



UNIVERSIDADE
E D U A R D O
MONDLANE

FACULDADE DE DIREITO

CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS

Tema: Apreciação crítica sobre competências para a criação dos Institutos Públicos_ Estudo de Caso: Instituto Nacional de Estatística.

Mestrando: Simão Henrique Buque

Maputo, Dezembro de 2018

UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE
FACULDADE DE DIREITO

V CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Tema: Apreciação crítica sobre competências para a criação dos Institutos Públicos_ Estudo de Caso: Instituto Nacional de Estatística.

Mestrando: Simão Henrique Buque

Supervisor: Doutor Aurélio João Mendiante

Dissertação a ser apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane, sob a supervisão do Doutor Aurélio João Mendiante, em cumprimento de um dos requisitos para obtenção de grau de Mestre em Ciências Jurídicas.

Maputo, Dezembro de 2018

DECLARAÇÃO DE ORIGINALIDADE DO PROJECTO

Declaro por minha honra que esta dissertação nunca foi apresentada para a obtenção de qualquer outro grau académico e que constitui o resultado da minha investigação pessoal. A mesma é apresentada em cumprimento parcial dos requisitos para a obtenção do grau de Mestre em Ciências jurídicas pela Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane.

.....
Simão Henrique Buque

Maputo, Dezembro de 2018.

AGRADECIMENTOS

Pela sempre desejada iluminação divina, na ciência e não só, agradecimentos a Deus.

Ao Professor Gilles Cistac, que entre nós já não se encontra, ao aceitar a supervisão do meu trabalho de fim do curso aquando da licenciatura, recomendou para apostar em matéria que possa ajudar esclarecer um caso em concreto no ordenamento jurídico do solo pátrio, reiterados agradecimentos.

Ao Doutor Rosário Fernandes que na qualidade de Presidente, ao aceitar o pedido para estudo do caso ser feito no INE encorajou o presente estudo investigativo, vai o meu apreço.

Ao Supervisor, Doutor Aurélio João Mendiante, pela inestimável orientação.

À minha esposa, Hortência Buque, pela força que sempre deu meu profundo reconhecimento.

Aos meus filhos, Ivo, Larisa, Aleixa e Sara Buque, familiares e amigos, agradeço o contributo que, directa ou indirectamente me foi proporcionado, até das formas passivas me direccionando mais fundo de tempo para este trabalho se materializar, muito obrigado.

LISTA DE ABREVIATURAS E SÍGLAS

AR	Assembleia da República
Art	Artigo
B.R	Boletim da República
CC	Código Civil
CCAINE	Conselho Consultivo Alargado do Instituto Nacional de Estatística
CE	Chefe do Estado
Cfr	Confrontar
CRM/18	Constituição da República de Moçambique- revista em 2018
CRM/04	Constituição da República de Moçambique- revista em 2004
CRP/90	Constituição da República de Moçambique-1990
CRPM/75	Constituição da República de Moçambique 1975
CSE	Conselho Superior de Estatística
DARH	Direcção de Administração e Recursos Humanos
DCI	Direcção de Censos e Inquéritos
DCNIG	Direcção de Contas Nacionais e Indicadores Globais
DEMOVIS	Direcção de Estatísticas Demográficas, Vitais e Sociais
DESE	Direcção de Estatísticas Sectoriais e de Empresas
DICRE	Direcção de Integração, Coordenação e Relações Externas
DPINE	Delegação Provincial do Instituto Nacional de Estatística
Ed.	Edição
ENE	Escola Nacional de Estatística
ESE	Escola Superior de Estatística
GAI	Gabinete de Auditoria e Inspeção Interna
GCR	Gabinete Centrais de Recenseamento
GDR	Gabinete Distrital de Recenseamento
GPINE	Gabinete do Presidente do Instituto Nacional de Estatística
INE	Instituto Nacional de Estatística
INSS	Instituto Nacional de Segurança Social
MPD	Ministério da Planificação e Desenvolvimento
MCTESTP	Ministério da Ciência, Tecnologia, Ensino Superior e Técnico Profissional
MEF	Ministério da Economia e Finanças

MIMAIP	Ministério do Mar, Águas Interiores e Pescas
MINEDH	Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano
MISAU	Ministério da Saúde
MITADER	Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural
MITESS	Ministério do Trabalho, Emprego e Segurança Social
MOPHRH	Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos
ODINE	Órgão Delegado do Instituto Nacional de Estatística
OER	Órgãos Executivos de Recenseamento
PINE	Presidente do Instituto Nacional de Estatística
RGPH	Recenseamento Geral da População e Habitação
LEBOA	Lei de Base de Organização Administrativa de Moçambique
LEBOAP	Lei de bases da organização da Administração Pública
LOLE	Lei dos Órgãos Locais
PE-SEN	Plano Estratégico do Sistema Estatístico Nacional
RLOLE	Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado
UEM	Universidade Eduardo Mondlane
N.º	Número

RESUMO

Qui potest maius, potest et minus, literalmente traduzido, quem pode o mais pode o menos: esta interpretação torna o cerne da análise desta abordagem por eventualmente ter sido este o entendimento alicerçado na doutrina que serviu de base para a criação do Instituto Nacional de Estatística (INE) objecto de estudo, à luz do n.1 do artigo 117 da Constituição da República de Moçambique (CRM_1990).

É dentro desta esteira que serão analisadas competências atento aos Princípios Constitucionais, entre outros de direito, para perceber em que medida as razões objectivas influíram na interpretação para que de facto fosse executado aquele acto administrativo que criou o INE, pelo titular do primeiro órgão central do Estado, através do Decreto Presidencial n. 9/96, de 28 de Agosto.

Em bom rigor jurídico e tendo ainda em conta que o direito constitucional não se esgota no eixo positivado das suas normas, deve também e sobretudo ser direito justo onde o seu conteúdo é temporalmente adequado, aliás, para não por em causa a força normativa da Constituição.

As competências, estarão no centro das atenções, será feita a demonstração de que aquelas devem estar taxativamente escritas, outrossim, onde a lei não distingue, também o intérprete não deve distinguir para precaver a aberração legal.

Em suma, as linhas acima revestem o tema de interesse especial onde deve ser afluída uma posição sobre competências na criação do Instituto Nacional de Estatística, antecedida por uma análise crítica.

Palavras-chave: Princípio Constitucional, Lei, Competência, Acto administrativo.

ABSTRACT

Qui potest maius, potest et minus, literally translated, who else can the least: this interpretation makes the core of the analysis of this approach by eventually have been the understanding based on doctrine that formed the basis for the creation of the Institute Nacional Institut of Estatistic (INE) studied in the light of paragraph 1 of article 117 of the Constitution of the Republic of Mozambique (CRM_1990).

It is within this treadmill that will be analyzed some competences respecting Constitutional Principles, among others, to realize to what extent the objective reasons influenced on interpretation for that of factor were executed by the holder of the administrative act first central body of the State, as obvious, through the Presidential Decree n. 9/96, of 28 August.

In good legal rigor and taking into account that the constitutional right does not end at the positive axis of its standards, must also and above all be fair right where your content is temporarily appropriate not to be concerned the normative force of the Constitution.

For the materialization of this desideratum, the powers must be exhaustively written, instead, where the law makes no distinction, also the interpreter should not distinguish to avert a legal aberration.

In short, the lines above are the subject of special interest where it should be touched upon a position on skills in the creation of the National Institute of statistics, preceded by a critical analysis.

Keywords: constitutional principle, Law, Jurisdiction, administrative act.

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	i
LISTA DE ABREVIATURAS E SÍGLAS	ii
RESUMO	iv
ÍNDICE DE FIGURAS	viii
1. INTRODUÇÃO	1
1.1. MOTIVAÇÃO	2
1.2. OBJECTIVO DO TRABALHO	3
1.2.1. Objectivo geral	3
1.2.2. Objectivos específicos	3
1.3. Contribuição	4
1.4. O Problema	5
1.5. Hipótese	5
1.6. Revisão da bibliografia	6
1.7. Enquadramento teórico	8
1.8. Metodologia do Trabalho	9
1.9. Delimitação do Tema	10
1.10. Estrutura de Trabalho	10
1.11. Limitações do Estudo	10
2.1. Condições que propiciaram a criação de IP no Moçambique independente	16
2.2. Histórico da revisão da Legislação no INE	20
CAPÍTULO II: REGIME JURÍDICO DOS INSTITUTOS PÚBLICOS EM MOÇAMBIQUE	25
3.1. A diversidade dos Institutos públicos	25

CAPÍTULO III: ANÁLISE INTERPRETATIVA DAS COMPETÊNCIAS QUE SERVIRAM DE BASE PARA A CRIAÇÃO DO INE	33
4. Institutos Públicos do Regime Especial	34
4.1. Limitações interpretativas na materialização do regime especial.....	35
4.2. Revisão da Lei - Saídas Jurídicas	37
4.3. Crítica ao processo da revisão do acervo legislativo do INE.	40
4.4. Outras variantes de conflitos em razão das competências	41
4.5. Problematização do estatuto remuneratórios em razão do regime especial.....	42
4.6. Ecos da Lei nº 7/2012, de 8 de Fevereiro, sobre o Princípio da especialidade	46
4.7. Decreto nº 41/2018, de 23 de Julho, Reforço da Especialidade por via da Exclusão	46
4.8. Subunidades Orgânicas: o modelo de Agências Distritais e Locais de Estatísticas- Competências para a sua Criação	47
4.9. Diferença entre Administração directa e Administração Indirecta	48
4.10. Eficácia dos Despachos Presidenciais dirimindo matérias sobre o INE.....	49
5. CONCLUSÕES	56
6. RECOMENDAÇÕES	59
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E LEGISLAÇÃO AFIM	60
ANEXOS	62

ÍNDICE DE FIGURAS

Figure 1: Conselho Superior de Estatística	32
Figure 2: Organograma do INE	35

1. INTRODUÇÃO

Na Constituição da República de Moçambique (CRM) 1990, que vigorava aquando da criação do Instituto Nacional de Estatística (INE), não havia uma separação estanque entre o estatuto e competências do Presidente da República, ainda que identificáveis os domínios que alicerçavam actuação deste órgão.

A situação é bem diferente na CRM 2004, incluindo a revisão pontual através da Lei n.1/2018, de 12 de Junho, que, para dissipar quaisquer equívocos, o legislador tratou com distinção a matéria relativa ao estatuto e competências, trazendo-a em capítulos autónomos, inovação que reduz em grande medida a possibilidade de executar actos administrativos à margem da Lei pelo facto de haver menção clara e taxativa nos diferentes blocos de actuação em razão da matéria que circunscreve o domínio.

A disposição das competências do Presidente da República, em especial, exteriorizam um salto qualitativo na prossecução das atribuições e competências a ser exercidas através do seu titular, tanto que, aquelas entre si se limitam e revestem uma singular importância na prática de actos administrativos. Por esta via, é crucial a observância do princípio da legalidade administrativa para não se desencadear vícios ou distorções à regra jurídica.

Estudo de caso deve ser entendido como um estudo empírico que investiga um fenómeno no seu contexto real. Todavia, é um estudo profundo e exaustivo que permite o conhecimento amplo do objecto de pesquisa¹.

A Lei n.º 7/96, de 05 de Julho, que cria o Sistema Estatístico Nacional (SEN), faz menção taxativa da natureza, objecto e competência do Instituto Nacional de Estatística na qualidade de órgão do Sistema Estatístico Nacional.

Outrossim, o Decreto Presidencial n.º 9/96, de 28 de Agosto, que cria o Instituto Nacional de Estatística (INE) e emana o respectivo Estatuto Orgânico assim como o Diploma Ministerial n.º 151 /2014, de 10 de Setembro, que aprova o Regulamento do INE, são instrumentos legais de maior destaque que elencam matérias com relação de complementaridade, por conseguinte, indispensáveis para análise no presente estudo de caso.

¹ CISTAC, GIIIES, 2010

Face ao interesse especial que reveste a temática, coincidentemente, estando em curso a revisão de todo o acervo legislativo do INE, ganha especial relevância análise das competências porque imprescindível determinar os mecanismos sabido que, nos tempos que correm, a mesma via do Decreto Presidencial, nos parece ser vista com muitas reservas pelo facto de não estar espelhado pelo menos de forma taxativa no preito constitucional, o conteúdo que confortaria qualquer intérprete para que seja tomado como base legal.

Logo: estaremos a ver em que moldes aquele acto jurídico em concreto teria sido praticado à luz da lei vigente sem perder de vista os demais instrumentos intrínsecos ao órgão, trabalho investigativo feito com a devida autorização, em observância à regra para estudo de caso².

1.1. MOTIVAÇÃO

Uma sociedade moderna deve assentar numa base onde a organização respeita o primado da lei, por essa via, a sua estrutura ser um reflexo do modelo idóneo para evitar ou reduzir os efeitos do conflito, elemento sempre imanente nas relações humanas.

A interconexão do direito e sociedade, vice-versa, coloca o Estado no centro das atenções na qualidade de sociedade politicamente organizada para atingir validamente os seus objectivos que se circunscrevem na essência em três vectores, a saber: Segurança, Justiça e Bem-Estar económico, social e cultural cuja materialização pressupõe manifestação da actividade estatal através do poder constituinte.

A constituição, Lei mãe ou fundamental por ser a mais alta do ordenamento jurídico, por sinal, de observância obrigatória, todas as leis ordinárias devem a ela se conformar, o que por sua vez acarreta o dever de interpretar tendo em conta que, o objectivo de regulação de condutas é dirimir conflitos de interesse, atento às regras e princípios emanados pelo direito.

Ainda que figuras afins e concorrentes na matrização de direito, regras e princípios não se confundem, tanto que aquelas, são normas que, verificados determinados pressupostos, exigem, proíbem permitem algo em termos definitivos, sem qualquer excepção, enquanto

² Anexo 1

estes, são normas que exigem a realização de algo de melhor forma possível de acordo com possibilidades fácticas e jurídicas.

O Estado, na prossecução dos fins que lhe são adstritos, mormente, a segurança e bem estar, vai obviamente se munir de certas competências tidas como conjunto de poderes que a lei constitucional ou ordinária confere a determinado órgão para o desempenho das funções do ente maior.

A admissibilidade das competências implícitas à luz do princípio de prescrição normativa segundo o qual, um órgão não pode actuar a não ser no exercício de uma competência prevista na Lei, tudo indica tratar-se de uma regra geral que diante as razões objectivas e por excepção pode ser afastada pormenor a ser tratado com maior propriedade em sede própria.

Consequentemente e sem perder de vista a admissibilidade supra de competências implícitas, este percurso investigativo pretende determinar a coerência jurídica que militou para a criação do INE através do Decreto Presidencial n.9/96, de 28 de Agosto, atento ainda a Lei n.º 7/96, de 05 de Julho, que cria SEN, mais específico, o artigo 19 que na secção III acolhe Natureza, objecto e competências do INE³, considerando ainda que esta nasce muito antes da LEBOAP, quadro que regula por excelência os Institutos Públicos⁴

1.2. OBJECTIVO DO TRABALHO

1.2.1. Objectivo geral

Na base das leis vigentes, pretendemos encontrar elementos idóneos para dar contributo sobre existência ou inexistência de vícios na criação do INE compulsando para o efeito elementos com suporte doutrinal e ou jurisprudência, como forma de fazer do direito um instrumento não só de justiça social, mas também de estabilidade institucional.

1.2.2. Objectivos específicos

- a) Tomar uma posição pobre a base interpretativa na Constituição de 1990

³ Anexo 2

⁴ Anexo 3

- b) Analisar cenário das competências à luz da lei mãe vigente, verificar os demais elementos.
- c) Buscar elementos idôneos ainda que susceptíveis de crítica sobre a criação do Instituto Público através do Decreto Presidencial e apontar eventuais saídas jurídicas das matérias que o legislador remete à legislação específica.
- d) Contribuir no exercício de fazer do Direito um instrumento prático e eficaz na busca de soluções recorrendo a hermenêutica.
- e) Demonstrar os malefícios decorrentes da interpretação extensiva das competências.

1.3. Contribuição

Da presente dissertação pretendemos revesti-la de acentuada importância ao contribuir em respostas consistentes sobre as várias inquietações em razão dos indícios de permeabilidade legislativa na criação dos Institutos Públicos, ainda neste âmbito, com referência específica ao INE que tem nascimento problematizado no ordenamento jurídico nacional através de um estudo aprofundado para se contribuir no aperfeiçoamento de rigor normativo necessária na feitura das leis.

Aliás, os cultores de direito, nacionais, estão melhor posicionados para aprofundar o estudo em especial no que tange a criação dos órgãos de tal sorte que, os actos administrativos exarados não estejam inquinados de vícios, ficando por esta via salvaguardados os efeitos subsequentes que o ordenamento jurídico visa.

Apesar de ser óbvia e reconhecida a impossibilidade para o legislador prever todos os actos administrativos que em razão da função, o titular de certo órgão deve tomar, ainda que no uso do poder discricionário, não se deve perder de vista os limites que a própria lei impõe, conferindo assim um valor acrescentado a apreciação desta temática.

Outro eixo que se pretende materializar por militar como válido contributo é encorajamento aos vários segmentos para que constitucionalmente, seja aprofundado o estudo para eventual reparo atento aos limites para o efeito com vista a não perpetuar modelos inflexíveis e incompatíveis com as dinâmicas.

Assim, serve como impulso da onda de democratizar cada vez mais as nações na base de verticalidade dos instrumentos jurídicos sobretudo os internos em especial a constituição, que deve ser âncora das demais leis ordinárias.

1.4. O Problema

A nova ordem jurídica que encontra enquadramento legal na criação do INE através do Decreto Presidencial, teria ou não posto em causa o princípio da constitucionalidade: assim, esta passa a ser uma pergunta que vai circunscrever o epicentro do estudo investigativo do presente trabalho, ao problematizar a competência ou base legal chamada à colação para o nascimento do órgão que exerce reitoria do SEN.

A busca de várias saídas para alinhar os elementos de direito chamados para sustentar que acto administrativo em concreto de criação, nos leva a contextualizar elementos interpretativos entre algumas teorias para apurar, em que grau poderia ser admissível o princípio de competências implícitas no texto constitucional, onde o seu uso não resulte em distorção das regras jurídicas mais elementares que militam na salvaguarda da essência direito para a melhor materialização dos fins do Estado: segurança e bem-estar económico-social e cultural.

A natureza deste estudo demanda uma análise de preceitos constitucionais tendo em conta as mudanças operadas na mesma, sem perder de vista os conteúdos da revisão naquilo que directa ou indirectamente for digno de apreciação, por revestir susceptibilidade de contribuir para dar resposta à nossa pergunta de partida ou problematização.

1.5. Hipótese

A busca de resposta em torno dos alicerces legais e determinantes na criação da pessoa colectiva em apreço nos leva a considerar o princípio interpretativo de efeito útil, segundo o qual: a norma jurídica deve ser interpretada no sentido de poder desencadear todos os efeitos.

Desta feita, confere assim um cunho notório para aprofundamento na análise do corpo do artigo 117 da CRM de 1990, parte onde gravita especial relevância da presente investigação,

sem perder de vista a pertinência de adequar todos os elementos com idoneidade na interpretação da lei com vista a aferir razoabilidade jurídica.

A visão assimétrica sobre os modos criando do INE por parte do grosso de tratadistas ou cultores de direito, com maior ênfase para a averiguação sobre até que ponto foram salvaguardados os princípios constitucionais, é mais um dos factores cativadores para melhor aprofundamento deste estudo.

Ainda que possam relevar, aparentemente, todos os argumentos aflorados em torno do caso, procurar-se-á factualmente demonstrar a melhor posição a resultar do cruzamento de vários elementos minuciosamente escolhidos, em especial os da hermenêutica jurídica, encerando por mostrar ecos da dissertação em sede da investigação.

1.6. Revisão da bibliografia

A realização do presente estudo exigiu desde cedo, a procura e compulsão de vários instrumentos legais, como óbvio e respeitando o pressuposto da primazia das leis constitucionais, estas, primeiras para seguidamente alinhar as ordinárias, isto é a demais legislação avulsa.

Ainda que estejamos em sede de estudo do caso, que é o INE como instituição e criado na segunda constituição que de facto representou uma viragem ou roptura dos grandes marcos que nortearam a primeira, a abordagem será feita de forma sequenciada, isto é: a Constituição da República Popular de Moçambique-1975, primeiro texto da lei mãe que simboliza a vitória do povo conquistada através da luta armada que libertou o homem e a terra da exploração colonial.

Revisão Constitucional de 1992 Lei n. 9/92, de 22 de Outubro; Constituição da República de Moçambique de-2004; A Constituição da República actualizada, Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho.

Em termos práticos, esta última à semelhança da anterior, tida como revisão pontual, não representou uma roptura verdadeiramente dita, como o que aconteceu aquando da proclamação de independência e conseqüente nascimento da República Popular de

Moçambique em 1975, tão pouco representa uma ruptura com o sistema monopartidário que se fazia representar através de força única a dirigir o Estado e a Sociedade.

Aliás, basta recordar: na então República Popular de Moçambique o poder pertencia aos operários e camponeses unidos e eram dirigidos pela FRELIMO, tomando a agricultura como base e a indústria como factor dinamizador. Na vigência da Constituição supra, está ancorada a redação ora transportada para a subsequente que de facto, serviu de suporte legal para a criação do INE.

Em termos práticos: a segunda parte da alínea a) do artigo 48 da CRPM/1975, estabelecia: ao Presidente da República Popular de Moçambique compete, assegurar o funcionamento dos órgãos estatais).

Esta redação encontra-se, com as devidas adaptações, salvaguardada na última parte do n.º 1 artigo 117, da CRM/1990, que estabelece: o Presidente da República zela pelo funcionamento correcto dos órgãos do Estado.

Nota relevante é que, a porosidade no tratamento das competências veio a conhecer uma espécie de freio a partir da CRM/2004 na medida em que, é nesta que pela primeira vez é introduzido no texto mãe uma técnica legislativa de segmentação em cinco domínios, conseqüentemente, uma separação estanque através de capítulos autónomos no título sobre o Presidente da República, deixado clara e visivelmente inconfundível a matéria do Estatuto e Competências do topo da hierarquia estatal.

No n.º 1 do artigo 19 da Lei nº 7/96, de 5 de Julho, (Lei do Sistema Estatístico Nacional) é feita uma abordagem completa do ponto de vista de criação do INE, situação que nos leva a aflorar argumentos bastantes para sustentar a provável génese do seu nascimento em paralelo com Decreto n. 34/98, de 01 de Junho.

Como corolário, a segmentação dominial que enforma a matéria na actual CRM/2018 assim como a que a esta antecede, introduz uma inovação que não só concorre para a limitação de risco de arbitrariedade na criação de um centro de imputação de poderes como o INE, mas sim e sobretudo, serve como trave mestra para que o exercício das competências do Chefe de Estado se materialize dentro do princípio da legalidade.

Nesta vertente, com a entrada em vigor da Lei n. 1/2018, de 12 de Junho, devido o seu objectivo, sumariamente: “consolidação da reforma democrática do Estado, aprofundamento da democracia participativa e garantir a paz” salvo melhor entendimento, nesta estão ancoradas as linhas mestras que vão nortear a apreciação dos demais instrumentos, ainda que

A Lei n. 7/2012, de 8 de Fevereiro, que aprova a Lei de Bases da Organização e Funcionamento da Administração Pública, instrumento chave na administração indirecta do Estado, por ser este o quadro regulador onde por sinal faz referência que, o Instituto Nacional de Estatística rege-se por regime especial⁵, por maioria de razão, é e será sempre de referência obrigatória.

Um dos critérios que o nosso legislador estabelece para que os Institutos públicos tenham um regime especial, prende-se com a sua natureza orgânica quando corporizar o Sistema Estatístico Nacional, como é o caso do INE, ressalvando ainda o mesmo preceito, a definição do regime especial dos institutos públicos deve constar da legislação específica.

Sobre as competências⁶ criando uma demarcação em relação as anteriores posições defensáveis ao espírito da letra para existência válida, este autor vem desenvolver a teoria de admissibilidade de competência implícitas, posição que eventualmente encontra argumento na pretensa legislação que serviu de suporte para a criação do INE.

1.7. Enquadramento teórico

A criação do INE através do Decreto Presencial, segue análise de algumas premissas das quais pode se retirar ilações sobre aspectos que poderão ter relevado, naquele então, para acomodar o acto de criação à luz do decreto, ainda que não expressa a competência.

Nesta senda, importa, rever o Presidente da República sob a veste de primeiro órgão da soberania, segundo a previsão do artigo 133 da CRM, concomitantemente, órgão central do Estado, artigo 138 da CRM.

⁵ Al. b do n.º 1 do art, 94 da Lei n. 7/2012, de 8 de Fevereiro

⁶ CANOTILHO, Gomes, 1991

Na última parte do artigo 146 da CRM, sobre o Estatuto do Presidente da República, o preceito em apreço estabelece: zela pelo funcionamento correcto dos órgãos do Estado. De notar, esta redação é por sua vez transportada da ora revogada Constituição de 1990, maior precisão, onde o plasmado constava do artigo 117 CRM/90.

Outro princípio fundamental a não perder de vista está ancorado a órgãos de administração pública (que serve interesse público) obedecem a constituição e lei e actuam com respeito pelos princípios de igualdade, imparcialidade, da ética e de justiça.

O artigo 305 CRM, sobre o direito anterior, estabelece: no que não averiguando os elementos contrários à constituição, mantém em vigor até a modificação ou revogação. Logo, e na sequência da relevância para determinar a forma mais assertiva para suplantar as eventuais fragilidades legais, havendo, em torno da criação do INE, tudo indicando que, a revogação afigura-se mais ponderada e tecnicamente.

Com efeito, não se vai perder de vista as previsões que emanam o dever de respeitar a constituição cruzando com o princípio de legalidade, em especial no que tange à prevalência das normas constitucionais sobre as demais no ordenamento jurídico.

1.8. Metodologia do Trabalho

A metodologia de abordagem é qualitativa, primacialmente, a recolha de dados, revisão da bibliografia sobretudo a mais recente, consulta e interpretação de preceitos constitucionais assim como legislação avulsa relativa às matérias em análise, apreciação da jurisprudência e doutrina, análise comparativa de alguns estatutos orgânicos no ordenamento jurídico moçambicano e estrangeiro, esta última parte, em sede do direito comparado.

Resenha jurídico-constitucional para confrontar as diversas formas de manifestação de direito em especial as recaídas nas competências para a melhor compreensão do fenómeno em estudo culminando com o método comparativo, e como se afigura óbvio, para a comparabilidade do acervo documental.

1.9. Delimitação do Tema

A pretensão é analisar criticamente os contornos legais que devem encerrar com a criação de uma unidade orgânica como INE, com especial atenção para eficácia de actos de natureza administrativa

1.10. Estrutura de Trabalho

O presente trabalho, depois da parte introdutória, está estruturado em três capítulos, a saber:

CAPÍTULO I: antecedentes e enquadramento histórico dos Institutos públicos, INE na dimensão da estrutura orgânica. Ainda que de forma subtil, menção do Decreto n. 4/81, de 10 de Junho, por ser esta a génese legal, mas com maior ênfase para a Lei n. 12/2012, de 8 de Fevereiro, por regular por excelência os Institutos públicos, parte integrante da Função Pública.

CAPÍTULO II: regime jurídico dos Institutos Públicos em Moçambique, que sumariamente consta do artigo 87 da LEBOAP, vai nortear o presente capítulo, sem perder de vista a demais legislação aplicável em razão da diversidade e complexidade do quadro tipológico dos institutos públicos.

CAPÍTULO III: análise interpretativa das competências que alicerçam a criação do INE no contexto do quadro Constitucional de 1990 que vigorava aquando do nascimento da instituição em apreço, confrontação do quadro legal vigente para a percepção do princípio da especialidade das pessoas colectivas públicas e a consagração do regime jurídico especial em razão da especificidade e modos de definição atento ao preceituado,

1.11. Limitações do Estudo

Questões de ordem prática criaram embaraços na realização do presente trabalho, contudo, não foram idóneos para meritoriamente afectar os objectivos que a dissertação visa, e segue a baixo menção exemplificativa:

- a) Ausência de um arquivo específico que cataloga o histórico institucional.

- b) Numero bastante reduzido de tratadistas nacionais com interesse no estudo de Institutos públicos.
- c) Reduzida oferta bibliográfica sobre órgãos indirectos do Estado.
- d) Histórico de inércia de quem de direito para imprimir a desejada celeridade na aprovação das propostas de revisão do acervo legislativo dos Institutos públicos.
- e) Limitação de ordem financeira para viajar com vista a conferir questões de ordem prática no dia-a-dia destes entes menores nas províncias, onde estão representadas em formato de delegação.

CAPÍTULO I: ANTECEDENTES E ENQUADRAMENTO HISTÓRICO DOS INSTITUTOS PÚBLICOS

Os antecedentes dos Institutos públicos no ordenamento jurídico interno estão ligados ao aparecimento ou introdução do regime administrativo na então província ultramarina de Moçambique, através da Portaria provincial n.º 395, de 18 de Fevereiro de 1856, havendo-se herdado um quadro legislativo do anterior regime que vigorava no período colonial.

A independência de Moçambique que por razões político-estratégicas foi antecedida por um governo de transição, este, não conheceu alterações de índole legal e ou administrativamente dignas de realce, senão medidas cautelares de cunho iminente político cujo objectivo era justamente para garantir a transferência do poder político e económico em especial para garantir a gestão, prevenindo dos eventuais actos de sabotagem que eram previsíveis porque característicos de uma revolução conquistada via armada, como foi o caso de Moçambique.

No período pós independência, as iniciativas desenhadas para escangalhar o aparelho administrativo colonial por entender-se que este, foi concebido tendo em linha de conta os interesses da metrópole de então, estavam distantes de dar uma resposta imediata, tanto que, existia inúmeras áreas que clamavam urgente intervenção, paralelamente a exiguidade de quadros para levar a contento este desafio.

Entre outros, estes factores são os que à primeira vista podem ser apontados como responsáveis pela lenta regularização dos aspectos organizacionais de Institutos públicos, mas desde já, se aponta por acréscimo, pelo facto de serem entes indirectos do Estado, o regulador tem secundarizado o seu atendimento se comparado com a dinâmica em relação aos órgãos directos do mesmo ente maior, situação influenciada em grande medida pelas políticas do governo do dia ora refletidas na formação dos Ministérios.

Do ponto de vista ideológico, o Estado de direito foi-se consolidando gradualmente, tanto que, depois da independência e por força de inexistência de outras linhas partidárias em razão da Constituição⁷, por sinal aprovada por aclamação pelo comité central da FRELIMO, que fazia clara referência ao socialismo, sistema monopartidário que reveste características

⁷ A primeira Constituição assentava no partido único.

próprias que influenciaram a organização administrativa, conseqüentemente, os institutos públicos naquele então.

Os primeiros três artigos da Constituição de 1975, explicitam esta exaltação partidária, manifestação que espelhava a ruptura com o sistema colonial ora alcançado através da luta armada como estabelece o artigo 73 da mesma, caracterizada pela ênfase do partido (único naquele então) como ficou subjacente nos preceitos, que estabeleciam o seguinte:

A República Popular de Moçambique, fruto da resistência secular e da luta heroica e vitoriosa do Povo Moçambicano, sob a direcção da FRELIMO, contra a dominação colonial portuguesa e imperialismo, é um Estado soberano, independente e democrático.

A República Popular de Moçambique é um Estado de democracia popular em que todas as camadas patrióticas se engajam na construção de uma nova sociedade, livre da exploração do homem pelo homem.

Na República Popular de Moçambique o poder pertence aos operários e camponeses unidos e dirigidos pela FRELIMO, e é exercido pelos órgãos do poder popular.

A República Popular de Moçambique é orientada pela linha política definida pela FRELIMO, que é a força dirigente do Estado e da Sociedade. A FRELIMO traça a orientação política básica do Estado, dirige e supervisiona a acção dos órgãos estatais a fim de assegurar a conformidade da política do Estado com os interesses do povo.

A segunda Constituição, que entrou em vigor em 1990, representou assim uma espécie de ruptura com ideologia orientada numa base socialista. Exemplificando: com a introdução do multipartidarismo o país assume realidade nova que influencia diretamente a composição, de certos órgãos, uma clara manifestação de alteração do sistema estrutural.

Um dos indicadores sobre a mudança da anterior linha filosófica, onde dentre outros acontecimentos relevantes, nos leva sem margens de dúvidas afirmar que, o Estado de direito em Moçambique conheceu nova faceta e, a partir daquele então, foram despontando em

número cada vez mais significativo as pessoas colectivas públicas de tipo institucional, estando assim a criar-se condições da nova ordem jurídica.

Na terceira Constituição da República de Moçambique, a que entrou em vigor em 2004 a tendência cada vez mais sólida de modernização da administração pública ficou patente, premissa para organizar a autoridade do poder e defender a liberdade dos cidadãos.

Para a materialização deste desiderato tendo ainda em conta a existência de um vasto leque de legislação avulsa sobre matéria administrativa, a interpretação a ser feita nas leis ordinárias deve ser em consonância com a Constituição da República, componente apreciada com pormenor por ser âmago do presente trabalho, recordando: apreciação crítica sobre competências para a criação dos Institutos públicos, Estudo de caso - INE.

Sobre esta forma aparentemente célere, vai se tecer considerações que poderão ter influenciado as linhas de força com referência aos intervalos entre a criação do Sistema Estatístico através de Lei também referenciada acima e Decreto Presidencial que cria o INE.

Outrossim, a Lei do Recenseamento Geral da População e Habitação e subsequente realização do Censo onde o INE, órgão reitor do SEN, desempenha papel de superintendência por via de execução, aspectos que serão passados em revista para aclarar o eventual temor reverencial tendo em conta o quadro constitucional vigente aquando de criação do INE.

Por esta via, sendo os Institutos Públicos um modelo organizacional que emerge destes princípios e que foram conhecendo alterações, paulatinamente, esta realidade reflectiu-se no processo da organização administrativa como modo de estruturação concreta.

Este processo exige tempo para uma prática excelente dos respectivos comandos a fim de ser exteriorizado o ensejo do Estado de direito onde as directrizes estão consagradas na respectiva constituição como lei mãe, e, conseqüentemente os princípios fundamentais estarem reflectidos nas demais leis ordinárias porque estas, devem sempre estar em conformidade naqueles⁸.

⁸ Equivale isto dizer, não é a Constituição que deve ser interpretada em conformidade com a lei, mas sim, a lei que deve ser interpretada em conformidade com a constituição (Manual de Direito Constitucional, T II, Jorge Miranda,

É nesta esfera que os Institutos públicos apenas podem ser criados para desempenhar actividades que o Estado prescinde, com o fundamento na rentabilidade ao passar para ente menor atento as suas especificidades técnicas para uma profícua produção de bens e prestação de serviços.

Na actual revisão da CRM 2018: que, sumariamente reveste alteração de 15 preceitos e um bloco completo do livro XII, na qualidade de norma jurídica suprema pode ser tomada não como alteração propriamente dita, mas sim e nos termos melhor consagrados, como revisão pontualmente feita e acima de tudo, por imperativos políticos.

É por esta via que se pode considerar aquela que menos resultados gerou, se vista do ponto de vista de alteração, mas que, estrategicamente pode ser tomada como aglutinadora das opiniões que por diversos motivos se afiguravam divergentes.

Uma das causas que se pode apontar para sustentar a perpetuação de grande parte dos dispositivos legais ora usados antes da independência, prende-se ao facto de Direito Administrativo ter-se preocupado primeiro com os princípios básicos de orientação, que em regra, se afiguraram adaptáveis ou menos prejudiciais.

Paralelamente, no governo de transição por exemplo, esforços eram capitalizados para adequar a legislação ponte tanto que, no período em referência, a filosofia estava assente na tomada, com urgência, de medidas susceptíveis de garantir a paz social e progresso económico⁹

Na terceira Constituição e impulsionado com advento de maior democratização das instituições como uma das premissas impulsionadas com a introdução de reformas a vários domínios, os modus operandi no exercício das competências, melhorias na abordagem de relações tutelares foi um impulso na apreensão de princípios que norteiam a Administração Pública.

Aliás, aqui se manifesta a corolário da prevalência das normas constitucionais sobre as demais, isto é, as ordinárias em conformidade como previsto no número do artigo 2 conjugado com número 1 e 2 artigo 38 ambos da Constituição da República de Moçambique.

⁹ Segundo consagra o preâmbulo do Decreto-lei n. 16/75, de 13 de Fevereiro.

No geral, os Institutos públicos têm sua sede na capital, e, por inerência das funções e quando pertinente, nas províncias tem representação em forma de Delegação. Esta indicação e atento ao Estatuto orgânico, pode desde que o faça com a chancela da entidade tutelar, criar outras formas e representação no território nacional, preceito que alberga a acomodação de mutabilidade que se funda no crescimento de uma determinada unidade orgânica¹⁰.

Esta forma organizacional imerge necessariamente a necessidade de delegação de poderes como corolário da centralização e descentralização.

Logo, haverá uma indicação do campo de actuação em consonância com objectivos estatutariamente estabelecidos, onde, por sua vez, deve haver uma estrita observância dos demais instrumentos para que, de forma objectiva, se cumpra com os alicerces que serviram de suporte para criação dos Institutos públicos.

2.1. Condições que propiciaram a criação de IP no Moçambique independente

As transformações socioeconómicas registadas ao nível das instituições do Estado, por sua vez, propiciaram o terreno para a criação de Institutos Públicos com atribuições específicas.

Nesta esfera, nasceu o Instituto Nacional de Estatística nos termos do número 1 e 2 do Decreto Presidencial n.º 9/96, de 28 de Agosto, cujas atribuições e competências, destaca-se: notação, apuramento, difusão e coordenação de dados estatísticos atenta às prioridades da actividade estatística nacional.

Este desiderato emergiu a necessidade de criação doutros instrumentos legais para a materialização prática do seu funcionamento, destacando como óbvio, o Regulamento Interno do INE através do Diploma Ministerial n.º 110/99, de 20 de Outubro, que, não tardou demonstrar-se desfasado, dando lugar a uma série de revisões, e, a ter lugar mais uma nos

¹⁰ Uma questão muito problematizada nos dias que corremprende-se com os modos criando de outras formas de representação das instituições que exige previsibilidade em instrumento anterior e geralmente superior.

Há memória fresca, de forma exemplificativa, sobre a criação das agências distritais de estatísticas.

dias que correm, que vai ser a quarta, mas esta com o diferencial de estar no pacote mais completo da revisão do acervo legislativo.

Tivemos em conta que, pese a melhor intenção do legislador, serão analisados os condicionalismos do bloco legal na criação da pessoa colectiva de tipo institucional¹¹ que configura o estudo do caso, contudo e observando o corpo do preceito que serviu de base, há maior problematização do argumento que serviu de suporte em sede da interpretação Constitucional.

O Estado para se tornar mais profícuo e objectivo na prossecução do interesse público foi autonomizando os entes mais pequenos para responderem na satisfação dos destinatários provendo-os de vários serviços o que de certa forma também reduz sobrecarga de entes maiores para que estes, dentro da sua dimensão multifuncional possam atingir eficazmente os seus propósitos.

Foi nesse contexto que, no dia 04 de Maio de 1996, a Assembleia da República aprovou a lei que melhor adequou a legislação através da criação do Sistema Estatístico Nacional, que albergou a criação do INE através do Decreto Presidencial.

Importa rever aspectos de rigor jurídico respeitantes à negação de interpretação na atribuição das competências que poderão ter alguma interferência ou inércia na alteração da orgânica visivelmente inadequada no presente momento. Se salienta, os Institutos públicos porque susceptíveis de adquirir e exercer direitos assim como contrair obrigações, tem personalidade jurídica.

Quanto à conceituação, em direito privado não há memória de definição legal de Instituto, tanto que, é uma designação, não uma figura jurídica, não obstante, para a salvaguarda da eventual vulnerabilidade do direito, lhe é exigível a definição, matéria que requer aprofundamento prévio sobre a designação.

Instituto público, normalmente contém a palavra “Instituto” mas, há Institutos que fogem desta regra, ou estarem desprovidos de natureza jurídica de um Instituto público, não

¹¹ Nesta esteira, MACIE, Albano, Lições do Direito Administrativo Moçambicano, Vol, I

obstante, a opção do legislador moçambicano de aferir esta designação para simplificar a sua identificação.

A diversidade dos Institutos públicos atento à sua capacidade jurídica na componente de direito público, autonomia, e conflitos de competências na prossecução dos seus fins, sem perder de vista a análise dos aspectos que circunscrevem a fixação taxativa das suas atribuições revestem o formato horizontal ou vertical dos Institutos públicos.

No desempenho das suas funções, emerge a problemática da categorização que por sua vez dá forma aos respectivos estatutos orgânicos, elemento comum e chave para o estudo da sua compreensão.

As leis não devem ser julgadas, não obstante, o circunstancialismo histórico da sua feitura associado à dinâmica própria que caracteriza as ciências sociais no seu todo, obriga a reflectir sobre a constante indagação da conformidade com o bloco legal, sobretudo para compreender as premissas do Direito objectivo, na qualidade de conjunto de regras gerais e abstratas hipotéticas e doptadas de coercibilidade, que regem as relações humanas.

Ainda sobre os modos da criação do INE, o primeiro destaque vai para os sépticos cuja percepção é de que, a ausência de indicação expressa, isto é, um preceito indicando de forma clarividente a competência para o exercício do acto de criação para aferimento de existência legal do órgão em apreço um consubstancia na razão bastante para ferir de morte a razoabilidade jurídica que serviu de alicerce para se decretar o nascimento deste centro institucionalizado de imputação de poderes.

Outros tratadistas, se socorrem da hermenêutica em especial no que estabelece: na aplicação da lei é imprescindível a captação do sentido e alcance materializável através de interpretação¹², o que aflora mais uma vez a multiplicidade de eixos doutrinários incluindo análise crítica de juristas e jus-filósofos, a trazer posições que entre si conflituam.

¹² Sobre a imperatividade da interpretação da norma o constitucionalista Jorge Miranda advoga: não é possível aplicação sem interpretação, tal como esta só faz pleno sentido posto ao serviço da aplicação.

Esta situação não é de todo estranha nas ciências sociais, tanto que, as correntes digladiadoras no fim ao cabo visam um enriquecimento constante na árdua labuta de buscar a verdade através da investigação científica.

É dentre deste eixo que, o constitucionalista (**MIRANDA, JORGE** 2003) magistralmente advoga: os preceitos constitucionais devem ser interpretados não só no que explicitamente ostentam como também no que implicitamente deles resulta.

Daqui resulta a reflexão: a admissibilidade do uso acertivo da competência do Presidente da República estaria ou não a levar-nos ao entendimento da verdadeira manifestação implícita de exteriorização de poderes especiais do INE atento à sua criação através do Decreto Presidencial.

O termo aqui vertido sobre razoabilidade de absorção de um resultado implícito, em particular para evitar excessos que em última instância subverteriam a essência dos demais pressupostos basilares, ou forma para desvirtuar o real alcance, não representa de todo um perigo na medida em que, para encaixar o sentido da norma dentro desta perspectiva, outros valores jurídicos são tidos em conta, aliás, para a melhor salvaguarda do próprio direito positivo.

Servem como corolário os ensinamentos que na mesma senda de cautela conferem de forma consistente outros elementos de proteção legal ao salvaguardar que o direito estrito levado ao extremo, pode conduzir a injustiça¹³, o que não seria desejável porque um dos fins últimos de direito, é a justiça social.

Volvidas mais de duas décadas da criação do INE, há muita expectativa em ver materializada a pretensão de adequar os actuais instrumentos legais em consonância com as transformações registadas, não com objectivo de criar mudanças radicais a todo o custo, mas sim, potenciar os presentes instrumentos legais para torna-los cada vez mais producentes e proactivos dentro da esfera conjuntural na prossecução dos seus fins, mas não sem antes oferecer contributo que tende esclarecer a controvérsia,

¹³ Muito direito, muita injustiça. há sempre necessidade de discernimento e análise casuística para cada caso de tal sorte que, o direito atinja eficazmente o fim último, a justiça.

Para tal, consta do Plano Estratégico 2008-2012 do INE, adequação do quadro legal Institucional às reformas do sector Público sem perder de vista as linhas mestras da Carta Africana de Estatística, Terceiro Manual das Nações Unidas ainda atento no Manual sobre Estratégia de Harmonização de Estatísticas em Africa¹⁴ e demais instrumentos que se afigurarem mais consentâneos à corporização deste objectivo, importante janela de exploração obrigatória por residirem aqui os elementos que emanam da especialidade do INE, característica rara no histórico dos institutos públicos.

Até então, apenas a instituição objecto do estudo do caso e INSS que ostentam esta peculiar e exclusiva característica de Instituto que goza do regime especial, segundo o consagrado na LBOAP, entretanto, ambas as instituições estão abraços com um frenético esforço de responder uma demanda interna assim como externa que lhes obriga a rever o seu quadro legislativo, esforço não coroado de êxito por falta do cunho do legislador no que tange à aprovação dos mesmos para poderem vincular validamente.

2.2. Histórico da revisão da Legislação no INE

A almejada aprovação de novo Estatuto Orgânico do INE, não só representará uma janela há muito esperada para a materialização do regime especial, mas também e sobretudo, vai replicar dinâmicas na prossecução dos seus objectivos, trazendo ganhos na produção estatística através de adequação da Estrutura Orgânica à altura da actual conjuntura.

Para a recapitulação da memória sobre os antecedentes na revisão do acervo da legislação, o INE lançou um concurso público em 2009, no qual, INE Portugal foi vencedor, por essa via, contratado para os Serviços de Consultoria em Legislação, Contencioso Estatístico, Advocacia e Áreas afins.

A missão, composta por Consultores do Instituto Nacional de Estatística de Portugal e funcionários juristas por sinal quadros da entidade contratante, corporizam o grupo de trabalho para revisão, actividade que teve início em Maio de 2010.

¹⁴ Estratégia continental adoptada na Líbia em em julho de 2009 pelos chefes do Estado e Governo de Africa

Trabalhos paralelos em torno do mesmo objectivo tiveram lugar, que consistiram na criação de plataforma básica para reflexão, analisando e debatendo as implicações que as reformas no sector público operam na legislação aplicável ao Sistema Estatístico Nacional (SEN).

Esse trabalho, conheceu novo desenvolvimento que pode ser considerado como término da primeira parte, quando o INE através da sua presidência de então, enviou a sua contribuição em Maio de 2013 ao Presidente da Comissão de Revisão da Constituição, por entender que a lei mãe, tem preceitos que revistos, galvanizariam os ensejos do SEN na prossecução das suas actividades e em razão das práticas internacionais cuja evolução demanda a menção ao nível do topo da hierarquia dos textos legais.

Os segmentos ora apontados como merecedores de verificação, ainda que por via de excepção, para precaver os futuros constrangimento na Constituição de 2004, de forma sumária são: a proibição de utilização de meios informáticos para registo e tratamento de dados individuais relativos a vida privada dos cidadãos bem como os direitos de reserva da vida privada, matéria plasmada nos artigos 71 e 41 repressivamente.

A questão de fundo nos dois preceitos supra, não se trata de propor a sua exclusão porque de grande relevância na protecção dos direitos doas cidadãos, razão pela qual, a pretensão do proponente na essência era revisão dos números 1 e 2 do artigo 71 de tal sorte que, sem retirar o conteúdo inicial, lhe fosse inserida um acréscimo excepcionando a utilização para fins estatísticos.

Concomitante, o proponente julgava relevante definir-se o conceito do SEN e estabelecer competências dos órgãos da soberania no que a este sistema diz respeito.

Outrossim, o INE entendia sobre as competências do Conselho de Ministro que, a tutela que este órgão exerce não está constitucionalmente consagrada, mas, o ponto-chave, é ausência no mesmo quadro da competência do Presidente da República para nomear ou exonerar os dirigentes da instituição objecto do Estudo, que é prática corrente no país.

Em nossa opinião, ainda que não fossem acolhidos na totalidade, os pontos aduzidos pelo INE são passíveis de apreciação, concomitantemente, tomada de uma posição formal daquela comissão, observando assim o formalismo que impende sobre os órgãos do Estado, sem

perder de vista o exemplo que sempre se espera em especial quando se trata de um órgão de soberania como Assembleia da República.

Em razão do tempo que de longe ultrapassa uma legislatura sem que o INE tenha recebido uma nota formal ou mesmo algum aprofundamento sobre procedência ou não da sua pretensão por parte da Assembleia da República, prevalecendo dúvidas quanto ao aproveitamento do conteúdo em tempo útil dos pontos que pressupunham um crivo daquela comissão.

Sinais de estagnação do processo de revisão do acervo de legislação concorrendo para o efeito alguma inércia por parte da entidade tutelar que pressupunha clara e enérgica orientação para entrada dos instrumentos junto ao Conselho de Ministros, assim a vã expectativa de ver atendida a nota do INE endereçada à comissão de revisão na Assembleia da República, configuraram em dois elementos que no passado recente poderão ter concorrido à morosidade.

Apesar de reconhecida a complexidade do processo da revisão legislativa onde o Ministério de Função Pública e Administração Estatal, por inerência das suas funções, tem sempre um papel preponderante no processo, foi notório o esforço realizado. Deste, além de indicação do topo de hierarquia daquele órgão via notas formais, equipas sectoriais de trabalho foram formadas, procedimento não isento de falhas pelo facto de materializar uma proposta de revisão sem experiência ou linhas orientadoras para, a partir do estatuto orgânico, estar aqui vertido o regime especial para cristalizar o conteúdo do artigo 94 da LEBOA.

Em nossa opinião uma revisão constitucional, ainda que pontual, deveria dar lugar ao crivo das matérias com tamanha relevância como demonstrado na nota¹⁵ que por sinal, a cópia foi enviada ao Ministro da tutela.

Para minorar os efeitos de funcionamento defeituoso da unidade orgânica, algumas soluções transitórias foram tomadas, a saber: a aprovação do novo Regulamento do INE, que por sua vez pode ter claudicado por incorporar alguns elementos ofensivos ao Estatuto Orgânico.

¹⁵ Nota com ref.130/P/INE/2013, de 14 de Maio.

Como regra, não deve constar de um instrumento inferior matérias substantivas¹⁶, como o nascimento de um órgão a partir do Regulamento que não tenha reflexo no Estatuto Orgânico, muito menos haver uma redução das competências no Regulamento mas intactas no Estatuto orgânico, como decorre no actual, onde ao Presidente, não havendo memória se por mero lapso ou alguma razão objectiva, lhe foram retiradas as competência para nomear, demitir o pessoal de chefia dos Serviços Centrais e das delegações, e os responsáveis de outras formas de representação do INE.

O lapso tempo decorre não só represente mera morosidade generalizada para acomodar aspectos inerentes a dinâmica organizacional, mas sim e sobretudo, verdadeiro entrave para uma prossecução eficaz dos fins que o Estado através da Administração Pública visa.

Como se pode depreender, o INE no âmbito da revisão do seu acervo legislativo, remeteu ao Ministério de Administração Estatal e Função Pública (MAEFP) os projectos do Estatuto Orgânico, Decreto de redefinição da sua natureza, atribuições e competências definidas pelo Decreto Presidencial n.º 9/96, de 28 de Agosto.

O depósito do acervo da revisão legislativo do INE que teve lugar a 23 de Abril de 2018, não foi o primeiro a conhecer a declaração do seu término pelo menos ao nível interno na medida em que, no dia 26 de julho de 2011, o então Presidente da instituição¹⁷, anunciou que já tinha esgotado a discussão e actualização da lei do SEN em Moçambique.

Consequentemente, aquele responsável instruíu o grupo de trabalho para o seguimento do formalismo subsequente que culminaria com a apreciação dos instrumentos pelo Conselho Superior Estatístico, ressalvando a necessidade de uma solução célere que definitiva imante conduziria à aprovação

O objectivo principal tem como foco a necessidade de ajustá-los ao quadro legal, tramitação que respeita a delegação de competências feita pelo Conselho de Ministros à Comissão

¹⁶ Al.h) art.10 do Estatuto Orgânico, aprovado pelo Decreto Presidencial n.º 9/96, de 28 de Agosto.

¹⁷ João Dias Loureiro, primeiro presidente do INE nomeado através do Despacho Presidencial n.º 6/97, de 02 de Abril

Interministerial da Reforma da Administração Pública (CIRAP), através da Resolução n.º 30/2016, de 31 de Outubro, não obstante, a morosidade em alusão não é caso isolado, há outras instituições à semelhança do INE onde o processo decorre a um nível muito abaixo do desejado.

Dentre outras inovações introduzidas na revisão, destaca-se a inclusão do artigo 6 na proposta do Decreto referente às instituições subordinadas pelo INE, assim como o artigo que materializa a especialidade do INE prevista na alínea b) do n.º 1 e n.º 3 do artigo 94, da Lei n.º 7/2012, de 8 de Fevereiro, que aprova a Lei de Base da Organização e Funcionamento da Administração Pública¹⁸.

Outrossim, foi julgado conveniente introduzir no decreto que redefine a natureza, atribuições e competências do órgão, a cláusula sobre as competências da entidade tutelar. A pretensão é de apresentação de uma proposta da revisão da Lei do SEN à altura dos desafios actuais, cientes de que este processo sendo irreversível, vai sem margem de dúvidas constituir mais-valia em especial por considerar os potenciais produtores e utilizadores de informação Estatística estão igualmente expectantes em ver materializado este propósito.

Todavia reiteramos que, só é possível ter-se um instrumento legal à altura, quando primeiro, se massifica o debate em torno desta matéria, colhendo sensibilidades de forma mais diversificada, para que seja aprimorada uma legislação que vai ao encontro com a realidade moçambicana, sem perder vista, conforme se referiu acima, as recomendações emanadas nos instrumentos internacionais.

A Lei de Base de Organização Administrativa (LEBOAP), não se ocupando de aspectos orgânicos de Instituições Públicas, mas sim, de linhas gerais de orientação, chama a si a gerência de na estruturação orgânica concreta de cada ente Público abrangido pelo âmbito de aplicação material da lei.

¹⁸ Gozam de regime especial, na estrita medida do necessário à especialidade o órgão executivo central do Sistema Estatístico Nacional quando tenha natureza do instituto público” e, este regime é definido em legislação específica,

CAPÍTULO II: REGIME JURÍDICO DOS INSTITUTOS PÚBLICOS EM MOÇAMBIQUE

No ordenamento jurídico interno, ao pessoal dos entes públicos maiores, lhe é aplicável o regime da função pública, nos termos que estabelece o número 2 do artigo 87 da Lei n.7/2012, de 8 de Fevereiro. Mas, atento a sua complexidade que pode ser menor ou maior, não só influencia mas também, determina o regime a ser adoptado.

A matéria de natureza estruturante que por sua vez vai exteriorizar a esfera do funcionamento inspirado nas leis avulsa e outros instrumentos de caris internacional¹⁹ a dar conformidade com os seus fins estatutários, o que se traduz na consagração do princípio da especialidade alicerçado no substrato institucional²⁰, mas que, não devam prescindir um órgão directivo²¹, e, o Tribunal Administrativo sempre presente para exercer ajuizamento de actos de legalidade.

3.1. A diversidade dos Institutos públicos

Os Institutos Públicos no ordenamento jurídico moçambicano gozam de profunda diferenciação que se funda, sobretudo, no seu ramo de actividade, factor que em razão da suas especificidades plasmada nos respectivos estatutos orgânicos influenciam a indicação da entidade tutelar.

¹⁹ Carta Africana de Estatística, adoptada pela 12ª sessão ordinária da conferência dos Chefes de Estado e de Governo dos membros da União Africana, realizada em Addis Abeba, Etiópia a 3 de Fevereiro de 2009, instrumento legal que vincula Moçambique, porque aprovado e ratificado nos termos que estabelece o n.º 2 do Artigo 18 da CRM.

²⁰ A pretensão da revisão estava assente na análise e debate das implicações que as reformas do sector Público operaram na legislação aplicável ao Sistema Estatístico Nacional (SEN), em vigor desde 1996, bem como o levantamento e análise das medidas a implementar no funcionamento do SEN, o 3º Manual de Organização Estatística das Nações Unidas e a Revisão por Pares do SEN (Paris 21).

Em resultado deste trabalho foram identificadas as matérias que importa rever e reforçar na Lei do Sistema Estatística Nacional, Lei n.º 7/96, de 5 de Julho

²¹ Os estatutos orgânicos fazem referência do mecanismo de indicação do corpo directivo. Todavia, a intervenção do Estado através do Ministro na escolha dos servidores não é um elemento coativo

Fazendo uma resenha em torno dos estatutos orgânicos onde as atenções vão naturalmente centrar no INE obviando a menor ou maior complexidade dos institutos públicos, determinante para o regime a ser adoptado.

INE ora criado nos moldes bastamente sufragados através do Decreto Presidencial n.º 9/96, de 28 Agosto, na qualidade de pessoa colectiva pública, o seu Estatuto Orgânico lhe confere autonomia técnica administrativa e financeira²², em consonância com plasmado na respectiva Lei orgânica e, em sede das suas atribuições desempenha actividades que interconectam-se à pluralidade de sectores, por essa via, comportando horizontalidade a sua funcionalidade.

O mesmo e de forma exemplificativa, não se pode dizer em relação ao Instituto Nacional de Algodão²³ que, o ramo da actividade restringe-se por exclusividade no algodão e, por ser um único sector onde este ente do direito público se obriga, a sua actividade comporta verticalidade.

A diversidade dos Institutos públicos atento à sua capacidade jurídica na componente de direito público, autonomia, e conflitos de competências na prossecução dos seus fins, sem perder de vista a análise dos aspectos que circunscrevem a fixação taxativa das suas atribuições através da lei, a horizontalidade e verticalidade no desempenho das suas funções, emerge a problemática da categorização que por sua vez dá forma aos respectivos estatutos orgânicos.

A matéria de natureza estruturante que exterioriza esfera do funcionamento do INE inspirado nas leis avulsas e outros instrumentos de natureza internacional, em suma: são vários os Instrumentos de índole em conformidade com os seus fins estatutários, o que se traduz na consagração do princípio da especialidade alicerçado no substrato institucional mas que, não devam prescindir um órgão directivo, sendo o Tribunal Administrativo órgão mais indicado para ajuizar actos de legalidade onde estes entes são parte.

A menção feita é respeitante ao Decreto Presidencial n.º 9/96, de 28 de Agosto, tido ainda que discutível como génese do surgimento do INE, e face a pontual necessidade de adequar a

²² Artigo 2 do Decreto Presidencial n.º 9/96, de 28 de Agosto

²³ Decreto n.º 07/91, de 23 de Abril.

estrutura orgânica à dimensão da vontade deste ente público menor, através Decreto Presidencial n.5/98 de 10 de Setembro, conheceu a primeira medida tida como pontual para adequar a designação dos órgãos de forma mais consentânea com as atribuições, resultando de uma experiência prática volvidos dois anos da criação.

Releva que, contrariamente, o mesmo não se pode dizer, em relação ao Instituto Nacional de Algodão que, o ramo da actividade deve se restringir no algodão e, por ser um único sector onde este ente do direito público se obriga, a sua actividade comporta verticalidade.

O INE, pessoa colectiva de direito público dotado de personalidade jurídica, autonomia técnica, administrativa e financeira sob a tutela do Conselho de Ministros, que por sua vez delegou ao Ministro do MEF, está sediado na capital com representatividade através de delegações nas onze províncias²⁴.

As mudanças operadas na Administração Pública em especial depois de 1990, o que coincide com introdução do sistema multipartidário, veio a dar um grande impulso na abordagem estrutural das instituições por demandar uma resposta aos desafios que se colocavam naquele então, sem perder de vista a constante necessidade de introdução melhorias.

Esta situação, urgiu orientação de forma expressa para a revisão do quadro legislativo que se afigurasse desenquadrado para que os órgãos a todos os níveis adequassem os seus instrumentos ao actual contexto, medida que teve resposta incisiva ao nível dos órgãos directos, diferente resultado sendo nos órgãos indirectos onde prevalece lentidão generalizada por razões eventualmente e em nossa opinião, conexas à complexidade e vontade humana.

Foi dentro desse prisma que, face o imperativo de se completar e aperfeiçoar a normas e critérios de organização dos Ministérios, foi perentório o comando legal para no prazo de noventa dias, os Ministérios cujo Estatuto Orgânico e ou quadro do pessoal contrariasse o comando inovador, deveriam submeter proposta de revisão aos órgãos competentes, segundo disposições finais e transitórias constantes do artigo 44 do Decreto n.º 12/2015, de 10 de Junho.

²⁴ 2018, com universo de 560 funcionários onde está incluída a Escola Nacional de Estatística e as demais unidades subordinadas, sendo que: para o futuro, o quadro tipo comporta uma projecção de 950 funcionários em todo o país.

Crítica: havendo uma convergência de princípios basilares da Administração pública a reger tanto os órgãos directos assim como os indirectos do Estado, as disposições para adequação destes órgãos dentro dos prazos, deveriam ser de carácter obrigatório, pormenor agravado pela inércia passiva de entidades tutelares, eventualmente sendo este o factor gerador da mora para o Conselho de Ministros, receber e apreciar em tempo útil o novo acervo legislativo.

A consequência prática decorrente do exemplo, é o INE e INSS, dois Institutos públicos que apesar de gozarem de regime especial, com agravante de não haver uma legislação específica para materializar, os dois órgãos supra não conhecem revisão dos seus Estatutos Orgânicos a 20 e 30 anos respetivamente, situação que representa um freio na prossecução dos objectivos da Administração Pública.

A nível Central, o INE, além da Presidência, que em termos factuais de órgão colegial²⁵ passou para singular em virtude da desvinculação dos dois Vice-Presidentes, segundo o estatuto tem seis unidades orgânicas, a saber:

- a) Direcção de Integração, Coordenação e Relações Externas;
- b) Direcção de Contas Nacionais e Indicadores Globais;
- c) Direcção de Estatísticas Sectoriais e de Empresas;
- d) Direcção de Censos e Inquéritos;
- e) Direcção de Estatísticas Demográficas, Vitais e Sociais;
- f) Direcção de Administração e Recursos Humanos.

As evidências de uma orgânica que não mais respondia a dinâmica imposta pelo desenvolvimento atento ainda aos instrumentos de cariz internacional que vinculam o instituto em apreço não tardaram, daí a adequação de uma instrutura mesmo na ausência ou aguardando-se pelos seus alicerces na orgânica, como segue a disposição das orgânicas abaixo.

- a) Direcção de Planificação, Coordenação Metodológica e Disseminação (DPCMD);
- b) Direcção de Recolha de Dados de Censos e Inquéritos (DRDCI);

²⁵ Do Decreto Presidencial n.º 9/96, de 28 de Agosto, com a alteração do Decreto Presidencial n.º 5/98, de 10 de Setembro, Subsecção II sobre Órgãos Centrais, sobre a Presidência estabelece o Artigo 9 que: “A Presidência do INE é constituída por um Presidente e dois Vice-presidentes nomeados pelo Presidente da República.

- c) Direcção de Tratamento e Análise de Dados (DTAD);
- d) Direcção das Contas Nacionais e Indicadores Globais (DCNIG);
- e) Direcção de Informática e Sistemas de Informação (DISI);
- f) Direcção da Administração e Recursos Humanos (DARH);
- g) Gabinete do Controlo Interno (GCI);
- h) Gabinete Central de Estudos (GCE);
- i) Gabinete de Assuntos Jurídicos (GAJ);
- j) Gabinete do Presidente (GPINE);
- k) Gabinete de Relações Externas (GRE) e;
- l) Unidade Gestora Executora das Aquisições (UGEA).

O Presidente do INE, por sinal topo da hierarquia institucional, dirige um órgão singular em termos práticos por razões acima sufragadas, e, quanto as competências tendo as seguintes:

- a) Definir a orientação geral de gestão e dirigir a actividade do INE, com vista à realização das suas atribuições;
- b) Assegurar as relações do INE com o Ministro de tutela;
- c) Dirigir a actividade das relações externas do INE;
- d) Representar o INE, salvo quando a lei exija outra forma de representação;
- e) Submeter ao parecer do Conselho Superior de Estatística, adiante abreviadamente designado CSE, e à aprovação do Ministro de tutela, o plano e relatório anual de actividades do INE;
- f) Convocar, presidir e dirigir as reuniões do Conselho Consultivo e do Conselho Técnico de Coordenação Metodológica;
- g) Superintender na gestão dos recursos humanos, financeiros, patrimoniais e serviços de apoio geral do INE;
- h) Nomear, exonerar e demitir o pessoal de chefia dos Serviços Centrais e das delegações provinciais, e os responsáveis de outras formas de representação do INE;
- i) Exercer as demais funções que lhe sejam atribuídas por lei e pelo Ministro de tutela.

2. Os actos administrativos do Presidente do INE revestem a forma de despacho.

Na ausência de um instrumento independente a debruçar-se sobre as competências do Presidente da República, este, ao exarar despachos para nomeação ou exoneração dos

titulares ao nível do topo no INE, socorre-se da última parte do artigo 9 do Decreto Presidencial n.º/96, de 28 de Agosto.

O nosso entendimento é de que, o quadro legislativo na Administração Pública havendo conhecido assinalável evolução sobretudo nas últimas duas décadas, sendo exemplo a entrada em vigor da Lei n.º 7/2012, de 08 de Fevereiro, que estabelece princípios e normas que definem as bases da sua organização e funcionamento, nos parece não haver mais espaço para tolerar desconformidades à semelhança do que ocorre com exclusiva inserção no Regulamento do INE onde existe verdadeiros centros institucionalizados de imputação de poderes mas, não refletidos no Estatuto Orgânico²⁶.

Há consciência de que algumas decisões visavam a salvaguarda de um bem maior como existência de Gabinete de Auditoria e Inspeção Interna e Gabinete de Assuntos jurídicos entre outras, que representam demandada pela nova visão do controlo interno paralelamente à componente da legalidade que demanda órgão com atribuições específicas, entretanto, não pode haver mais escusas para perpetuar o silêncio perante a tamanha violação da lei.

A tentativa de regular forçosamente uma área atípica, como dos órgãos indirectos do Estado de regime especial, demanda uma estratégia, tanto que, acarreta procedimentos que não se confundem com Órgãos Centrais (Independentes) do Estado.

Com as devidas adaptações e recorrendo o Código Civil na qualidade de regime supletivo, o Tribunal não pode se abster de julgar invocando a falta ou obscuridade da lei²⁷. Contudo, a matéria Administrativa em especial a competência para exarar um acto, acarreta pressupostos cuja inobservância fere com gravidade o primado da lei, desencadeando consequências que em última instância podem criar fragilidades ao fim primária do Estado que é Segurança Jurídica.

Outrossim, não pode ser tolerável a tendência de tratamento indistinto destes Órgãos, tanto que a última parte do artigo 50 da Lei supra, sobre a classificação dos órgãos independentes, possa se incluir um órgão indirecto do Estado à semelhança do INE, porque esta instituição não fazendo parte de Administração Central do Estado, não existe condições juridicamente

²⁶ Diploma Ministerial n.º 151/2014, de 10 de Setembro

²⁷ Artigo 8 do CC

precedentes para a sua asserção neste grupo para não afectar a especialidade plasmada na al. b) do número 1 do artigo 94 da Lei nº 7/2012, de 08 de Fevereiro.

Sobre questões metodológicas na interpretação da lei que não podem ser descuradas nesta análise, vale a pena rebuscar o artigo 9 C.C., onde o seu número 1 estabelece, “ a interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas construir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada.

É evidente que sem estipular-se limites para o bom uso desta prerrogativa legal, haveria excesso na sua aplicação, para o efeito, o número dois do preceito em apreço faz alusão à necessidade de haver, para o uso correcto, um mínimo de correspondência com a letra da lei sem descurar a presunção que sempre deve prevalecer quanto a consideração do legislador haver sempre consagrado melhor solução e sabido exprimir o seu pensamento nos termos mais adequados.

Como é óbvio e dentro de um prisma diferente, não foi pacífica a ideia de considerar que o direito tem lacunas, de forma sumária, o que equivale ao silêncio da lei ou vazio legal, ideia contrária tendo encontrado os seus rostos na escola da exegese sobre a inexistência de lacunas.

É dentro desta esfera que para todo o Sistema jurídico vigora o princípio da cláusula que corresponde o anunciado de que tudo o que não é proibido é permitido. Este postulado também mereceu críticas em relação aos tratadistas advogando que, apenas em sede da lei penal que poderia atender e considerar que, o que não é proibido a lei permite.

Corolário: a diversidade dos Institutos públicos funda-se na sua transversalidade que por sua vez se manifesta através da conexão com outras orgânicas para melhor prossecução das suas actividades à semelhança da relação funcional com o Conselho Superior de Estatística na qualidade de órgão do Estado superiormente orienta e coordena o Sistema Estático Nacional²⁸.

²⁸ Presidido pelo Primeiro-ministro, podendo em razão da conveniência, delegar a um membro do Governo que de preferência esteja adstrito funcionalmente à planificação como ocorreu nas vésperas da realização do

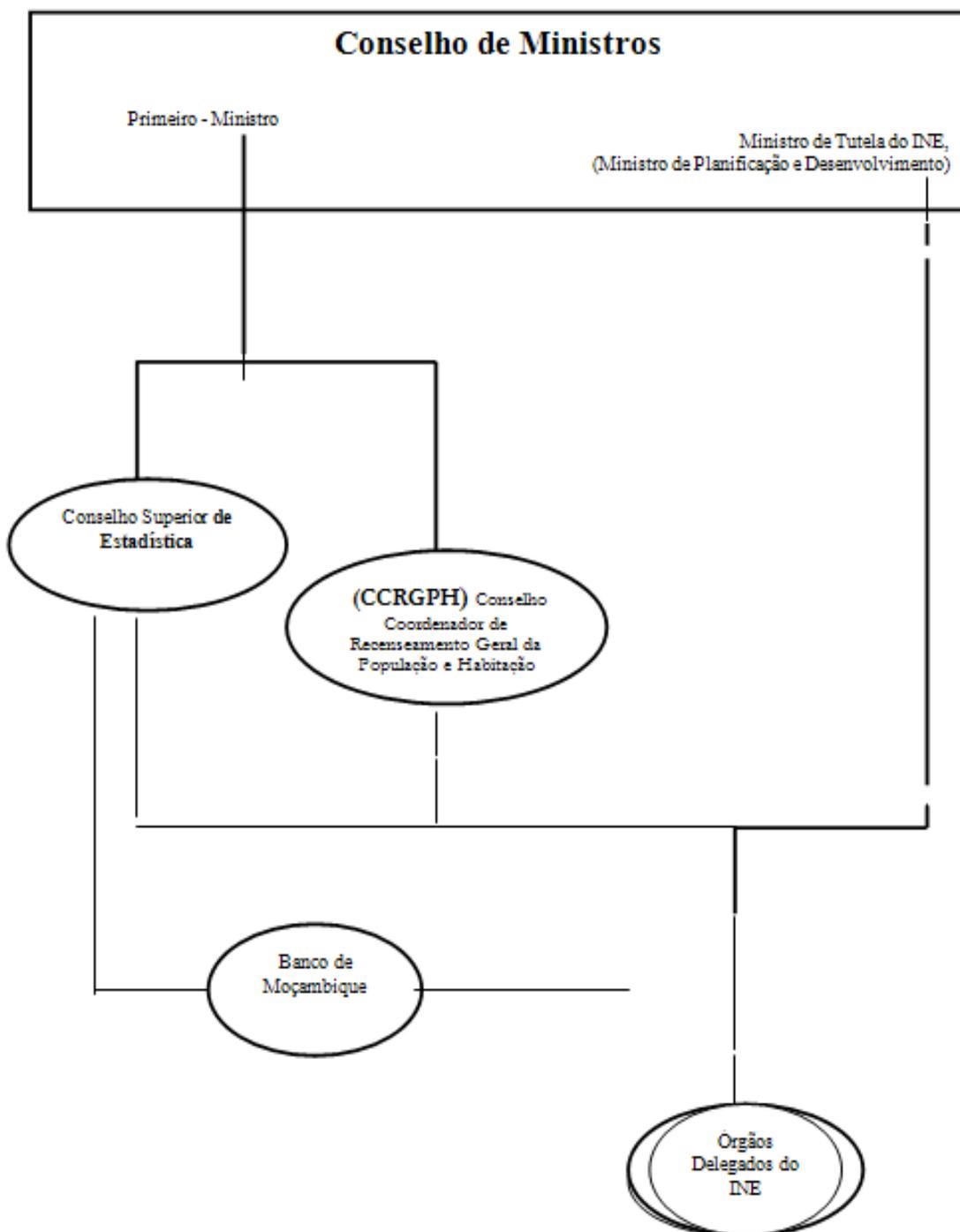


Figure 1: Conselho Superior de Estatística

Recenseamento Geral da População e Habitação, uma das maiores atividades estatísticas responsável pelos dados soberanos censitários.

CAPÍTULO III: ANÁLISE INTERPRETATIVA DAS COMPETÊNCIAS QUE SERVIRAM DE BASE PARA A CRIAÇÃO DO INE

A matéria de fundo prende-se com o valor jurídico ou eficácia do acto administrativo exarado pelo zelador primário do funcionamento correcto dos órgãos estatais, através do Decreto Presidencial n.º 9/96, de 28 de Agosto.

A percepção deste relevante capítulo e epicentro da dissertação impõe, antes de mais, a feitura de uma breve resenha sobre os antecedentes jurídico-legais, que em grande medida correspondem o acervo legislativo, sem o qual, seria extremamente difícil fazer esta abordagem, tendo em conta que, a interpretação das leis ordinárias deve respeitar de forma estrita a lei mãe, isto é, a Constituição.

Com efeito, não será perdida de vista esta regra, mormente, avançando para uma referência sobre alguns princípios constitucionais e sobre o dever de respeitá-la, para o caso, o número 2 do artigo 38 que estabelece: os actos contrários ao estabelecido na Constituição são sujeitos á sanção nos termos da lei.

E, considerando acto jurídico como conduta humana voluntária, quer por acção ou omissão, que produz efeitos na ordem jurídica ainda que esses efeitos não tivessem sido queridos pelo agente, coloca-se a pertinência de indagar se houve ou não a violação da lei mãe na criação do INE através do Decreto Presidencial supracitado?

A responder esta questão de grande relevância, arrasta consigo a dimensão de licitude ou ilicitude de actos administrativos que por sinal, são de natureza constitucional.

Aliás, outra matriz a ter em conta, prende-se com o comando que obriga a conformidade das leis ordinárias a lei mãe sob pena daquelas, padecerem de vícios por desconformidade²⁹.

²⁹ N. 4 do artigo 2 da Constituição da Republica de Moçambique.

4. Institutos Públicos do Regime Especial

A consagração do regime especial para algumas instituições da Administração indirecta do Estado, suscitam interpretações difusas ainda que seja consensual sobre intenção assertiva do legislador.

A questão fulcral é a previsão do n.º3 do artigo 94 da LEBOP que estabelece o regime especial dos institutos públicos, isto é, definindo em legislação específica. Esta colocação emerge a questão de se saber se já existe um instrumento físico ou se trata de uma mera previsão a significar que, a legislação em referência deve ser vertida em estatutos orgânicos de cada um destes entes menores.

Em nossa opinião e prevalecendo a falta de regulação específica desta matéria, somos solidários por ser produtora a revisão de estatutos orgânicos dos institutos especiais para integração de novos elementos a refletir a especialidade.

Aliás, como bem precisou a administrativista CHAMBAL, ALFREDO, o estudo das instituições subordinadas apresenta-se muito difícil na medida em que o seu regime legal não é uniforme e consta no diploma de criação de cada uma delas.

Fundamentos a considerar para adequar o regime especial: no caso do INE, volvidos mais de vinte e dois anos após a aprovação o Decreto Presidencial n.º 9/96, de 28 de Agosto, respeitante à criação do INE, atento às diversas reformas operadas no sector público ao longo do tempo, associado ainda à modernização dos diferentes sistemas de produção estatística a nível mundial, a legislação foi exigindo uma espécie de ajustamento à realidade nacional e internacional.

Este desiderato impõe também um aprofundamento em vários eixos de investigação, sendo matéria de destaque a reflexão espelhada para dentro de África atento as convenções vinculativas ao nível da região assim como os demais com carácter mais abrangente em razão das estratégias de harmonização global de estatísticas ao nível de África, os princípios emanados na Carta Africana de Estatística, além continente, os princípios aglutinadores do

3ro. Manual das Nações Unidas, são instrumentos de referência obrigatória que concorrem para enquadramento diferenciado dentro dos entes públicos menores que gozam do princípio da especialidade.

Esta análise, acarreta a necessidade de refletir sobre o estágio das unidades orgânicas atento ao tempo que decorre desde a criação do INE que por sinal objecto do estudo, tendo em conta o desenvolvimento das instituições na constante busca de mecanismo para melhorar cada vez mais a sua prestação na função pública.

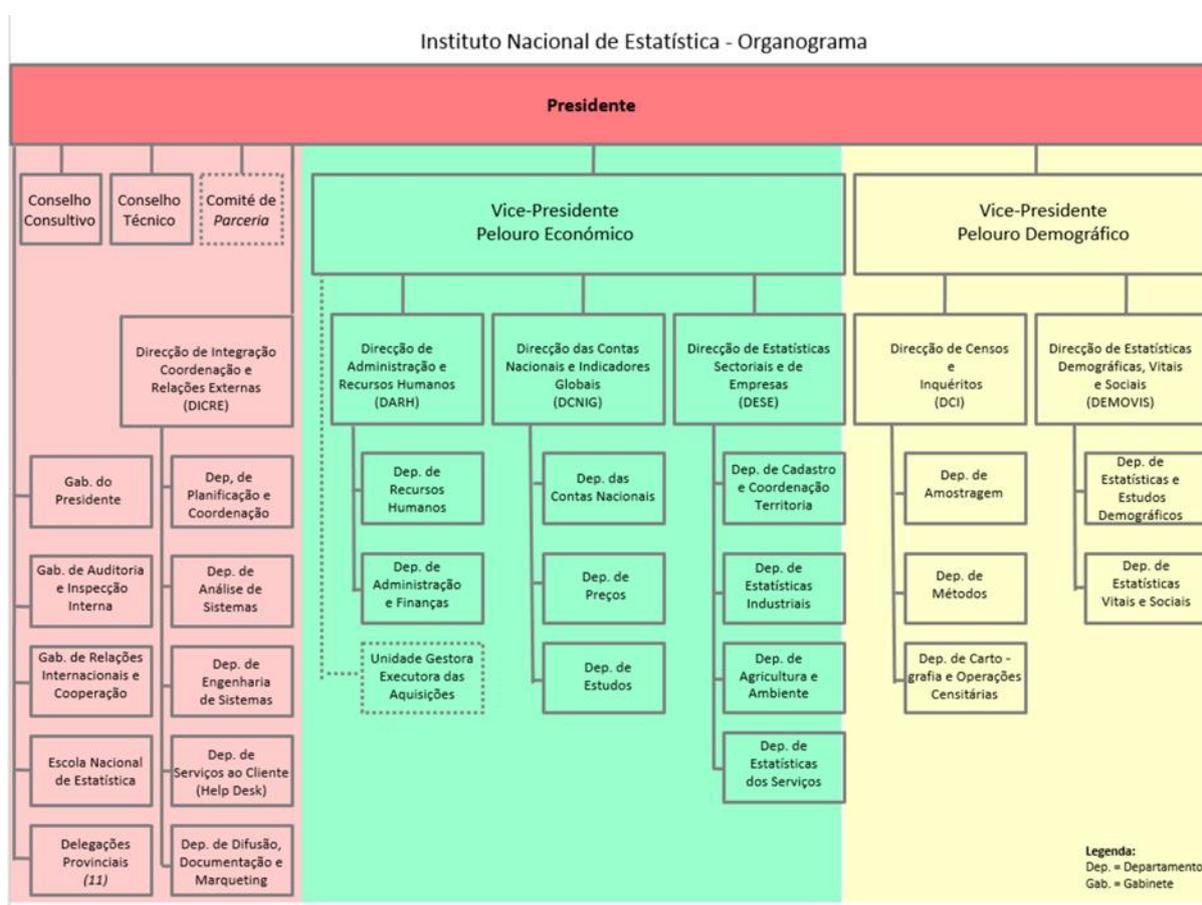


Figure 2: Organograma do INE

4.1. Limitações interpretativas na materialização do regime especial

O carácter especial do INE, resultante da interpretação do artigo 77, alínea b) do nº 1 e nº 3 do artigo 94, todos da Lei n.º 7/2012, de 8 de Fevereiro, que aprova a Lei de Base da Organização e Funcionamento da Administração Pública, conjugados com alínea b) do nº 3 do artigo 2 do Decreto n.º 41/2018, de 23 de Julho; com esta previsão por meio de um

decreto, entende-se que: estaria materializada a especialidade do INE, na qualidade de órgão executivo central do SEN, conforme estabelecido no nº 1 do artigo 19 da Lei nº 7/96, de 5 de Julho, (Lei do Sistema Estatístico Nacional).

Esta análise, à semelhança da competência exercida sobre outras entidades tuteladas pelo Ministro das Finanças, como é o caso do Centro de Desenvolvimento do Sistema de Informação de Finanças (CEDSIF) descrito na parte final do nº 2 do artigo 2 do Decreto nº 27/2012, de 26 de Julho, que introduz alterações ao Decreto nº 34/2010, de 30 de Agosto, que cria o CEDSIF, mereceu aprofundamento em especial aquando da apreciação do regime remuneratório, onde urgiu a necessidade de introduzir no decreto que redefine a natureza, atribuições e competências do órgão, definidas pelo Decreto Presidencial nº 9/96, de 28 de Agosto, a cláusula sobre as competências da entidade tutelar.

Com efeito, foi prevista a apreciação do plano de actividades, o orçamento e o relatório de actividades do INE e submeter-se à aprovação do Conselho Superior de Estatística; aprovar os regulamentos Internos do INE, das Delegações Provinciais e da Escola Nacional de Estatística e aprovar o estatuto remuneratório do pessoal do INE, este último, representando uma flexibilidade a adequar-se com o quadro legal vigente.

Em resultado deste trabalho foram identificadas outras matérias que importa rever como forma de reforçar a Lei nº 7/96, de 5 de Julho. Exemplo: os estatutos orgânicos fazem referência ao mecanismo à indicação do corpo directivo.

Todavia, a intervenção do Estado através do Ministro, sendo excepção o Presidente, na escolha dos dirigentes ao nível do topo da hierarquia nos institutos públicos, vem a dar suporte ao objectivo estatal de não ficar alheio quanto aos *modus operandi* para materializar os fins que lhes são adstritos na administração indirecta, que, em boa verdade é também materializada pelos Institutos públicos.

Artigo 3 - Atribuições e competências, o INE é o órgão executivo central do Sistema Estatístico Nacional, abreviadamente designado SEN, conforme definido na Lei nº 7/96, de 5 de Julho, a quem cabe a produção e difusão de informação estatística oficial de interesse geral para o país.

2. Nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 19 da Lei nº 7/96, de 5 de Julho, são cometidas ao INE as seguintes atribuições:

a) Notação, apuramento, difusão e coordenação dos dados estatísticos de que vier a ser incumbido pelo Governo nos termos do seu plano de actividades anual, aprovado pelo Ministro de tutela, tendo em conta as linhas gerais da actividade estatística nacional e respectivas prioridades definidas pelo Conselho Superior de Estatística;

Do exposto resulta que, os dois preceitos acima decorrentes do Estatuto orgânico do INE aprovado pelo Decreto Presidencial n.º 9/96, de 28 de Agosto, sobre as atribuições e competências, fazem remessa à Lei n.º 7/96, de 5 de Junho, esta, do SEN, reforçando a nossa posição de que, ainda que o Decreto supra visasse conferir um cunho de caris officioso, não restam dúvidas de que comportando a maior força normativa é mesmo da Lei, por sinal que está ao patamar mais alto na hierarquia, arrasto, tendo absorvido importantíssimos elementos que conferem a génese existencial do INE.

Corolário: manifesta aqui a teoria de nascimento implícito por sinal génese existencial do INE plasmada no artigo 19 da Lei n.º 7/96, de 5 de Junho, e um nascimento explícito que por maioria de razão é aferição de um cunho homologativo via Decreto Presidencial n.º 9/96, de 28 de Agosto.

4.2. Revisão da Lei - Saídas Jurídicas

A questão da revisão reveste uma complexidade que transcende mera vontade de materialização por parte duma comissão na medida em que, além dos limites matérias que a própria CRM descobre, há factor horizonte temporal³⁰ para o efeito.

Exemplo: o intérprete tem de desempenhar por excelência o papel que lhe cabe, nesta esteira e secundando **MIRANDA, JORGE P,301** ao discernir e qualificar, caso a caso, as diferentes situações e ao propor soluções idóneas.

³⁰ cinco anos depois da entrada em vigor da última lei revista, nos termos que melhor consagra as disposições conjugais dos artigos 291, 292 e 93 da CRM-2004

Aliás, não há dúvidas e para tal já foi feita a referência, leis claras não existem tornando a interpretação um exercício que deve ser presente para a melhor compreensão e subsequente materialização de conteúdos preceituais.

Outrossim, ainda que não tenha sido possível um encerramento que as partes almejavam sobre o processo da revisão da Legislação do INE onde era expectável a descontinuação de um Estatuto Orgânico que já não mais responde os ensejos da instituição, considerando ainda que a onerosidade do processo de revisão deve ser coroadado por melhor resultado de maximização dos resultados alcançados³¹.

Vale referir as conclusões e recomendações desse trabalho que, apesar do tempo poderia eventualmente concorrer para evitar a duplicação de esforços foram as seguintes:

1. Saber o entendimento do MAEFP, sobre o estatuto dos delegados provinciais de estatística
2. Clarificação da questão relacionada com a obrigatoriedade de resposta de alguns dados pessoais, no âmbito da actividade estatística oficial, tendo em conta o conceito indeterminado de reserva da vida privada previsto na Constituição, podendo ser acautelada esta questão com uma alteração à formulação do preceito constitucional.
Hipóteses que respeitam à alteração da estrutura do CSE.
4. A supressão do Conselho Coordenador de Recenseamento Geral da População na estrutura do SEN, passando a funcionar como comissões especializadas do CSE o que implica alterações na Lei e Regulamento do Recenseamento Geral da População e Habitação.
5. Aprofundamento sobre o regime de contravenções estatísticas.
6. Harmonização de toda a legislação estatística (Regulamento do SEN, Estatuto Orgânico do INE e Regulamento interno).

³¹ Súmula do relatório produzido na primeira missão de assistência técnica do INE_PT ao INE-M, versão final de 30 de Junho de 2010, à coberto do concurso Público lançado para o efeito.

7. Absolver as recomendações do 3º Manual de Estatística das Nações Unidas.

Recomendações

_ ENVIO de todos os contributos que permitam esclarecer as questões em aberto relacionadas com o estatuto do INE, dos delegados provinciais e regime da contratação de entrevistadores, no âmbito dos trabalhos desenvolvidos pelo GT do INE Moçambique com MFP.

_ PROMOVA as acções necessárias junto dos órgãos competentes para que em sede de eventual revisão constitucional a obrigatoriedade de resposta da recolha de dados pessoais, no âmbito da actividade estatística oficial, não sofra constrangimentos.

_ RECOLHA contributos para os vários diplomas que irão ser objecto de revisão, nomeadamente nos termos e prazos referidos no cronograma anexo 4 ao presente relatório.

_ PROCEDA AO ENVIO DOS CONTRIBUTOS resultantes da análise efectuada pelo juiz do Tribunal Administrativo no que concerne ao regime das contravenções, visto prévio dos contratos temporários e forma legal do estatuto orgânico do INE.

_ ARTICULAR o GT de forma coordenada com a consultoria do INE P todas as questões que tenham implicações na reformulação dos diplomas para que o calendário da revisão possa ser cumprido.

4.3. Crítica ao processo da revisão do acervo legislativo do INE.

A oportunidade de participar na feitura de um instrumento legal é um exercício que expressa a liberdade ou vontade de um povo, sendo por essa via de capital importância a valoração de um papel activo dos próprios destinatários no processo de materialização dos textos legais.

Motivo: ainda que haja boa intenção aliada a conhecimentos específicos, uma revisão antecedida por lançamento de um concurso internacional, à semelhança do que ocorreu aquando da primeira iniciativa para a revisão da lei do SEN, em nossa opinião nos pareceu não ter sido eficaz, não só por ter claudicado no desfecho que visava, mas sim e sobretudo, a preterição ou uso residual da massa crítica interna no processo

O INE reveste uma grande complexidade em razão da transversalidade do órgão, o que demanda um estudo antecipado da metodologia e critérios de seleção dos instrumentos a serem pontualmente revistos sem perder de vista os limites impostos pela constituição para a conformidade do acervo legislativo.

Exemplo: a onerosidade de actividade censitária demanda tomada de medidas correctivas com suporte legislativo. Entretanto, não se vislumbrando até então e internamente, uma janela aberta capaz de suprir o défice orçamental que sempre se verifica, colocando os gestores a um exercício titânico para o país não correr risco de hipotecar a realização, em tempo útil, a megaoperação censitária, sensível e repleta de etapas de observância obrigatória sob pena de comprometer o desejável rigor técnico que por sua vez acarreta consequência passível de censura por força de instrumentos internacionalmente usados para a devida classificação³².

As iniciativas para a criação de um fundo de sustentabilidade para fazer face o grande desafio de défice orçamental para a realização de CENSOS, ainda de se louvar largamente, ainda no formato de projecto, lhes são depositadas grandes expectativas por ser uma solução que poderá colocar termo às constantes preocupações para colmatação do défice.

³² Muito bom, Bom, Regular ou Mau, classificação que obedecendo determinados critérios é aferida ao censo finda a publicação de dados definitivos.

4.4. Outras variantes de conflitos em razão das competências

No âmbito do processo de descentralização em curso no país, introduzido pela Lei nº 8/2003, de 19 de Maio, que estabelece princípios e normas de organização, competência e funcionamento dos órgãos locais do Estado preconiza a adopção de formas de governação progressivamente mais descentralizadas.

O Plano Estratégico do Sistema Estatístico Nacional (PE-SEN) 2008-2012, tinha como um dos objectivos “criar progressivamente a capacidade de produção estatística ao nível de distritos e municípios que respondam às necessidades do processo de governação local e nacional”.

Para efectivação deste objectivo, o INE, na qualidade de órgão reitor do SEN, elaborou em 2010 um Plano de Fortalecimento das Estatísticas Territoriais que tinha como objectivo desenvolver a capacidade de recolher, processar e usar as estatísticas oficiais produzidas ao nível distrital e municipal, fazendo uso da função dos Órgãos Locais do Estado, de representar o Estado a nível local, ficando responsáveis pela execução de todos os serviços do Estado que não estejam expressamente atribuídas a um Serviço Distrital.

No mesmo ano foram levadas a cabo acções de capacitação dos pontos focais indicados pelos Governos Distritais e foi criada a primeira base de dados das ET. De igual forma, o Plano Estratégico do Sistema Estatístico Nacional (PE-SEN) 2013-2019 tem como um dos objectivos específicos a “Consolidação e extensão da produção de estatísticas territoriais até ao nível de posto administrativo e reduzir o tempo de disseminação dos dados”.

Com este plano pretende-se ainda, com base nos dados administrativos originados nos diferentes sectores do SEN, produzir dados e informação estatística de qualidade, fiável e harmonizada de acordo com os padrões internacionalmente aceites e que sejam representativos até ao nível Distrital, Municipal e de Posto Administrativo.

Salienta-se que estas Agências, ainda que não constituindo verdadeiras unidades orgânicas do INE, a sua implementação não implica encargos orçamentais adicionais ao Estado, tendo em conta que as mesmas estão concedidas para funcionar junto às Secretarias Distritais e dos Postos Administrativos, através de Pontos Focais de Estatísticas Territoriais locais entre os respectivos quadros, ligados à área de planificação e/ou de produção estatística.

No entanto, algumas dificuldades de ordem práticas na concepção duma unidade desta natureza (com certos poderes) caso a entidade tutelar se achar com limitações legais para autorizar em razão de não haver título de habilitação socorrendo-se ao facto de exercer uma competência delegada pelo conselho de Ministros, torna-se assim matéria incontornável tendo em conta a pertinência de transferir o sistema de produção para os distritos, postos administrativos e municípios, os quais serão responsáveis pela recolha, processamento e disseminação dos seus dados.

4.5. Problematização do estatuto remuneratórios em razão do regime especial

O factor tempo que a instituição leva desde a sua fundação sem se fazer qualquer revisão do sistema remuneratório, aliado à preterição do vínculo laboral com Estado por parte de funcionários especializados em vários seguimentos de produção estatística oficial, cria um grande constrangimento e por sinal, é feita menção deste facto na fundamentação do pacote remuneratório

O MEF sendo a entidade competente a exercer tutela financeira nos institutos públicos, por um lado, na qualidade de membro do governo que exerce competência por delegação do Conselho de Ministros³³, por outro, constitui dois polos de convergência sobre o mesmo titular o que justifica o incontornável itinerário do expediente da revisão do acervo legislativo onde se encontra igualmente a proposta do estatuto remuneratório.

Súmula sobre este pacote: no segundo trimestre de 2018 foram submetidos ao MEF no âmbito da tutela que o titular exerce sobre o INE, primeiro, na qualidade de membro do governo em cumprimento do poder ora delegado pelo Conselho de Ministros e, segundo, na qualidade de Ministério que superintende a área das Finanças³⁴, que define as atribuições e competências do Ministério da Economia e Finanças³⁵.

³³ Cf. anexo 01

³⁴ Competência atribuída pelo ponto xvi da alínea b) do artigo 3 do Decreto Presidencial nº 6/2015, de 2 de Março

³⁵ Para a concretização das suas atribuições, o Ministério da Economia e Finanças tem as seguintes competências: exercer a tutela financeira sobre os institutos públicos.

Quanto à matéria de fundo aduzida na nota supra, o MEF orientava ao INE para indicar a cobertura legal para a fixação do regime remuneratório, que poderia ser decreto regulamentando/clarificando a Lei n.º 7/96, de 5 de Julho, o que por sua vez significaria albergar na proposta de decreto que redefine a natureza, atribuições e competências do INE entre outras matérias relevantes: o carácter especial do INE, resultante da interpretação de vários instrumentos, a destacar, primeiro, o artigo 77 da Lei n.º 7/2012, de 8 de Fevereiro, que aprova a Lei de Base da Organização e Funcionamento da Administração Pública;

A lei em referência, sobre o princípio da tipicidade estabelece: *as pessoas colectivas integradas na Administração Indirecta do Estado só podem dispor de poderes públicos, de direitos e assumir deveres estritamente necessários para a realização do interesse que lhes for cometido por lei;*

Atento às especificidades dos Institutos Públicos, através da alínea b) do n.º 1 do artigo 94, do diploma legal acima referido, o legislador moçambicano estabeleceu a base legal do regime especial³⁶ com raríssimas peculiaridades na função pública.

O preceito anterior reitera sumariamente o previsto no n.º 1 do artigo 19 da Lei n.º 7/96, de 5 de Julho, (Lei do Sistema Estatístico Nacional), nos termos do qual o INE é o órgão executivo central do SEN;

O Regime especial do INE é ainda reforçado por via de exclusão na alínea b) do n.º 3 do artigo 2 do Decreto n.º 41/2018, de 23 de Julho, ao estabelecer que: *excluem-se da aplicação do presente Decreto, as seguintes instituições do Estado que se regem por legislação específica; citamos: órgão executivo central do Sistema Estatístico Nacional, quando tenha a natureza de instituto pública.*

A forma concisa das previsões legais supra solidifica que por meio de um decreto e atento à hierarquia das normas, estaria a ser materializada a especialidade do INE, na qualidade de órgão executivo central do SEN, conforme estabelecido no n.º 1 do artigo 19 da Lei n.º 7/96, de 5 de Julho, nos termos do qual *o INE órgão executivo central do SEN que tem por*

³⁶ gozam de regime especial, na estrita medida do necessário à especialidade do órgão executivo central do Sistema Estatístico Nacional (SEN) quando tenha natureza do instituto público;

*objectivo a notação apuramento, coordenação e difusão da informação estatística oficial do País e subordina-se ao Conselho de Ministros.*³⁷

A competência da entidade tutelar para aprovar o regime remuneratório do INE, à semelhança da competência exercida sobre entidades por si tuteladas é uma das formas para a manifestação da especialidade que, conseqüentemente o INE goza por força da lei.

Como corolário, urge introduzir no decreto que redefine a natureza, atribuições e competências do órgão, definidas pelo Decreto Presidencial n.º 9/96, de 28 de Agosto, a cláusula sobre as competências da entidade tutelar, com o seguinte teor:

apreciar o plano de actividades, o orçamento e o relatório de actividades do INE e submeter à aprovação do Conselho Superior de Estatística.

Aprovar os regulamentos Internos do INE, das Delegações Provinciais, da Escola Nacional de Estatística, do Centro de Processamento de Dados e do Centro de Informação e Documentação Estatística.

Por que a lei assim trata, deve haver uma clara diferenciação entre os institutos públicos enquadrados no regime geral, regulado pelo Decreto n.º 41/2018, de 23 de Julho, que estabelece as normas que regulam as atribuições, autonomia, regime orçamental, organização e funcionamento dos institutos, fundações e fundos públicos e os especiais decorrentes do artigo 94 da Lei n. 7/2012, de 8 de Fevereiro.

Por força da alínea b) do n.º 3 do artigo 2 do Decreto em alusão e supra, que passamos a citar: excluem-se da aplicação do presente Decreto, as seguintes instituições do Estado que se regem por legislação específica: órgão executivo central do SEN, quando tenha natureza do instituto público. Esta é a causa justificativa para inaplicabilidade do regime geral ao INE.

Não sendo aplicável, existe uma aparente lacuna cuja integração será feita com a aprovação do decreto descrito admitindo que, o carácter especial do INE não se resume apenas na qualidade de órgão executivo central do Sistema Estatístico Nacional, mas sim e sobretudo, na sua natureza, atribuições e competências, por inerência circunstancial incluindo aqui o

³⁷ Leitura conjugada com a já citada alínea b) do n.º 1 do artigo 94, da Lei n.º 7/2012, de 8 de Fevereiro;

regime remuneratório como uma das garantias para a gestão da qualidade na produção das estatísticas oficiais.

Por via da regra, as atualizações anuais das remunerações são aprovadas a nível do Conselho de Ministros após concertações feitas com várias entidades públicas e privadas e, haveria necessidade de conferir aos funcionários do INE um estatuto remuneratório diferente do aplicável actualmente.

Assim, recorrer apenas ao instrumento legal que fixou as actuais remunerações para justificar a revisão da proposta não seria suficiente, carecendo de um instrumento legal que pudesse conferir aos funcionários do INE um estatuto diferente do regime geral.

Em nossa opinião e sem perder de vista as políticas de compatibilização ou redução de assimetrias salariais na função pública atento às carreiras, a comparação deve ser feita no que é igual, tanto ao nível interno assim como externo, por essa via e havendo necessidade de fazer-se uma equipação dos estatutos remuneratórios, procederia se se atendesse as especificidades destes entes públicos menores, aliás, um dos fundamentos para a sua diferenciação é justamente o seu regime geral e especial,

Por conseguinte, a base a ter em conta seria de salários ao nível de Institutos de regime especial. Aliás, uma análise comparativa entre o nível de salários auferidos pelos funcionários do INE e as outras instituições da Administração Pública tuteladas por mesma entidade, evidenciou que aquele ente público menor ainda coroado de regime especial resultante da interpretação da LEBOAP³⁸; em termos salariais, de facto, o INE, órgão reitor do SEN, está muito abaixo.

Ao nível externo, a comparação feita com as suas congéneres da região Austral de África, constatou-se que existe um grande desnível, sendo que o INE encontra-se igualmente muito abaixo, sólido fundamento militando a favor da pretensão de reduzir o fosso, com vista a replicar melhor os ganhos na prossecução objectiva das suas atribuições³⁹.

³⁸ Disposições conjugais constantes do artigo 77, alínea b) do n.º 1 e n.º 3 do artigo 94, todos da Lei n.º 7/2012, de 8 de Fevereiro, que aprova a Lei de Base da Organização e Funcionamento da Administração Pública, e alínea b) do n.º 3 do artigo 2 do Decreto n.º 41/2018, de 23 de Julho

³⁹ Nos últimos anos o INE tem sido confrontado com abandono de funcionários especializados para outros sectores da administração pública com melhores propostas salariais, assim como para o sector privado.

4.6. Ecos da Lei nº 7/2012, de 8 de Fevereiro, sobre o Princípio da especialidade

As pessoas coletivas integradas na Administração Indireta do Estado só podem dispor de poderes públicos, de direitos e assumir deveres estritamente necessários para a realização do interesse que forem cometidos por lei.

Se extrai do artigo 94 da lei supra, que: gozam de regime especial, na estrita medida do necessário à especialidade, o órgão executivo central do SEN quando tenha natureza do instituto público, todavia, o regime especial dos institutos públicos é definido em legislação específica, e, o INE à semelhança do INSS, porque instituições abarcadas, aguardam envoltos em esforços para ver o seu quadro legal revisto à medida de novas exigências para estes entes.

4.7. Decreto nº 41/2018, de 23 de Julho, Reforço da Especialidade por via da Exclusão

Artigos 2: excluem-se de aplicação do presente Decreto, as seguintes instituições do Estado que se regem por legislação específica: Órgão executivo central do sem quando tenha natureza do instituto público. Com esta previsão por meio de um decreto, entende-se estar materializada a especialidade do INE, na qualidade de Órgão Executivo Central do SEN.⁴⁰

A competência da entidade tutelar para aprovar o regime remuneratório do INE, à semelhança da competência exercida sobre outras entidades por si tuteladas, como é o caso do Centro de Desenvolvimento do Sistema de Informação de Finanças (CEDSIF) descrita na parte final do nº 2 do artigo 2 do Decreto n.º 27/2012, de 26 de Julho, que introduz alterações ao Decreto n.º 34/2010, de 30 de Agosto, que cria o este órgão.

Como autoridade do SEN, o INE tem a prerrogativa de coordenar as actividades de elaboração e aprovação de normas técnicas, nomenclaturas, conceitos e definições uniformes

⁴⁰ n.º 1 do artigo 19 da Lei n.º 7/96, de 5 de Julho

de aplicação imperativa por todos os órgãos produtores de estatísticas oficiais, de modo a garantir a harmonização, integração e comparabilidade das estatísticas produzidas.

Como forma de fazer face às vicissitudes acima expostas e por se entender que a especialidade plasmada no texto legal está ainda longe de materialização formalmente, propôs-se junto as entidades de direito o dossier que contem carreira de regime especial diferenciado para os funcionários que desempenham funções no INE, independentemente da sua área de afectação ou formação, com uma estrutura salarial igual, com as mesmas possibilidades de evolução na carreira, mecanismo visto como produtor por observar os demais imperativos legais na função pública entre outra legislação avulsa.

4.8. Subunidades Orgânicas: o modelo de Agências Distritais e Locais de Estatísticas-Competências para a sua Criação

No âmbito do processo de descentralização em curso no país, introduzida pela Lei n.º 8/2003, de 19 de Maio, que estabelece princípios e normas de organização, competência e funcionamento dos órgãos locais do Estado preconiza a adopção de formas de governação progressivamente mais descentralizadas urgindo a desmistificação das competências para sua criação.

A efetivação deste comando objectiva criar progressivamente a capacidade de produção estatística ao nível de distritos e municípios que respondam às necessidades do processo de governação local e nacional através da produção de dados e informação estatística de qualidade, fiável e harmonizada de acordo com os padrões internacionalmente aceites e que sejam representativos até ao nível Distrital, Municipal e de Posto Administrativo⁴¹.

Neste sentido e com vista à implementação das Estatísticas Territoriais a nível Distrital e de Posto Administrativo, solicitou-se autorização ao Ministro para a criação de Agências Distritais e Locais de Estatística, em cumprimento do disposto no nº 2 do artigo 2 do Estatuto Orgânico do INE, aprovado pelo Decreto Presidencial n.º 9/96, de 28 de Agosto.

⁴¹ Para o sucesso das ET foram levadas a cabo acções de capacitação dos Secretários Permanentes Distritais, Delegados Provinciais do INE, Chefes de Departamento Provincial das Delegações Provinciais do INE e das Direcções Provinciais de Economia e Finanças.

Salienta-se que estas Agências, não constituindo verdadeiras unidades orgânicas do INE, a sua implementação não trará encargos orçamentais adicionais ao Estado, tendo em conta que as mesmas funcionarão junto das Secretarias Distritais e dos Postos Administrativos, através de Pontos Focais de Estatísticas Territoriais, a serem indicados localmente, entre os respectivos quadros, ligados à área de planificação e/ou de produção estatística.

A questão de fundo que se coloca é de saber-se: atento ao facto do Ministro de tutela exercer competência delegada pelo Conselho de Ministros, há ou não espaço para autorizar, validamente, a criação de Agências Distritais e Locais de Estatística?

Ainda que seja de extrema relevância o Ministro de Economia e Finanças em razão da maior ou menor impacto orçamental pelo resultantes do seu funcionamento ainda que para o caso das agências seja de facto previsível o menor impacto ainda que reconhecida a propensão de variação em razão do desenvolvimento assimétrico dos distritos, a questão chave prende-se ao formalismo a observar-se para o efeito.

Em nossa opinião e atento ao Decreto Presidencial n.º 9/96, de 28 de Agosto, sobre a condição para o Ministro autorizar a criação das Agências pode não ser condicionada nouro instrumento e em separado, sendo bastante invocar o n.2 do artigo 2 do instrumento supra.

Em nossa opinião e vendo as devidas cautelas que tanto o INE assim como MEF tem, mas cada uma desta instituição tem em razão das suas atribuições, deve haver previsão taxativa na Lei sobre a habilitação da delegação de tal sorte que, seja praticada validamente o acto da sua criação.

4.9. Diferença entre Administração directa e Administração Indirecta

A Administração Pública possui vários sentidos, mas o que nos interessa neste momento e o conceito estrito em sentido objetivo formal e orgânico segundo o qual, a Administração Pública é o conjunto de pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos que exercem a função administrativa.

Pois, a função Administrativa é um instrumento de realização direta e imediata dos direitos fundamentais, por meio do qual a Administração Pública executa as leis para prestar serviços a população ou gerência da máquina administrativa.

Por exemplo: quando um órgão faz uma licitação pública, estará exercendo a função Administrativa da mesma forma quando o INSS presta atendimento de seguros do regime geral de Providencia social estará exercendo a função Administrativa.

Conclui-se: quanto aos traços diferenciadores pode-se aferir a sua ligação directa ao executivo quando a Administração é directa, observando o contrário na indirecta.

4.10. Eficácia dos Despachos Presidenciais dirimindo matérias sobre o INE

Ainda na CRM-1990⁴², estabelece a alínea d) do artigo 121, sobre a direcção governativa que, é da competência do Presidente da República, nomear, exonerar e demitir os Ministros e Vice-Ministros.

Na CRM-2004, ora revista pontualmente através da Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho, alínea a) n.2 do artigo 159, há reservas para o Presidente da República praticar validamente actos sobre os titulares dos órgãos da Administração indirecta do Estado, conforme poder ser feita a verificação, a dispor nos termos seguintes:

Na direcção da acção governamental, compete ao Presidente da República:

- a) Convocar e presidir às sessões do Conselho de Ministros;
- b) Nomear, exonerar e demitir o Primeiro-Ministro;
- c) Criar ministérios e comissões de natureza ministerial;
- d) Nomear, exonerar e demitir:
 - os *Ministros e Vice-Ministros*;
 - os Governadores Provinciais;
 - os Reitores e Vice-Reitores das Universidades estatais;
 - o Governador e o Vice-Governador do Banco de Moçambique;
 - os Secretários de Estado.

⁴² Não é descurado o postulado de que a Constituição nova revoga a anterior. Contudo, a melhor percepção das matérias em apreço, exige que seja revisitada com alguma constância a CRM de 90, para o bem da coerência na análise conjunta, em especial na identificação de elementos determinantes que poderão ter concorrido para chamar-se à colação o preceito que serviu de suporte para a criação do INE.

Olhando para o sentido e alcance dos preceitos Constitucionais do parágrafo anterior fica-se com impressão de estar aqui o suporte legal para o Presidente da República chamar a si a competência para praticar (validamente) os actos de natureza administrativa a recair sobre os Institutos Públicos, caso específico do INE.

O Presidente da República, na tripula dimensão: zelar pelo funcionamento correcto dos órgãos do Estado, ser garante da Constituição e chefiar o governo, entre outros cunhos que conformam o seu estatuto, dispõe de competências para que o seu exercício seja efetivamente realizado nos melhores ditames da Lei. Equivale dizer, a lei limitante primário para que não haja ofensa à ordem jurídica.

Entretanto, levanta-se aqui a questão da eficácia dos actos a incidir nos institutos públicos na qualidade de centro institucionalizado de imputação de poderes ou ainda sobre os seus titulares como tal, em ambos casos, praticados por figura supra, sem que no entanto estejam previstas nos domínios constitucionalmente previstos para exercício das competências.

Ainda que seja aceitável a impossibilidade de esgotar-se na totalidade os actos a ser praticados pelo Presidente da República, levanta-se ainda a questão de saber até que ponto pode exercer um acto legislativo criando um órgão (INE através do Decreto Presidencial) e noutro, (Despacho Presidencial) chamar à colação competência do órgão por si criado para nomear os titulares.

A questão de fundo não se circunscreve na figura do Presidente para a prática do acto, mas sim, em que se funda a competência ou quadro de habilitação da mesma. Em nossa opinião e à semelhança dos que observamos, duas linhas a ter em conta, a saber:

O génesis do INE, querendo-se, verdadeiro nascimento, prévio ao Decreto Presidencial n. 9/96, de 28 de Agosto, ainda que o primeiro artigo, faça menção taxativa da criação da pessoa colectiva em apreço.

Motivo: entendemos que, verdadeiramente, o INE na sua qualidade de órgão reitor do SEN, nasce em sede da Lei n.7/96 de 5 de Julho, artigo 19, sendo mais evidente ao observar a forma inequívoca como o legislador discorreu a natureza, objecto e competência.

Quanto ao Decreto Presidencial n. 9/96, de 28 de Agosto, longe de termos um desvio legal consumado, pensamos à respeito que razões objectivas concorreram para que assim se procedesse, não sendo de estranhar um aturado exercício nos sectores com poder legislativo faltando menos de um ano para a realização do segundo Recenseamento Geral da População e Habitação, cuja condição era, primeiro, um quadro regulador.

Com efeito, a actividade Censitária ficou materializada com aprovação da Lei n.12/97, de 31 de Maio. Depois do primeiro Censo pois independência que teve lugar em 1980, dez anos depois não estavam criadas as condições para a realização do segundo, que veio a ocorrer volvidos 17 anos, isso em Agosto de 1997 nos termos do artigo 8 e 12 da lei supra.

A parte preambular, de forma elucidativa faz referência ao preponderante papel do INE ao lhe caber assegurar a realização de todas as actividades censitárias na sua qualidade de órgão de direcção coordenação e execução central do Recenseamento, eco que se pode extrair da parte preambular nos seguintes termos:

Reconhecendo a necessidade de recolher informação estatística numérica e quantitativa das características da população e habitação e da realidade socioeconómica do país, de modo sistemático e regular, em todo o território nacional, impõe-se a institucionalização do instrumento jurídico para o efeito.

Na mesma senda de fazer crivo nos instrumentos de 1997, três despachos são dignos de referência, a saber: a nomeação do Presidente e dois Vice-presidente, (João Dias Loureiro, Manuel da Costa Gaspar e Valeriano da Conceição Levene) através dos Despachos Presidenciais 6,7 e 8/97, de 2 de Abril, como é óbvio e largamente sufragado, invocando para o efeito a competência emanada no Estatuto Orgânico do INE.

De referir, os mesmos moldes foram recorrentemente usados nas nomeações subsequentes, como foi o caso da Maria Isaltina de Sales Lucas, através do Despacho Presidencial n.177/2015, de 18 de Setembro, ano seguinte, nomeação do Rosário Francisco Bernardo Fernandes, à luz do Despacho Presidencial n.45/2016, de 22 de Junho.

Ao INE como órgão e seus respectivos titulares e, paralelamente ao advento da especialidade mais tarde com previsão legal, houve necessidade de dar resposta pontual aos desafios de regular a fixação de vencimentos e outras regalias, procedimento que carece de competência para o efeito.

Neste sentido que do Despacho n.4/INT/97, de 28 de Maio, se extrai: são atribuídos ao Presidente e Vice_Presidente do Instituto Nacional de Estatística os vencimentos e subsídios iguais aos Vice Ministros e Secretários do Estado respectivamente.

O Despacho Presidencial supra, tenta de alguma forma suprir ausência de estatuto próprio da figura dos titulares da presidência do INE⁴³, situação que leva à equiparação e com certos quadros dirigentes.

Exemplo, dispositivo supracitado atribui ao Presidente e Vice-Presidentes os vencimentos iguais aos Vice-Ministros e Secretário de Estado respetivamente, situação resultante da inexistência de estatuto próprio para esta classe de dirigentes, eventualmente como forma de reconhecimento do importante papel por estes desempenhado.

Ainda que na Constituição de 1990 tenha havido tolerância, nos dias que correm é bastante desencorajado o princípio de equiparação para atribuição de direitos, posição defensável para evitar permeabilidade do quadro legal que trata da matéria.

Entretanto, a questão de fundo com o Despacho Presidencial prende-se com a competência do titular do órgão Presidencial que, salvo melhor opinião, e faz uma indicação imprecisa e inacabada nos termos seguintes: No uso das competências que são constitucionalmente atribuídas, determino. Fim da citação.

A crítica: por que a competência deve ser expressa de forma taxativa e a mesma resultar da lei, um acto administrativo desta magnitude não deve visar um bloco legal mas sim, um preceito em concreto que confere aptidão para seu exercício dentro dos limites que a própria lei aduz.

⁴³ Ainda que o Despacho faça menção aos Vice- Presidentes, na conjuntura actual, a Presidência deixou de ser órgão colegial com a cessação a luz do Despacho Presidencial no INE é órgão singular, situação que entre outros ganhos, ao nível interno desburocratiza a função, externo, vai ao encontro das boas práticas internacionais onde não existe a figura de Vice-Presidentes.

Nota-se com alguma recorrência uma tendência interpretativa para legitimar os Despachos Presidenciais na base da última parte do artigo 50 da LEBOAP, socorrendo-se em especial para a classificação dos órgãos independentes no que estabelece: *são órgãos independentes, as comissões nacionais independentes, o provedor da Justiça, os conselheiros superiores e outras entidades assim classificadas por Lei, dando exemplo ao INE, como instituição que se enquadra nesta situação.*

Não nos parece acertada esta posição, tanto que, por cautela o Legislador achou por bem destacar o INE no regime especial na qualidade de órgão de Administração indirecta do Estado na espécie descentralizada.

Para asseverar a posição aduzida, vale visitar matéria sobre a hierarquia das normas no nosso ordenamento jurídico, aliás, para fazer estudo ao fenómeno das competências, impera observar as normas, primeiro, de forma hierarquizada para facilitar a interpretação.

O artigo 158 CRM estabelece no que respeita a forma dos Actos normativos do Presidente da República: assumem a forma do decreto presidencial e as demais decisões revestem a forma do despacho e são publicadas no Boletim da República e, nos termos do artigo 146 do mesmo instrumento, o Presidente, zela pelo funcionamento correcto dos órgãos do Estado.

Sobre os despachos, ainda que o legislador tenha optado por uma norma não imperativa, entendemos que há actos do Presidente que, a não publicação pode militar para o enfraquecimento da expectativa de transparência na execução destes actos, ou em última estância, ser ineficaz.

Em nossa opinião, os actos que conferem regalias e ou salários aos dirigentes do Estado, carecem de publicação como forma de publicitá-los em salvaguarda de melhores ditames na gestão da coisa publica, características exigidas aos titulares que controlam dinheiros públicos⁴⁴.

⁴⁴ Fazendo fé ao prefaciado do COMOANE, Paulo, na Obra do FAELA, Pedro sobre O Controlo dos Dinheiros Públicos, conclui-se que a publicitação de um acto administrativo vai ao encontro das democracias modernas baseadas no princípio da transparência da Administração Pública

Artigo 182 sobre a forma dos Actos Legislativos da Assembleia da República, assumem a forma da lei e as demais deliberações revestem a forma de resolução e são publicadas no boletim da República.

Portanto, a Assembleia da República elabora as leis e pode fazê-las no domínio da reserva absoluta da competência legislativa regulando directamente a matéria em causa ou autorizando o Governo a regulá-la através do decreto- lei.

E, pode fazê-lo sobre outras matérias, nas quais há concorrência de competência com o Governo.

Artigo 181 da CRM os decretos-leis aprovados pelo conselho de Ministro no uso de autorização legislativa são considerados ratificados se, na sessão da Assembleia da República imediata, a sua ratificação não for requerida por um mínimo de quinze deputados. É de salientar que os artigos acima mencionados estão conjugados com o artigo 143 da CRM.

Classificações apoiadas nos mais diversos critérios. Assim existem actos legislativos que regulam as relações sociais e actos legislativos respeitantes a outros actos legislativos.

Existem actos legislativos não inovatórios e actos legislativos inovatórios e existem também actos legislativos respeitantes só ao futuro e actos legislativos retroativos ou de aplicação também ao passado.

CRM- Reforma, desenvolve e aprofunda os princípios fundamentais do Estado moçambicano, baseado no pluralismo de expressão, organização partidária e no respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos.

Portanto é importante referir que a Constituição é a lei fundamental do Estado Moçambicano prevalecendo sobre todas as restantes normas do ordenamento jurídico, logo: ela é fonte directa e indirecta de todas competências que exercem na ordem jurídica administrativa.

A Constituição estabelece quer as competências e regras de procedimento dos órgãos administrativos quer também as normas de organização funcionamento de Administração

pública, quiçá, tendo sido este último eixo com maior peso para se exarar o acto administrativo que culminou com a criação do INE.

É de suma importância não se dissociar a criação do INE com eventual preocupação do governo em criar condições para a realização da II megaoperação censitária que teve lugar em 1997, situação que justificadamente deveria começar por assentar estruturas orgânicas operativas como o INE.

Conforme se disse em sede própria, razões objetivas poderão ter concorrido para que o legislador não segmentasse na CRM_1990 o Capítulo das competências e estatuto do Presidente, o que eventualmente acomodou certa interpretação na tomada de decisão segundo a qual, o Presidente, mais alto nível que vela sobre o funcionamento correto dos órgãos, nada obstará que assim procedesse em relação ao ente pequeno como a criação do INE, à semelhança das competências que tem na Administração directa do Estado que, no domínio do Governo cria Ministérios, sendo outrossim, a prerrogativa legal para criar as Secretarias provinciais.

A Crítica: sobre esta última parte, decorre da necessidade de haver uma separação estanque entre os actos que o titular dos órgãos toma tendo em conta a qualidade de chefe do Estado e a do Governo, paralelamente, o diploma que lhe confere o poder, sua delimitação em razão das atribuições revestidas nos órgãos, condição que observada, evita conflitos geradores de vícios em várias dimensões.

Como corolário: ainda que a criação do INE seja tomada como não conflituosa à luz do artigo 117 da CRM_1990, o mesmo teor previsto no artigo 146 CRM_2004 não seria pacífico, entre outros motivos, por força da técnica legislativa na actual onde as competências estão dispostas em domínios, para evitar aberrações jurídicas encobertas pela interpretação ou teorias de admissibilidade de competências implícitas, deve se tomar em conta que, a licitude do acto de criação do INE sendo aferida à luz do CRM 1990 é procedente .

5. CONCLUSÕES

O presente estudo de caso tornou-se instrumento de grande relevo ao fazer uma abordagem sobre os institutos públicos com ênfase ao INE, trazendo este ente numa dimensão que elucida a problemática da sua génese existencial.

Para alcançar solução em torno do caso, além do instrumento legal de primazia que é a Constituição da República de 1990 ora em vigor aquando do criação do órgão em apreço, o destaque vai para a Lei do Sistema Estatística Nacional, Lei n.º 7/96, de 5 de Julho, que faz o paralelismo com da Lei n.º 7/2012, de 08 de Fevereiro, especialmente para este último instrumento nas alíneas a e b, n.º 1 do artigo 94, sendo a trave mestra o Decreto Presidencial n.º 9/96, de 28 de Agosto.

As competências na criação do INE tornaram um assunto de destaque pelo facto de haver defensores de que este órgão tem uma existência material não formal por esta estar inquinada de vícios, situação que demandou a busca de solução que passava necessariamente na averiguação dos instrumentos chamados à colocação.

Com efeito, as mexidas até cá operadas, não poderão ter ido mais ao fundo das questões que se pretendia ver resolvidas considerando entre outros indicadores, o Plano Estratégico do Sistema Estatístico Nacional e a subsequente Implementação do Plano Estratégico do Sistema Estatístico Nacional 2008-2012 e 2013-2017 respectivamente, que tinha como objectivo a alteração da estrutura orgânica para uma plena operacionalização.

A revisão do acervo legislativo do Sistema Estatístico Nacional com vista a enquadrar às Reformas do Sector Público, continua na ordem do dia da agenda institucional relevando que, dois anos após a criação do INE, visando exclusivamente a melhor adequação das Direcções, houve apenas uma mexida do Estatuto Orgânico, naturalmente, na vigência da revogada Constituição de 1990⁴⁵, através do Decreto Presidencial n.º 5/98, de 10 de Setembro, que revogou o disposto no número 1 do artigo 5 do estatuto orgânico.

A revisão pontual da Constituição 2018 à semelhança do anterior quadro, de forma inequívoca revestiu uma blindagem ao dispor as competências do Presidente da República em

domínios: mormente, o geral, no governo, defesa e ordem pública, relações internacionais, por último mas não menos importante, os mecanismos de promulgação e veto da lei.

Esta inovação veio a suplantar a propensão à permeabilidade ou equívocos decorrentes do anterior quadro constitucional em especial sobre as competências, recordando: no capítulo II do Título VI, diferentemente da anterior CRM/90 onde o capítulo II tratava, sem especial destaque, o estatuto, eleição e competências do Presidente da República, o que de certa forma evidencia a interpretação doutrinária na altura defendida, segundo a qual, quem pode mais pode menos “*Quid potest maius, potest et minus*”.

O recurso a algumas técnicas cuja arrumação tolera a interpretação difusa, contrasta o rigor expectável e em voga nos tratadistas contemporâneos que primam pela maior segurança jurídica que demanda o imperativo de competência taxativamente escrita e não implícita isso para a salvaguarda da eficácia na execução de actos administrativos.

As competências, em paralelo com as atribuições, são pedra angular do exercício de direito através de acto administrativo, no entanto e considerando que o direito estrito levado ao extremo pode conduzir a injustiça, encontra maior fundamento a absorção do princípio de inexistência de leis claras, sendo a interpretação necessária mas dentro dos padrões criados pelo próprio direito.

O sentido e alcance da hermenêutica constitucional decorrente do artigo 117 da CRM/90, como bem se recorda, preceito embrião para se decretar o existencialismo formal do INE, concluímos não ser contrário a Lei mãe, se interpretado de forma isolada e atento à altura em que este ente foi criado.

A interpretação é obrigatória na aplicação do preceito constitucional e, sendo de reconhecimento geral há de igual modo consciência na existência de factores de perturbação, sejam eles de natureza endógeno ou exógeno que carecem, sempre, de acautelamento para que o direito possa se manifestar dentro dos seus próprios limites.

Não obstante e segunda postula CANOTILHO, GOMES 2003 a uma norma fundamental deve ser atribuída o sentido que mais eficácia lhe dê. Verificando numa base equiparativa, o conteúdo da última parte do artigo 117 CRM/90 é por maioria de razão um preceito

constitucional que a sua aplicação para a criação do INE obedeceu as regras emanados pelo direito positivo.

Pelo exposto e concluindo, o acto administrativo do presidente da República exercido através do Decreto Presidencial n.º 9/96, de 28 de Agosto, que resulta da competência para o funcionamento correcto dos órgãos do Estado, sob umbrela do artigo 117 CRM/90, não esteve inquinado de vícios, isto é, não houve violação da lei na criação do INE.

6. RECOMENDAÇÕES

Urge a revisão do quadro legal bastante desfasado na maioria de Institutos públicos no ordenamento jurídico moçambicano e, à semelhança de medidas bastante resolutivas levadas a cabo nos órgãos directos do Estado, que através do comado legal para o efeito, orientou de forma clara e com prazos para alteração dos seus Estatutos orgânicos, a mesma estratégia organizacional deve ser adoptada para órgãos indirecto, de forma geral.

Quanto ao Instituto Nacional de Estatística, instituição que configura estudo de caso, a revisão de raiz do seu quadro deve ter um tratamento mais especializado não só pelo regime especial que lhe é consagrado por lei, mas e sim e sobretudo por inexistência de legislação específica pelo menos até a conclusão deste estudo, situação que em sede própria fizemos referência atento às vicissitudes de dois institutos beneficiário do regime especial (INE e INSS) deve espelhar-se nos seus estatutos orgânicos a especialidade que consta do artigo 94 da Lei n.7/2012, de 8 de Fevereiro.

A Assembleia da República, deve relevar para o devido crivo as contribuições enviadas no já distante ano 2013 no âmbito das propostas de revisão da CRM, por considerar que a actual pontualmente feita através da Lei n. 1/2018, de 12 de Junho, devido o seu objectivo, sumariamente: “consolidação da reforma democrática do Estado, aprofundamento da democracia participativa e garantir a paz”.

Sem prejuízo da salvaguarda da vida privada dos cidadãos como direito imprescindível nas democracias modernas, a utilização de dados informáticos deveria apreciar a possibilidade de colocar excepção quando se tratar de dados estatísticos à semelhança do que ocorre por tendência nas constituições modernas.

O tratamento excepcional da reserva da vida privada, para o bem das estatísticas deveria merecer acomodação, ou no mínimo, chegar ao legislador por excelência, que é deputado da Assembleia da República para um debate mais acalorado.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E LEGISLAÇÃO AFIM

1. Constituição da República Popular de Moçambique – 1975 (Aprovada pelo Comité Constituição da República de Moçambique – 1990);
2. Constituição da República de Moçambique – 2004 Constituição da República de Moçambique – 2018;
3. Decreto Presidencial n.º 9/96 de 28 de Agosto (Cria o INE)
4. Lei n.º 7/96, de 5 de Julho (Lei do Sistema Estatístico Nacional);
5. Decreto n.º 34/98, de 1 de Junho, Regulamento da Lei nº 7/96, de 5 de Julho (Lei do Sistema Estatístico Nacional);
6. Regulamento do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado - REGFAE, aprovado pelo Decreto nº 5/2018 de 26 de Fevereiro;
7. Lei n. 7/2012, de 8 de Fevereiro, Lei de base de Organização e Funcionamento da Administração Pública
8. Lei n.º 8/2003, de 19 de Maio respeitante aos Órgãos Locais do Estado
9. Lei n.º 14/81, de 10 de Junho inerente as Normas de Funcionamento dos Serviços de Administração Pública.
10. Decreto-Lei n.º 22.465 de 20 de Maio de 1933, Acto colonial
11. Decreto n.º 30/2001, de 15 de Outubro, Respeitante às normas do Funcionamento dos Serviços de Administração Pública.

12. **AMARAL, Diogo Freitas do** _ Manual do Direito Administrativo, Volume I, Almedina, Coimbra, 1996; Direito Administrativo Volume II, 1988, Lisboa
13. **CARVALHO, J.Eduardo**, Metodologia do trabalho científico, 2 edição, Lisboa, Escolar editora, 2009;
14. **CHANBULE, Alfredo**, Organização Administrativa de Moçambique, 2000, Central Impressora e Editora de Maputo
15. **CISTAC, Gilles** – Curso de Direito Administrativo, Lições de 1999 -2000, Faculdade de Direito da UEM; O Direito Administrativo em Moçambique, workshop on Administrative Law, Maputo, 2009
16. **CISTAC, Gilles**, Manual de Direito de Autarquias Locais, Livraria Universitária. Universidade Eduardo Mondlane, 2001;
17. **CISTAC, Gilles**, Jurisprudência Administrativa de Moçambique, Vol.2 (2000 - 2001) , Textos editores 2006;

18. **CISTSC, Gilles**, Historia da Evolução constitucional da pátria Amada ‘in’ GDI Evolução constitucional da pátria Amada.
19. **COMOANE, Paulo Daniel**, Relação jurídica de Trabalho dos Funcionários de Estado, Ano Lectivo 2004
20. **MACIE, Albano**, Lições de direito Administrativo Moçambicano, vol.I, Escolar Editora, 2012.

ANEXOS

1. Nota Ref. 47/CG/GAPINE/010/2017 (Autorização para Estudo de Caso no INE)
2. Lei n.º 7/96, de 5 de Julho, (Criação SEN)
3. Lei n.º 7/2012, de 8 de Fevereiro, (Aprova a LEBOAP)
4. Lei n.º 12/97, 31 de Maio, (Lei do RGPH)
5. Decreto n.º 72/99, de 12 de Outubro (Regulamento da Lei do RGPH)
6. Decreto n.º 34/98, de 01 de Junho, (Regulamenta a Lei do SEN)
7. Decreto Presidencial n.º 9/ 96 de 28 de Agosto, (Criação e Estatuto Orgânico do INE).
8. Decreto Presidencial n.º5/98, de 10 de Setembro (Revoga n.1 do Estatuto orgânico do INE)
9. Decreto Presidência n.º 6/ 2015, de 02 de Março, (Atribuições e Competências do MMEF)
10. Despacho Presidência n.º 6/ 97, de 02 de Abril, (nomeia João Dias Loureiro, PINE)
11. Despacho Presidencial n.º 177/2015, de 18 de Set., (nomeia Maria I. Sales Lucas PINE)
12. Despacho Presidencial n.º 45/2016, de 22 de Junho, (nomeia Rosário BF Fernandes PINE)
13. Decreto n.º 41/2018, de 23 de Julho, (Regula organização e funcionamento de IP)
14. Organograma do INE (nos termos estatutários)
15. Organograma do INE (efectivo adaptado ao Regulamento)