in Public Administration. Drawing on the theoretical, normative, and documentary corpus extracted from the underlying study on the civil liability of Public Administration arising from irregularities in disciplinary proceedings, the research examines the inadequacy of the purely hierarchical criterion requiring investigators to hold a rank equal to or higher than that of the accused, without ensuring specific legal expertise. The documentary analysis demonstrates that many procedural defects stem from investigators' insufficient preparation, including improper legal classification of offenses, deficient statements of charges, violation of procedural deadlines, lack of adequate reasoning, appointment by an incompetent authority, and the accumulation of incompatible functions, such as an auditor simultaneously acting as the disciplinary investigator. The study concludes that preventing procedural nullities requires a minimum level of technical competence for disciplinary investigations, a preference for legally qualified professionals or properly trained human resource managers, prior legal review of proceedings, and, where necessary, reforms to the legal provisions governing the appointment of disciplinary investigators.

Keywords: disciplinary investigator; administrative legality; impartiality; procedural nullity; public management.

INTRODUÇÃO

A qualidade da instrução do processo disciplinar influencia directamente a validade da decisão sancionatória. Um processo mal instruído pode anular a sanção, obrigar à reintegração do funcionário, gerar pagamento de salários vencidos e abrir espaço para eventual responsabilidade civil da Administração Pública. Por isso, a figura do instrutor não é secundária: ela é decisiva para a legalidade do procedimento (Moçambique, 2014; Moçambique, 1966; Moçambique, 2022).

A investigação de base demonstra que a exigência de categoria igual ou superior à do arguido, por si só, é insuficiente para garantir boa instrução. A tramitação disciplinar envolve interpretação de normas, delimitação de factos, apreciação de prova, formulação de acusação, respeito pelo contraditório, ponderação de atenuantes, elaboração de relatório final e fundamentação jurídica. Sem preparação técnica, o instrutor pode transformar o poder disciplinar em fonte de nulidades (Calçada, 2017; Varela, 2012; Moçambique, 2022; Moçambique, 2022).

O problema central consiste em saber de que modo a qualificação do instrutor contribui para prevenir irregularidades no processo disciplinar. A hipótese orientadora é que a Administração Pública não deve confiar apenas na posição hierárquica do servidor nomeado; deve verificar se ele possui capacidade técnico-jurídica e imparcialidade para conduzir procedimento sancionatório que pode culminar em demissão ou expulsão (Moçambique, 2022; Moçambique, 2022; Calçada, 2017).

O objectivo deste estudo é analisar o papel do instrutor disciplinar na prevenção de nulidades e danos administrativos. Especificamente, busca-se discutir a função do instrutor, os riscos da falta de preparação jurídica, a relação entre imparcialidade e validade da instrução, os efeitos institucionais dos processos mal conduzidos e as medidas sugeridas pela análise para melhorar o regime de nomeação e capacitação (Moçambique, 2011; Moçambique, 2022).

REVISÃO DE LITERATURA OU FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Função do Instrutor no Processo Disciplinar

O instrutor do processo disciplinar é o agente responsável por conduzir a fase de apuramento e organização do procedimento. A sua actuação inclui recolha de prova, formulação ou consolidação da acusação, garantia de notificação, apreciação da defesa, realização de diligências, elaboração de relatório e encaminhamento de proposta à entidade competente. Cada uma dessas tarefas tem impacto directo sobre o direito de defesa (Moçambique, 2022; Varela, 2012).

A análise documental mostra que o instrutor não pode actuar como simples executor mecânico da vontade da entidade que determinou a instauração do processo. Ele deve assegurar que a acusação seja clara, que os factos estejam delimitados, que a legislação aplicável seja correctamente identificada e que a

defesa tenha oportunidade real de influenciar o resultado. A instrução é, portanto, actividade jurídica especializada (Carvalho, 2014; Moçambique, 2022).

Quando a instrução é deficiente, o processo fica vulnerável desde a origem. Uma nota de culpa mal elaborada pode contaminar todos os actos subsequentes. Uma notificação irregular pode tornar ineficaz o contraditório. Um relatório final sem análise da defesa pode fragilizar a decisão. A qualidade da instrução é, assim, condição de validade do acto final (Moçambique, 2022; Moçambique, 2011).

Capacidade Técnico-Jurídica e Insuficiência do Critério Hierárquico

A análise sustenta que não basta o instrutor ter categoria igual ou superior à do arguido. Esse critério pode assegurar alguma distância hierárquica, mas não garante domínio da legislação disciplinar, das normas administrativas, dos princípios constitucionais e das técnicas de produção e valoração da prova. Um servidor hierarquicamente superior pode ser juridicamente despreparado para instruir processo complexo (Calçada, 2017; Moçambique, 2022; Moçambique, 2022).

A capacidade técnica e jurídica envolve habilitações, experiência e conhecimento normativo para realizar tarefa especializada. No processo disciplinar, essa capacidade é indispensável porque a decisão pode afectar remuneração, carreira, honra e estabilidade familiar. A instrução não é actividade administrativa comum; é procedimento sancionatório com consequências graves (Moçambique, 2004; Varela, 2012).

A falta de preparação manifesta-se em erros concretos. A análise documental menciona casos em que a nota de culpa foi fundamentada na Lei do Trabalho, quando a relação jurídica exigia aplicação do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado e do respectivo regulamento. Esse tipo de erro revela desconhecimento do regime jurídico aplicável e compromete a legalidade do procedimento (Moçambique, 2007; Moçambique, 2022; Moçambique, 2022; TAPN, 2022).

Imparcialidade do Instrutor

A imparcialidade é condição de confiança e validade. O instrutor deve conduzir o processo sem interesse pessoal, sem pré-julgamento e sem vínculo funcional que comprometa a análise dos factos. A análise documental aponta como problemática a situação em que o auditor que participou na formação inicial dos elementos acusatórios actua também como instrutor do processo disciplinar (Moçambique, 2011; Moçambique, 2001; TAPN, 2022).

Essa cumulação gera risco de confirmação da convicção anterior. Quem investigou, auditou ou produziu parecer sobre a necessidade de instaurar processo pode estar psicologicamente comprometido com a tese acusatória. A defesa, nesse cenário, encontra um instrutor menos aberto à revisão dos factos e mais inclinado a validar o que já havia concluído (Moçambique, 2011; Moçambique, 2001).

A imparcialidade não protege apenas o arguido. Protege também a Administração, porque evita que o processo seja anulado por suspeição, impedimento ou violação de princípios básicos. Um procedimento imparcial tem maior probabilidade de resistir ao controlo jurisdicional e de produzir decisão legítima (Moçambique, 2004; Moçambique, 2011; Moçambique, 2014).

Instrutor, Fundamentação e Proporcionalidade

O instrutor contribui para a fundamentação da decisão final. O relatório que elabora deve organizar factos, provas, argumentos de defesa, normas aplicáveis e proposta de sanção. Se esse relatório é deficiente, a decisão da entidade competente também fica fragilizada. A fundamentação administrativa nasce, muitas vezes, da qualidade da instrução (Moçambique, 2011; Moçambique, 2022).

A proporcionalidade também depende do trabalho do instrutor. Antes de propor sanção máxima, é preciso valorar a gravidade dos factos, as circunstâncias atenuantes e agravantes, os antecedentes do funcionário, a existência de justificações e a adequação da medida. A análise documental mostra que, em certos casos, circunstâncias de doença ou vulnerabilidade não foram devidamente ponderadas (Moçambique, 2011; Moçambique, 2022; Moçambique, 2002).

Sem análise proporcional, a sanção pode tornar-se excessiva. O processo disciplinar não serve apenas para punir; serve para decidir com justiça. A função do instrutor é precisamente criar condições para que a decisão final seja informada, equilibrada e juridicamente defensável (Moçambique, 2011; Varela, 2012).

O Instrutor como Garantia Institucional

A leitura do corpus analisado permite compreender o instrutor como garantia institucional. A sua função não é defender a Administração a qualquer custo, nem actuar como advogado da acusação. O instrutor deve permitir que a Administração decida com base em factos apurados, prova organizada, defesa apreciada e normas corretamente aplicadas (Moçambique, 2022; Carvalho, 2014).

Quando o instrutor actua tecnicamente, protege simultaneamente o arguido, a entidade decisora e o interesse público. Protege o arguido porque assegura contraditório real; protege a entidade decisora porque entrega processo juridicamente consistente; protege o interesse público porque evita que sanções necessárias sejam anuladas por vícios evitáveis (Moçambique, 2004; Moçambique, 2014).

Esta compreensão afasta a ideia de que a instrução disciplinar seja tarefa puramente administrativa. Ela é uma actividade de mediação entre o poder sancionatório e as garantias do funcionário. Por isso, a escolha do instrutor deve ser tratada como acto estratégico de legalidade, e não como simples distribuição interna de expediente (Calçada, 2017; Moçambique, 2022; Moçambique, 2022).

METODOLOGIA

O estudo adopta abordagem qualitativa, de natureza documental e bibliográfica, com base no corpus documental e bibliográfico da pesquisa original sobre responsabilidade civil da Administração Pública decorrente de irregularidades no processo disciplinar, seguindo orientação metodológica compatível com Gil (2008) e Lundim (2016). A análise concentra-se nos trechos do corpus documental relativos ao instrutor, às fases do processo disciplinar, aos princípios da legalidade e da imparcialidade e aos acórdãos do Tribunal Administrativo da Província de Nampula.

O método utilizado é jurídico-hermenêutico, articulado ao raciocínio indutivo. A partir dos 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, identificam-se padrões de deficiência na instrução disciplinar e interpreta-se a sua relevância para a validade dos actos administrativos. As categorias de análise foram: qualificação do instrutor, competência de nomeação, enquadramento legal, elaboração da nota de culpa, fundamentação, imparcialidade, cumprimento de prazos e impacto institucional das nulidades.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Instrutores sem Preparação Técnico-Jurídica Suficiente

Os resultados indicam que vários processos disciplinares foram instruídos por funcionários sem preparação técnico-jurídica suficiente para a complexidade do procedimento. A análise documental é clara ao afirmar que a maioria ou quase todos os processos analisados junto aos acórdãos do Tribunal Administrativo da Província de Nampula revelam fragilidades ligadas à falta de capacidade técnica dos instrutores (Calçada, 2017; 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).

Essa constatação não significa negar a experiência administrativa dos servidores nomeados. O ponto é outro: experiência funcional não equivale a domínio jurídico do procedimento disciplinar. A instrução exige conhecimento de diplomas específicos, capacidade de interpretar normas, organização probatória e sensibilidade para garantias do arguido (Calçada, 2017; Varela, 2012; Moçambique, 2022).

Enquadramento Legal Inadequado

Uma das manifestações mais evidentes da insuficiência técnica foi o enquadramento legal inadequado. A análise documental menciona a utilização da Lei do Trabalho para fundamentar nota de culpa em contexto em que deveriam ser

aplicados o EGFAE e o REGFAE. Esse erro não é meramente formal, porque a escolha errada do regime altera prazos, fases, competências, sanções e garantias (Moçambique, 2007; Moçambique, 2022; Moçambique, 2022).

Quando a norma aplicável é mal escolhida, todo o procedimento fica instável. O arguido é acusado com base em regime que não regula a sua relação funcional, e a Administração constrói uma decisão sobre fundamento inadequado. O tribunal, ao apreciar o acto, pode concentrar-se nesse vício formal e deixar de discutir o mérito da infracção (Moçambique, 2007; Moçambique, 2022; Moçambique, 2014).

Nota de Culpa e Prazo de Defesa

A elaboração da nota de culpa é outro ponto crítico. A análise documental identifica notas de acusação sem factos claros, sem referência adequada aos preceitos infringidos, sem circunstâncias atenuantes e agravantes, ou com prazos de defesa inferiores aos legalmente previstos. Tais falhas revelam que o instrutor não dominou os requisitos mínimos da acusação disciplinar (Moçambique, 2022; Moçambique, 2022; Carvalho, 2014).

O prazo de defesa, em particular, não pode ser reduzido por conveniência administrativa. A concessão de prazo inferior ao legal impede preparação adequada e compromete o contraditório. O instrutor deve saber que o tempo de defesa é garantia, não favor. Quando o reduz sem fundamento, cria vício que pode anular a sanção (Moçambique, 2011; Moçambique, 2022; TAPN, 2023).

Auditor como Instrutor e Imparcialidade Afectada

A análise documental apresenta situação em que o auditor que produziu elementos iniciais para a instauração do processo disciplinar actuou também como instrutor. Essa prática atinge o princípio da imparcialidade, pois o mesmo agente que contribuiu para formar a suspeita passa a conduzir a defesa, recolher prova e organizar a proposta final (Moçambique, 2011; Moçambique, 2001; TAPN, 2022).

O risco é que o processo seja conduzido para confirmar a conclusão já formada, e não para apurar os factos de modo aberto. O contraditório perde força quando o instrutor já está comprometido com a narrativa acusatória. A imparcialidade exige separação de funções, sobretudo em procedimentos que podem culminar na sanção máxima (Moçambique, 2011; Moçambique, 2001).

A imparcialidade tem também dimensão externa. O funcionário arguido precisa perceber que a sua defesa será apreciada por alguém que ainda não decidiu o caso. Mesmo que o instrutor se considere subjectivamente neutro, a sua intervenção anterior como auditor cria aparência de parcialidade suficiente para abalar a confiança no procedimento. Em matéria disciplinar, a aparência de justiça importa porque a decisão afecta a dignidade profissional do arguido (Moçambique, 2011; TAPN, 2022).

A separação entre auditoria, acusação, instrução e decisão reforça a credibilidade do processo. Cada função tem finalidade própria. A auditoria identifica indícios; a instrução apura e organiza; a defesa contradita; a entidade competente

decide. Quando esses papéis se confundem, o procedimento perde equilíbrio e torna-se vulnerável no contencioso (Moçambique, 2011; Moçambique, 2014).

Custos Institucionais dos Processos Mal Instruídos

A má instrução não prejudica apenas o funcionário arguido. Ela também prejudica a Administração Pública. Quando o tribunal declara nulo o despacho de demissão ou expulsão, a Administração pode ser obrigada a reintegrar o funcionário e pagar salários vencidos. Se houver pedido adequado, pode ainda enfrentar indemnização por danos patrimoniais e não patrimoniais (Moçambique, 2014; Moçambique, 1966).

Há ainda um custo institucional menos visível: descrédito do poder disciplinar. Processos mal conduzidos podem beneficiar funcionários que efectivamente cometeram infracções, porque o tribunal se vê obrigado a anular a sanção por vício formal. Ao mesmo tempo, podem sacrificar funcionários injustamente punidos. A falta de técnica enfraquece a justiça nos dois sentidos (Moçambique, 2014; Varela, 2012).

A análise documental mostra que o juiz, diante de processo eivado de vícios, tende a concentrar-se nas questões de forma: houve nota de culpa? Foi clara? O arguido foi notificado? O prazo foi observado? A decisão foi fundamentada? O instrutor era competente? A Administração respeitou as fases? Se essas perguntas recebem resposta negativa, o mérito fica contaminado (Moçambique, 2014; Moçambique, 2022).

Este custo institucional tem reflexos financeiros. A reintegração e o pagamento de salários vencidos significam saída de recursos públicos por falhas que poderiam ter sido evitadas na fase interna. Além disso, a eventual indemnização por danos morais e patrimoniais pode ampliar o impacto sobre o erário. O processo disciplinar mal instruído, portanto, não é apenas problema de técnica jurídica; é problema de gestão pública (Moçambique, 1966; Moçambique, 2004).

A análise também permite observar um custo humano. O funcionário submetido a processo viciado vive incerteza, perda de rendimento e desgaste reputacional. Se depois é reintegrado, regressa a um ambiente institucional marcado pelo conflito. A prevenção de nulidades protege, por isso, a pessoa, a instituição e a qualidade do serviço público (Moçambique, 1966; Moçambique, 2022).

Medidas de Prevenção

A prevenção de nulidades exige desenho institucional mais cuidadoso. A análise sugere que a função de instrutor seja atribuída preferencialmente a juristas, profissionais de Direito ou gestores de recursos humanos com formação específica em matéria disciplinar. A ideia não é burocratizar o processo, mas assegurar que actos graves sejam conduzidos por pessoas tecnicamente preparadas (Calçada, 2017; Varela, 2012).

Também se recomenda revisão das normas que permitem nomeação de instrutores sem qualificação jurídica adequada. A análise propõe atenção especial

ao artigo 129 do EGFAE e ao artigo 159 do REGFAE, por entender que a exigência actual é insuficiente. A revogação ou reforma dessas disposições poderia reduzir processos viciados, evitar reintegrações decorrentes de nulidades e poupar recursos públicos (Moçambique, 2022; Moçambique, 2022).

A formação contínua é igualmente necessária. Mesmo juristas e gestores de recursos humanos precisam de actualização em procedimento disciplinar, fundamentação, prova, garantias do arguido e contencioso administrativo. Workshops, supervisão jurídica, modelos de actos e revisão prévia por departamentos jurídicos podem melhorar a qualidade da instrução (Varela, 2012; Moçambique, 2011).

Outra medida coerente com a análise é a padronização mínima dos actos de instrução. A Administração pode adoptar listas de verificação que obriguem o instrutor a confirmar, antes do relatório final, se a nota de culpa contém factos, datas, local, normas infringidas, sanção possível, atenuantes, agravantes e prazo de defesa. Essa padronização não retira a análise individual do caso; apenas impede que elementos essenciais sejam esquecidos (Moçambique, 2022; Moçambique, 2022).

A revisão jurídica prévia também deve ser vista como mecanismo de economia institucional. Antes de a entidade competente aplicar demissão ou expulsão, um departamento jurídico pode verificar a competência, a regularidade da notificação, o respeito pelos prazos, a imparcialidade do instrutor e a suficiência da fundamentação. Esse controlo interno reduz a probabilidade de nulidade no contencioso (Moçambique, 2011; Moçambique, 2022).

A análise permite ainda defender uma cultura administrativa de aprendizagem com os acórdãos. Cada processo anulado por vício formal deve servir de base para formação interna, correcção de procedimentos e actualização dos instrutores. A Administração não deve tratar a decisão judicial apenas como derrota pontual, mas como diagnóstico de falha institucional que precisa ser corrigida (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, 2022).

Por fim, a qualificação do instrutor deve ser acompanhada de responsabilidade funcional. Quando a instrução revela erro grosseiro, aplicação manifesta de diploma inadequado ou violação consciente de garantias, a Administração deve avaliar internamente as causas do erro. A responsabilização não tem finalidade punitiva automática, mas pedagógica: mostrar que a legalidade procedimental é dever funcional sério (Moçambique, 2004; Moçambique, 2011).

Tabela 1 - Qualificação do instrutor.

Fragilidade identificada	Risco processual	Impacto institucional
Instrutor sem domínio jurídico	Erro na qualificação dos factos, normas e sanções.	Nulidade do acto e descrédito do poder disciplinar.
Nomeação por entidade incompetente	Usurpação de poder ou invalidade da instrução.	Reintegração e pagamento de salários vencidos.
Auditor como instrutor	Violação da imparcialidade e do pré-julgamento.	Suspeição, fragilidade da decisão e perda de confiança.
Nota de culpa deficiente	Cerceamento do contraditório.	Anulação da sanção e reabertura do procedimento.
Prazo de defesa inferior ao legal	Defesa insuficiente ou meramente simbólica.	Nulidade e responsabilização administrativa.
Ausência de revisão jurídica	Persistência de erros formais antes da decisão final.	Custos financeiros, litigância e insegurança jurídica.

Fonte: autoria própria.

A função do instrutor deve ser compreendida como garantia institucional do procedimento disciplinar. O instrutor organiza a acusação, recolhe elementos, controla prazos, aprecia a defesa e prepara o relatório que servirá de base à decisão. Por isso, a sua actuação condiciona a qualidade jurídica de todo o processo. Quando o instrutor não domina as normas aplicáveis ou não compreende o alcance do contraditório, os actos seguintes tornam-se frágeis, ainda que a autoridade decisora seja formalmente competente (Moçambique, 2022; Carvalho, 2014; Varela, 2012).

O critério de categoria igual ou superior à do arguido tem utilidade limitada. Ele pode evitar submissão hierárquica indevida, mas não garante conhecimento jurídico, domínio do regime disciplinar ou capacidade de valoração da prova. Um servidor superior na carreira pode desconhecer prazos, requisitos da nota de culpa, impedimentos, suspeições e dever de fundamentação. Daí a necessidade de interpretar a nomeação do instrutor não como acto meramente administrativo, mas como escolha técnica com impacto sobre direitos fundamentais (Calçada, 2017; Moçambique, 2004; Moçambique, 2022).

A insuficiência técnica manifesta-se, em primeiro lugar, no enquadramento normativo inadequado. Quando a nota de culpa é construída com base na Lei do Trabalho, apesar de a relação jurídica exigir aplicação do EGFAE e do REGFAE, o processo nasce com vício de regime. Esse erro afecta prazos, deveres, sanções e garantias. Não se trata de simples falha de citação legal; trata-se de escolha equivocada do quadro jurídico que sustenta a acusação (Moçambique, 2007; Moçambique, 2022; Moçambique, 2022; TAPN, 2022).

A elaboração da nota de culpa é outro indicador da qualificação do instrutor. Uma acusação disciplinar bem construída deve narrar factos, indicar circunstâncias, identificar normas violadas, mencionar a sanção possível e conceder prazo adequado de defesa. Quando esses elementos faltam, o arguido é chamado a defender-se de uma imputação imprecisa. A qualidade da nota de culpa revela, portanto, se o instrutor compreende que a acusação não é formalidade vazia, mas instrumento

de delimitação do contraditório (Moçambique, 2022; Moçambique, 2022; Carvalho, 2014).

A gestão da prova também exige capacidade técnica. O instrutor deve distinguir indícios de prova suficiente, ouvir o arguido, ponderar documentos, valorar relatórios e verificar se existem circunstâncias que afastem ou reduzam a responsabilidade disciplinar. Em casos envolvendo doença grave, relatórios clínicos ou vulnerabilidade pessoal, a instrução deve evitar conclusões automáticas. A sanção máxima não pode resultar de leitura incompleta do contexto, pois a proporcionalidade exige avaliação concreta dos factos e das justificações apresentadas (Moçambique, 2011; Moçambique, 2002; Moçambique, 2022).

A imparcialidade do instrutor é condição de validade e de confiança. Quando o mesmo agente participa da auditoria ou da formação inicial dos elementos acusatórios e depois conduz a instrução, surge risco de confirmação da convicção previamente formada. Ainda que não exista intenção subjectiva de prejudicar o arguido, a aparência de parcialidade compromete a credibilidade do procedimento. A separação de funções protege a defesa e protege a Administração contra nulidades futuras (Moçambique, 2011; Moçambique, 2001; TAPN, 2022).

O relatório final é o momento em que a qualidade da instrução se torna visível. Ele deve organizar factos provados, provas produzidas, argumentos da defesa, normas aplicáveis e proposta de decisão. Um relatório superficial empurra para a autoridade decisora um processo mal estruturado; uma autoridade que decide com base em relatório incompleto tende a produzir acto igualmente frágil. Por isso, a formação do instrutor deve incluir técnicas de fundamentação, organização probatória e análise jurídica do procedimento (Moçambique, 2011; Moçambique, 2022; Varela, 2012).

A má instrução tem custo financeiro para o Estado. A nulidade da sanção pode obrigar à reintegração, ao pagamento de salários vencidos e, quando houver pedido adequado, à indemnização por danos patrimoniais e não patrimoniais. O erro do instrutor, portanto, não fica confinado ao processo individual; repercute no orçamento público e na credibilidade da Administração. A prevenção de nulidades é também medida de boa gestão dos recursos públicos (Moçambique, 1966; Moçambique, 2014; Moçambique, 2004).

Há também custo humano e institucional. O funcionário submetido a processo viciado vive instabilidade, perda de rendimento, desgaste reputacional e incerteza quanto ao futuro profissional. A Administração, por sua vez, perde autoridade quando seus actos são repetidamente anulados por falhas evitáveis. A qualificação do instrutor protege, simultaneamente, o arguido, a entidade decisora, os serviços públicos e a imagem de legalidade do Estado (Moçambique, 2004; Moçambique, 2022; Varela, 2012).

A solução não exige apenas substituição de pessoas, mas criação de critérios institucionais. A Administração pode estabelecer bancos de instrutores capacitados, formação periódica, supervisão jurídica e modelos mínimos de actos processuais. Esses mecanismos reduzem a margem de improviso e ajudam a transformar a

experiência dos acórdãos em aprendizagem administrativa. Cada nulidade declarada deve ser lida como diagnóstico de falha procedimental a ser corrigida internamente (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, 2022).

A revisão normativa do regime de nomeação do instrutor também se justifica. Se a lei permite que a instrução seja entregue a agente sem preparação jurídica mínima, o risco de nulidades permanece estrutural. A exigência de categoria deve ser acompanhada por critérios de formação, experiência ou apoio técnico obrigatório, especialmente nos processos que podem culminar em demissão ou expulsão. A gravidade da sanção reclama instrutor qualificado e procedimento robusto (Calçada, 2017; Moçambique, 2022; Moçambique, 2022).

A qualificação do instrutor não retira poder à Administração. Pelo contrário, permite que o poder disciplinar seja exercido com maior segurança. Uma instrução tecnicamente bem conduzida reduz anulações, evita reintegrações decorrentes de vícios formais e permite que o tribunal aprecie o mérito da infração com base em processo consistente. Assim, investir na formação do instrutor é investir na legalidade, na eficiência e na justiça do aparelho administrativo (CISTAC, 2009; Moçambique, 2011; Moçambique, 2014).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A qualificação do instrutor do processo disciplinar é condição indispensável para a legalidade, a eficiência e a justiça do poder disciplinar na Administração Pública. A análise documental demonstra que a exigência de categoria igual ou superior à do arguido não basta para assegurar instrução juridicamente válida. O procedimento exige conhecimento especializado (Calçada, 2017; Moçambique, 2022; Moçambique, 2022).

Os vícios analisados mostram que a falta de preparação do instrutor repercute em todo o processo: nota de culpa mal elaborada, prazo de defesa indevidamente reduzido, fundamentação insuficiente, aplicação de diploma inadequado, violação da imparcialidade e nomeação por entidade incompetente. Esses erros podem levar à nulidade do acto e gerar custos para o Estado (Moçambique, 2011; Moçambique, 2014; Moçambique, 2022).

Conclui-se que a Administração Pública deve adoptar critérios técnicos para a nomeação de instrutores, privilegiando juristas, profissionais de Direito ou gestores de recursos humanos capacitados. A reforma normativa, a formação contínua e a revisão jurídica prévia dos processos disciplinares podem reduzir nulidades, proteger direitos dos funcionários e fortalecer a credibilidade do aparelho do Estado (Moçambique, 2022; Moçambique, 2022; Varela, 2012).

REFERÊNCIAS

- CALÇADA, Bercina Maria Ramos da Costa Pereira de Araújo. **A figura do instrutor do processo disciplinar na função pública: o caso em especial das escolas públicas de ensino não superior**. Porto, 2017.
- CARVALHO, Raquel. **Comentário ao regime disciplinar dos trabalhadores em funções públicas**. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2014.
- 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.
- 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. **Lei n.º 5/2002, de 5 de fevereiro**. Estabelece princípios gerais de protecção contra discriminação de trabalhadores e candidatos a emprego suspeitos ou portadores do HIV/SIDA. Boletim da República, I série, n.º 7, 13 fev. 2002.
- 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 23/2007, de 1 de agosto**. Aprova a Lei do Trabalho. Boletim da República, I série, n.º 31, 1 ago. 2007.
- 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.**