



A DIGITALIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO MOÇAMBICANO E OS DESAFIOS PARA A GARANTIA DO DEVIDO PROCEDIMENTO E DOS DIREITOS DO ADMINISTRADO

THE DIGITALIZATION OF THE MOZAMBICAN ADMINISTRATIVE PROCEDURE AND THE CHALLENGES FOR ENSURING DUE PROCESS AND THE RIGHTS OF THE CITIZEN

Ailton Xavier Lucas

Mestrando em Direito Administrativo pela Universidade Católica de Moçambique – Extensão de Maputo (UCM). Moçambique, advogado
estagiário na Ordem dos Advogados de Moçambique. E-mail ailtonx471@gmail.com.

RESUMO

Este artigo analisa a digitalização do procedimento administrativo moçambicano e os desafios que ainda se colocam à garantia do devido procedimento e dos direitos do administrado, à luz do artigo 12.º da Lei do Procedimento Administrativo. O objectivo geral consiste em avaliar em que medida a Administração Pública moçambicana concretiza a desburocratização, a eficácia e a eficiência por via digital. Como objectivos específicos, pretende-se: identificar os principais entraves à digitalização administrativa; examinar os efeitos da burocratização sobre a celeridade e o acesso aos serviços; e demonstrar, por meio de exemplo concreto, a persistência de falhas estruturais no relacionamento entre Administração e administrado. A metodologia adoptada é qualitativa, com recurso à análise documental, legislativa e doutrinária, complementada por leitura crítica de relatórios institucionais sobre governação digital em Moçambique. Os resultados evidenciam que a digitalização

ABSTRACT

This article examines the digitalization of the Mozambican administrative procedure and the challenges that still affect due process guarantees and the rights of the administered party, considering Article 12 of the Administrative Procedure Law. The general objective is to assess to what extent Mozambican Public Administration delivers de-bureaucratization, effectiveness, and efficiency through digital means. The specific objectives are to identify the main obstacles to administrative digitalization; examine the effects of bureaucracy on speed and access to public services; and demonstrate, through a concrete example, the persistence of structural failures in the relationship between administration and citizen. The methodology is qualitative, based on documentary, legislative, and doctrinal analysis, complemented by a critical reading of institutional reports on digital governance in Mozambique. The findings show that



permanece desigual e incompleta, sobretudo em sectores sensíveis como o registo e a identificação civil, onde subsistem fragmentação informacional, cobertura parcial e ausência de plena interoperabilidade. Conclui-se que a modernização tecnológica, sem integração institucional e sem serviços verdadeiramente acessíveis, não basta para assegurar um procedimento administrativo célere, simplificado e garantidor dos direitos dos cidadãos. A investigação demonstra ainda que a persistência de rotinas presenciais, duplicação de dados e dependência de estruturas físicas compromete a proximidade entre a Administração e a população, enfraquecendo a confiança no serviço público. Em termos práticos, a digitalização exige não só tecnologia, mas também coordenação, padronização, segurança e vocação de serviço. Tal equilíbrio é indispensável para concretizar os direitos procedimentais, a boa administração e a participação.

Palavras-chave: digitalização administrativa; procedimento administrativo; devido processo; direitos do administrado; Moçambique.

digitalization remains uneven and incomplete, especially in sensitive areas such as civil registration and identification, where information fragmentation, partial coverage, and lack of full interoperability persist. The article concludes that technological modernization, without institutional integration and genuinely accessible services, is not enough to ensure a fast, simplified administrative procedure that protects citizens' rights. It also shows that the persistence of face-to-face routines, duplicate data, and dependence on physical offices undermines the proximity between administration and population and weakens trust in public service. In practical terms, digitalization requires not only technology, but also coordination, standardization, security, and a real service vocation. This balance is essential to give effect to procedural rights, good administration, and effective participation.

Keywords: administrative digitalization; administrative procedure; due process; rights of the administered party; Mozambique.

1. Introdução

Muito se discute a importância da digitalização administrativa como instrumento de simplificação procedimental, aproximação dos serviços públicos às populações e reforço das garantias do administrado. Em Moçambique, porém, essa transição ainda convive com fortes sinais de desarticulação institucional. O próprio plano estratégico nacional para a sociedade da informação reconhece a necessidade de desenvolver uma governação coordenada, capaz de expandir os serviços digitais e de ampliar a cobertura do registo civil electrónico, o que revela que a digitalização permanece em construção e não em fase de plena consolidação (Moçambique, 2019).

De igual modo, relatórios do Banco Mundial assinalam que a gestão de dados no sector público continua fragmentada, com limitações de interoperabilidade, partilha e padronização, o que afecta a entrega de serviços públicos digitais e dificulta uma administração mais célere e integrada (Word Bank, 2026). Acresce que avaliações institucionais moçambicanas indicam a inexistência de uma plataforma nacional de centralização da informação de identificação pessoal, facto que evidencia a persistência de múltiplos canais documentais sem coordenação plena (Moçambique, 2023).

É neste quadro que o presente estudo se insere, tomando o artigo 12.º da Lei do Procedimento Administrativo como eixo normativo de análise, por consagrar a desburocratização, a eficácia e a eficiência como exigências estruturantes da Administração Pública. A investigação parte da constatação de que a digitalização, por si só, não elimina a morosidade nem garante o devido procedimento se não vier acompanhada de integração institucional, interoperabilidade, acesso equitativo e redução efectiva dos encargos impostos ao cidadão.

O problema que se coloca é, portanto, saber em que medida a Administração Pública moçambicana concretiza, na prática, os deveres de proximidade e simplificação que o modelo legal anuncia. Para responder a essa questão, o artigo define como objectivo geral avaliar os desafios da digitalização do procedimento administrativo moçambicano para a garantia do devido procedimento e dos direitos do administrado. Como objectivos específicos, procura identificar os principais entraves à digitalização, examinar os impactos da burocratização sobre a celeridade e o acesso aos serviços, e demonstrar, por meio do sector do registo e da identificação civil, como a fragmentação informacional ainda compromete a eficiência administrativa.



Metodologicamente, adopta-se uma abordagem qualitativa, com análise documental, legislativa e crítica de fontes institucionais, privilegiando a relação entre norma, prática administrativa e tutela dos direitos procedimentais. O estudo trabalha, ainda, com a hipótese de que a precariedade da digitalização não resulta apenas da ausência de meios tecnológicos, mas também da insuficiente articulação entre entidades, da persistência de procedimentos redundantes e da fraca cultura de serviço orientada para o administrado.

Nesse sentido, o exemplo do registo e da identificação civil é particularmente expressivo, porque mostra que a modernização formal não basta quando o cidadão continua a depender de deslocações, validações sucessivas e tramitação dispersa. Assim, o estudo justifica-se pela sua relevância dogmática, institucional e social, pois pretende demonstrar que a modernização tecnológica só cumpre a sua função constitucional e administrativa quando se traduz em serviço público acessível, integrado e verdadeiramente orientado para o administrado. A análise permite, por isso, identificar limites práticos e orientar soluções normativas mais consistentes.

2. Princípio da Desburocratização, Eficácia e Eficiência

Nas últimas décadas, a Administração Pública tem sido confrontada com exigências crescentes de modernização, transparência e responsabilidade na prestação dos serviços públicos, sobretudo em contextos sociais marcados por expansão demográfica, urbanização acelerada e aumento das expectativas dos cidadãos quanto à qualidade do serviço estatal. Nesse cenário, tornou-se evidente que a mera observância formal das regras administrativas já não é suficiente para garantir a satisfação do interesse público, sendo necessário que a actividade administrativa produza resultados concretos, em tempo útil e com utilização racional dos recursos disponíveis.

É precisamente neste ambiente de transformação institucional que emergem os princípios da desburocratização, da eficácia e da eficiência como instrumentos jurídicos de racionalização do funcionamento administrativo, orientando a Administração para uma actuação menos formalista, mais célere e verdadeiramente voltada para a realização prática dos direitos dos administrados. Assim, a consagração desses princípios no artigo 12.º da Lei do Procedimento Administrativo não representa apenas uma opção legislativa de técnica normativa, mas traduz a incorporação de uma nova cultura administrativa fundada na simplificação procedimental, na responsabilidade pelos resultados e na aproximação efectiva dos serviços públicos às populações.

O artigo 12.º da Lei do Procedimento Administrativo consagra uma ideia clara, a Administração Pública deve organizar-se e funcionar de modo a aproximar os serviços das populações, reduzir formalismos inúteis, acelerar a tramitação e maximizar resultados com o menor desperdício possível de recursos. Em termos dogmáticos, não se trata de uma fórmula decorativa, mas de um verdadeiro programa jurídico de racionalização administrativa. A desburocratização, nesse contexto, significa menos rituais vazios, menos duplicação de actos e menos distância entre o serviço público e o cidadão.

Bresser (1996) mostra que a passagem da administração burocrática para a gerencial foi pensada justamente para romper com uma estrutura rígida e centrada nela própria, promovendo descentralização, simplificação e maior orientação ao cidadão, ao qual o Estado deixa de tratar como súbdito e passa a reconhecer como destinatário da actividade administrativa. Esse entendimento é importante porque revela que a desburocratização não é o abandono da forma jurídica, mas a sua depuração.

O problema da Administração Pública moçambicana não está em existir forma, competência ou procedimento; está em a forma se converter em obstáculo. Quando a tramitação se prolonga sem necessidade, quando o cidadão é obrigado a repetir documentos, quando a decisão depende de múltiplas validações sem coordenação e quando o contacto com o serviço público exige deslocações desproporcionais, há uma deformação do princípio.

Nessa linha, a eficácia assume particular relevância, Roso (2020) sustenta que os princípios da eficiência e da eficácia ganharam centralidade com as reformas inspiradas no *new public management* e que ambos tendem a integrar o bloco de juridicidade, vinculando a Administração Pública a uma actuação orientada para resultados, celeridade e boa administração.

A eficácia, porém, não pode ser confundida com mera actividade intensa ou com produção quantitativa de despachos. O seu núcleo está na capacidade de alcançar a finalidade pública prevista pela norma e pela função administrativa. Por isso, uma Administração pode ser muito movimentada e, ainda assim, pouco eficaz se os seus actos não resolverem o problema concreto do administrado. É precisamente aqui que o artigo 12.º da LPA deve ser lido com rigor, pois a finalidade não é apenas agir, mas agir com aptidão para produzir resultado útil, sobretudo no tempo adequado.

Silva (2010) explica que a eficiência reclama um parâmetro de organização racional dos serviços e de selecção adequada dos meios, tendo ganhado autonomia como critério jurídico



de controlo da actividade administrativa, especialmente a partir das exigências da boa administração e do *new public management*.

Daí decorre o ponto mais sensível, a intenção do legislador é correcta, mas a sua realização depende de condições materiais, institucionais e tecnológicas. Um princípio como o do artigo 12.º da LPA não se concretiza apenas por estar escrito na lei. Ele exige interoperabilidade entre serviços, simplificação de circuitos internos, formação dos agentes, padronização de procedimentos e uma cultura administrativa orientada ao cidadão.

Sem isso, a desburocratização permanece retórica; a eficácia torna-se expectativa; e a eficiência converte-se numa promessa normativa sem correspondência prática. O maior risco, portanto, é a Administração Pública proclamar modernidade enquanto conserva a mesma lógica centralizada, lenta e fragmentada. A norma é boa porque aponta para uma Administração menos formalista e mais útil, mas o seu êxito depende de a estrutura pública deixar de tratar o procedimento como fim em si mesmo e passar a vê-lo como instrumento de garantia dos direitos do administrado. Assim, o artigo 12.º da LPA deve ser lido não apenas como um enunciado de princípios, mas como um critério crítico de controlo da qualidade do agir administrativo.

3. A Digitalização no Procedimento Administrativo

O avanço das tecnologias de informação e comunicação transformou profundamente a forma como os Estados organizam os seus serviços e interagem com os cidadãos, impondo à Administração Pública o desafio de adaptar os seus procedimentos às exigências de rapidez, acessibilidade e transparência próprias da sociedade contemporânea. A digitalização administrativa surge, nesse contexto, como resposta institucional à necessidade de superar as limitações do modelo burocrático tradicional, caracterizado por dependência excessiva de documentos físicos, tramitação sequencial e comunicação presencial entre Administração e administrado.

Mais do que uma inovação tecnológica, a digitalização representa uma mudança estrutural na lógica do procedimento administrativo, permitindo reorganizar fluxos de informação, reduzir tempos de decisão e fortalecer a confiança dos cidadãos nas instituições públicas. Por essa razão, o estudo da digitalização no procedimento administrativo não se limita à análise de ferramentas electrónicas, mas envolve a compreensão do seu impacto jurídico, organizacional e social, especialmente no que se refere à concretização do devido procedimento e à garantia efectiva dos direitos do administrado.

A digitalização no procedimento administrativo significa a utilização de meios electrónicos para praticar actos, tramitar processos, comunicar decisões, partilhar informação entre serviços e permitir ao cidadão interagir com a Administração sem depender, em todos os casos, do atendimento presencial. Não se trata apenas de substituir papel por computador, trata-se de transformar a própria lógica do procedimento administrativo, tornando-o mais rápido, mais acessível e mais coerente com as exigências contemporâneas de boa administração.

Brega (2012) demonstra que o governo electrónico é uma realidade jurídica e que a introdução de meios electrónicos na actividade administrativa produz consequências relevantes para o acto administrativo e para o processo administrativo, inclusive pela necessidade de reavaliar os institutos clássicos à luz da equivalência de suportes, da interoperabilidade e da eficiência administrativa.

O valor jurídico dessa transformação está no facto de a digitalização poder aproximar a Administração Pública do cidadão e reduzir o peso da burocracia tradicional. Quando um procedimento é digitalizado de forma adequada, o cidadão ganha em tempo, previsibilidade e comodidade; a Administração ganha em organização interna, rastreabilidade e redução de custos; e o sistema ganha em transparência e controlo.

Cardoso (2018) mostra que a modernização administrativa assente em interoperabilidade e integração digital permite melhorar a prestação de serviços, reforçar a cidadania e colocar o cidadão no centro das atenções, além de favorecer a criação de portais e balcões únicos, com benefícios claros de eficiência e de acesso.

Essa vantagem, contudo, só se concretiza quando a digitalização é pensada como reforma procedimental completa, se os sistemas não comunicam entre si, o cidadão continua a repetir dados; se a Administração mantém duplicações internas, a rapidez desaparece; se a plataforma electrónica não é universalmente acessível, cria-se uma nova exclusão em vez de inclusão.

Brega (2012) adverte que a utilização dos meios electrónicos deve ser juridicamente enquadrada e protegida por garantias equivalentes às tradicionais, precisamente para que a inovação não degrade o devido procedimento nem enfraqueça a posição do administrado.

Portanto, a digitalização é um instrumento de aperfeiçoamento do procedimento administrativo, não um fim autónomo. O seu sentido jurídico está em reduzir barreiras, simplificar etapas, reforçar a confiança e tornar o serviço público mais próximo, sem sacrificar garantias. Quando bem aplicada, ela concretiza o artigo 12.º da LPA; quando mal



aplicada, apenas substitui a lentidão do papel pela lentidão electrónica. A diferença está na qualidade da arquitectura institucional. A digitalização só serve o devido procedimento quando for, ao mesmo tempo, técnica, jurídica e socialmente orientada para o cidadão.

4. Metodologia

O presente estudo adopta uma abordagem qualitativa de matriz analítico-descritiva, orientada para a compreensão e interpretação crítica dos fenómenos jurídicos e organizacionais que circundam a transição digital na Administração Pública moçambicana. Conforme sustentam Sampieri et al. (2014), a investigação qualitativa visa dispersar ou expandir os dados e a informação, sendo particularmente adequada quando o objectivo consiste em examinar a forma como os indivíduos ou as instituições interagem com as realidades estruturais e regulatórias, capturando a essência da prática num contexto específico.

Neste sentido, o desenho metodológico assenta na triangulação técnica através do recurso concomitante à análise documental, à exegese legislativa e à leitura crítica de relatórios institucionais emitidos por entidades governamentais e agências internacionais de desenvolvimento. Esta escolha justifica-se pela necessidade de confrontar a dimensão dogmática do artigo 12.º da Lei do Procedimento Administrativo com a realidade operacional da governação digital no país.

Como explicam Bardin (2016) e Flick (2013), a análise documental assume-se como uma operação que visa dar forma a um material bruto, transformando fontes escritas dispersas, tais como planos estratégicos, relatórios diagnósticos do Banco Mundial e propostas legislativas, num corpus analítico inteligível e passível de tratamento científico rigoroso.

Esclarece-se que a presente investigação prescinde deliberadamente da aplicação de entrevistas a agentes administrativos ou utentes do serviço público. A exclusão desta técnica de recolha de dados decorre da autossuficiência e da elevada fiabilidade das fontes documentais oficiais e dos relatórios de avaliação institucional consultados, os quais já contêm diagnósticos detalhados, dados consolidados e indicadores empíricos sobre o estado da digitalização em Moçambique.

Assim, a prossecução de entrevistas revelar-se-ia redundante, optando-se por priorizar a densidade da análise textual e normativa para testar a hipótese de que a precariedade digital provém de falhas estruturais, de desarticulação institucional e de redundâncias procedimentais, e não meramente da escassez de recursos tecnológicos.

5. Resultados e Discussão

A análise convergente das fontes documentais revela que a transição para o procedimento administrativo eletrónico em Moçambique enfrenta um descompasso estrutural entre a intenção político-legislativa e a capacidade de execução factual. O primeiro indicador crítico emerge do cruzamento entre o artigo 12.º da Lei do Procedimento Administrativo (LPA) e as metas fixadas na Resolução n.º 52/2019.

Enquanto a norma jurídica impõe a desburocratização e a celeridade como vectores obrigatórios da actividade pública, o Plano Estratégico para a Sociedade da Informação 2019-2028 assume, no seu próprio desenho programático, que a expansão do Sistema de Registo Civil e Estatísticas Vitais para plataformas móveis e distritos periféricos é uma meta de consolidação futura e não uma realidade imediata (Moçambique, 2019).

Este dado é teoricamente corroborado pela crítica de Bresser-Pereira (1996) acerca da rigidez auto-referenciada do modelo burocrático tradicional. A persistência de coberturas residuais e a dependência de deslocações físicas demonstram que o administrado moçambicano, sobretudo nas zonas remotas, permanece numa posição de vulnerabilidade procedimental. A tecnologia, nestes termos, passa a funcionar como um factor de exclusão territorial, gerando cidadãos urbanos com acesso a canais digitais incipientes e cidadãos periféricos inteiramente submetidos à morosidade das rotinas presenciais clássicas.

O segundo núcleo de dados, extraído dos relatórios diagnósticos do Banco Mundial (2024, 2025), expõe a fragilidade material da eficiência administrativa no país. A constatação de que a gestão de dados no Governo de Moçambique opera de forma fragmentada e sem um quadro operacional de interoperabilidade robusto traduz-se no incumprimento directo do princípio da boa administração (Word Bank, 2025).

Conforme advertido por Cardoso (2018) ao analisar a integração digital, a ausência da lógica *only once* obriga o cidadão a transportar repetidamente a mesma documentação entre diferentes ministérios e repartições, convertendo o aparelho estatal numa federação de "ilhas informacionais". A duplicação de esforços na recolha de dados e no desenvolvimento de softwares isolados não apenas eleva os custos de contexto para o erário público, mas degrada a celeridade procedimental exigida pelo ordenamento jurídico.

Por fim, os dados relativos ao ordenamento normativo digital, mapeados a partir das consultas públicas conduzidas pelo INTIC em 2025 e 2026, evidenciam que a modernização tecnológica avançou sem a necessária consolidação das garantias de segurança e privacidade.



O facto de a Proposta de Lei de Protecção de Dados Pessoais ainda tramitarem na Assembleia da República significa que a digitalização do procedimento administrativo operou, até ao momento, num cenário de relativo vazio legal regulatório (INTIC, 2026).

À luz da doutrina de Brega (2012), a introdução de meios eletrónicos no agir público exige uma equivalência estrita de garantias. Sem um regime jurídico protectivo estabilizado, a digitalização dos dados de identificação e registo civil expõe a esfera jurídica do administrado a riscos substanciais de desvio de finalidade e tratamento ilícito da informação.

A discussão dos resultados demonstra, portanto, que a modernização administrativa em Moçambique tem sido puramente declarativa e instrumental; a introdução de computadores e portais isolados não logrou, até então, substituir a cultura burocrática enraizada, resultando numa mera "burocracia eletrónica" que mantém o cidadão afastado da efectiva tutela dos seus direitos procedimentais.

6. Entraves à Digitalização Administrativa Moçambicana e os Efeitos da Burocratização Sobre a Celeridade e o Acesso aos Serviços

A digitalização administrativa, em teoria, deveria funcionar como resposta institucional à morosidade, à duplicação de tarefas e à distância entre o Estado e o cidadão. No caso moçambicano, porém, o diagnóstico normativo e empírico mostra que o processo ainda não rompeu com a lógica burocrática clássica; antes, sobrevive sobre ela, com adaptações incompletas e desigualdades territoriais muito acentuadas.

O próprio Plano Estratégico para a Sociedade da Informação 2019-2028 afirma que a Administração deve desenvolver a interoperabilidade e disponibiliza, no domínio do registo civil, um sistema ainda “em curso”, com metas de expansão gradual e com percentagens baixas de conservatórias em funcionamento electrónico no horizonte então traçado (Moçambique, 2019). Isto significa que a promessa digital existe, mas a sua concretização plena ainda não alcançou a malha administrativa do país, sobretudo fora dos centros urbanos.

Bresser-Pereira (1996) é útil para ler este problema porque a sua reflexão sobre a passagem da administração burocrática à gerencial parte justamente da necessidade de romper com estruturas auto-referidas, hierárquicas e excessivamente formais. O autor mostra que a reforma gerencial se orienta para a descentralização, para o controlo por resultados e para uma administração voltada ao cidadão, e não para a mera preservação de rituais internos do aparelho estatal.

Mais importante ainda, a sua análise do programa de desburocratização recupera a ideia de retirar o usuário da posição de súdito e colocá-lo como destinatário da actividade estatal. Em Moçambique, esta passagem ainda não está consolidada, pois o cidadão continua demasiadas vezes a ser tratado como alguém que deve adaptar-se ao serviço, quando deveria ser o serviço a organizar-se em função do cidadão. A crítica é incisiva, mas é dogmaticamente inevitável, pois sem simplificação real de fluxos, sem redução de etapas inúteis e sem articulação efectiva entre órgãos, a desburocratização permanece retórica.

A burocratização produz dois efeitos particularmente graves, pois retarda a decisão e restringe o acesso. A morosidade não é apenas um incómodo administrativo; ela converte-se em lesão potencial da posição jurídica do administrado quando impede a obtenção tempestiva de documentos, autorizações ou registos necessários à vida civil, económica e familiar. No modelo clássico, cada segmento burocrático funciona como filtro; no modelo contemporâneo, cada filtro deveria ser repensado como garantia de racionalidade e não como obstáculo automático.

Roso (2020) observa que os princípios da eficácia e da eficiência ganharam autonomia no seio da Administração Pública justamente porque a organização administrativa passou a ser avaliada pela capacidade de produzir resultados úteis e não apenas pela observância formal do procedimento. A autora explica ainda que estes princípios se consolidam no quadro do *new public management* e passam a integrar o bloco de legalidade, impondo à Administração Pública uma actuação mais orientada para resultados.

Em Moçambique, a persistência de filas, deslocações repetidas e tramitação fragmentada mostra que o princípio ainda não foi absorvido como critério operacional de governação administrativa (INTIC, 2026).

O problema agrava-se nos distritos longínquos, o Plano Estratégico para a Sociedade da Informação reconhece expressamente a necessidade de infra-estruturar as conservatórias e disponibilizar o sistema em plataformas móveis para facilitar o registo da população residente em zonas remotas (Moçambique, 2019). Esse dado é juridicamente muito expressivo, porque revela que o legislador administrativo estratégico pressupõe, na própria formulação das metas, a existência de exclusão territorial e de dependência do atendimento físico. Em termos críticos, isso significa que a digitalização ainda não se universalizou; ela ainda é pensada como expansão futura, não como realidade já estabilizada.



O Banco Mundial reforça esse diagnóstico ao afirmar que as práticas de gestão de dados no Governo de Moçambique continuam fragmentadas, que faltam padrões comuns de interoperabilidade e que a ausência de um quadro operacional de interoperabilidade produz duplicação de esforços em recolha, armazenamento, desenvolvimento de software e licenciamento (Word Bank, 2025). O resultado é previsível, o administrado paga o custo da fragmentação, em tempo, deslocação e insegurança procedimental.

A crítica mais incisiva, porém, está na ausência de uma arquitectura jurídica consolidada para suportar a transformação digital. O que se observa, no portal oficial do Instituto Nacional de Tecnologias de Informação e Comunicação (INTIC), são propostas de lei em curso em matérias conexas, como segurança cibernética e protecção de dados pessoais, o que indica que o quadro normativo digital ainda se encontra em construção e não estabilizado num regime-quadro plenamente coerente (INTIC, 2026).

A proposta de lei de protecção de dados pessoais foi mesmo apresentada como instrumento destinado a criar um quadro legal que assegure os direitos dos cidadãos, promova a transparência e responsabilize os agentes de tratamento de dados. Isto é relevante porque a digitalização administrativa sem tutela dos dados, sem segurança jurídica e sem garantias de tratamento lícito da informação pode transformar modernização em vulnerabilidade.

Em distritos longínquos, onde a burocracia clássica continua mais visível, essa lacuna pesa ainda mais, pois o cidadão não encontra, de um lado, um serviço plenamente digital; e, de outro, não encontra ainda uma moldura normativa robusta que imponha deveres de integração, acessibilidade e responsabilização (INTIC, 2026).

7. A Insuficiência da Digitalização no Procedimento Administrativo Moçambicano

A digitalização no procedimento administrativo não deve ser reduzida à mera informatização de arquivos ou à substituição do papel por suportes electrónicos. O seu significado jurídico é mais profundo, trata-se de reorganizar a forma como a Administração recolhe, trata, partilha e decide com base em informação, procurando acelerar a tramitação, reduzir custos de contexto e aproximar o serviço público do cidadão.

Brega (2012) explica que o governo electrónico exige uma leitura jurídica própria, porque os meios digitais repercutem-se sobre institutos clássicos como o acto e o processo administrativo; por isso, a actividade formalizada do Estado continua submetida às regras do procedimento, ainda que os meios sejam novos.

O autor sublinha também a importância da equivalência de suportes, da equivalência de garantias e da interoperabilidade, precisamente para evitar que a inovação tecnológica degrade as garantias do administrado. Em termos simples, digitalizar não é desjuridificar; é reconstruir o procedimento com outra base técnica, mas com o mesmo núcleo de legalidade e garantia. (Brega, 2012).

Cardoso (2018) acrescenta um ponto decisivo, a modernização administrativa digital só cumpre a sua função quando assenta em interoperabilidade e integração. No estudo sobre a modernização administrativa em Portugal, a autora mostra que o Portal do Cidadão e a lógica “*only once*” procuram evitar que o cidadão tenha de repetir informação já existente na Administração, fazendo com que os serviços se comuniquem entre si e usem dados reutilizáveis com maior segurança e eficiência.

A relevância desta ideia para Moçambique é directa, pois enquanto cada órgão continuar a actuar como ilha informacional, o procedimento permanecerá pesado, redundante e lento. A digitalização, por isso, é uma técnica de racionalização do procedimento, mas também um método de garantia do direito a uma Administração que não imponha ao administrado o ónus de transportar o Estado de uma repartição para outra. (Cardoso, 2018).

No caso moçambicano, o exemplo mais paradigmático continua a ser o registo civil e a identificação civil. O Plano Estratégico para a Sociedade da Informação afirma que o Sistema de Registo Civil e Estatísticas Vitais serviria de base para promover a interoperabilidade entre sistemas da Administração Pública, mas indica também que o projecto se encontrava “em curso”, exigia infra-estruturação das conservatórias e apenas previa a sua expansão para plataformas móveis, justamente para alcançar a população de zonas remotas. (Moçambique, 2019). Acresce que, no mesmo plano, a percentagem de conservatórias com o sistema em funcionamento foi desenhada como residual nas metas intermédias, o que demonstra uma implementação ainda muito distante de uma cobertura uniforme. (Moçambique, 2019).

A crítica aqui deve ser mais incisiva, pois quando o próprio instrumento estratégico nacional assume cobertura parcial e expansão futura, o direito do administrado à proximidade procedimental continua dependente da sua localização geográfica e da capacidade física do serviço local. O resultado é uma Administração que anuncia digitalização, mas ainda obriga o cidadão a percorrer o caminho da burocracia tradicional.

Esse défice é agravado pela situação normativa, o portal oficial do Instituto Nacional de Tecnologias de Informação e Comunicação (INTIC), mostra que o país está a trabalhar em



propostas de lei de protecção de dados pessoais, segurança cibernética entre outros, o que é compatível com uma fase de construção, mas não com uma arquitectura estabilizada de governação digital (INTIC, 2026).

A proposta de lei de protecção de dados pessoais foi apresentada como mecanismo para assegurar direitos, transparência e responsabilização, mostrando que o Estado reconhece a necessidade de sustentar juridicamente a transformação digital. Contudo, enquanto esse edifício legal não estiver plenamente consolidado, a digitalização administrativa permanece vulnerável, pois falta um quadro integral que una dados, segurança, interoperabilidade e garantia procedimental.

Em distritos longínquos, esse vazio normativo tende a ter efeitos mais severos, porque ali a dependência do balcão físico, da mobilidade do cidadão e da disponibilidade do funcionário público é ainda mais intensa. Assim, a modernização tecnológica sem densidade jurídica corre o risco de produzir apenas uma burocracia electrónicamente revestida. (INTIC, 2026).

Portanto a intenção legislativa é boa, mas insuficiente sem meios, integração e coerência institucional. O artigo 12.º da LPA aponta para uma Administração desburocratizada, eficaz e eficiente; no entanto, o quadro empírico revela que essa promessa ainda não se projecta plenamente no território nacional. O administrado continua sujeito a repetição de actos, deslocações, espera e fragmentação informacional.

A digitalização, em vez de ser um instrumento de cidadania procedimental, ainda funciona, em várias áreas, como um horizonte normativo. A tarefa científica, por isso, não é celebrar a existência de plataformas ou planos, mas demonstrar o hiato entre a promessa e a realidade, para que o direito administrativo moçambicano caminhe de uma modernização declarativa para uma modernização efectivamente garantidora de direitos.

8. Direito Comparado: Modelos de Digitalização Administrativa e Vantagens para os Administrados

O direito comparado mostra que a digitalização administrativa pode atingir níveis muito elevados quando existe identidade digital universal, interoperabilidade e decisão política consistente. A Estónia é o exemplo mais forte. Segundo a plataforma oficial e-Estonia, o país digitalizou 100% dos seus serviços governamentais até Dezembro de 2024; o sistema de e-ID permite acesso a serviços públicos, assinaturas digitais, registos médicos, declarações fiscais, e-prescrições e votação electrónica. (Estónia, 2025).

A plataforma X-Road funciona como espinha dorsal da interoperabilidade, permitindo a troca segura de dados entre instituições e evitando silos administrativos. As vantagens para os administrados são evidentes: eliminação de deslocações desnecessárias, acesso 24/7 de todos serviços essenciais, menos tempo perdido, maior rastreabilidade e redução da duplicação documental. Em termos jurídicos e administrativos, trata-se de uma digitalização plena, porque o procedimento foi reconfigurado no próprio desenho do Estado.

Portugal oferece um modelo comparativo menos radical, mas muito útil para demonstrar que a digitalização pode também ser incorporada gradualmente no procedimento administrativo com efeitos concretos e imediatos para o cidadão. O gov.pt permite pedir o NISS online; a Chave Móvel Digital permite autenticação em múltiplos portais, assinatura electrónica e acesso a serviços públicos e privados; o registo civil online passou a aceitar a CMD para pedido de certidões, início de casamento e pedido de divórcio; e a aplicação gov.pt passou a disponibilizar mais de 15 documentos oficiais com plena validade legal no telemóvel (Portugal, 2023).

A vantagem central é a simplificação: menos deslocação, menos espera, maior segurança jurídica e maior comodidade no acesso ao Estado. Para o administrado, isto significa que o procedimento administrativo deixa de depender exclusivamente do balcão e passa a existir em ambiente digital com equivalência de garantias.

9. Conclusões e Recomendações

A reflexão desenvolvida ao longo do presente estudo permitiu percorrer o itinerário jurídico e institucional da digitalização do procedimento administrativo moçambicano, revelando que a modernização tecnológica, embora formalmente assumida como prioridade estratégica do Estado, ainda convive com limitações estruturais que condicionam a plena realização dos princípios da desburocratização, da eficácia e da eficiência consagrados no artigo 12.º da Lei do Procedimento Administrativo.

A análise evidenciou que a digitalização não constitui um fenómeno meramente técnico, mas antes uma transformação jurídica e organizacional que exige coerência normativa, integração funcional e compromisso institucional com a qualidade do serviço público. Demonstrou-se igualmente que a persistência de rotinas burocráticas tradicionais, associada à fragmentação informacional e à insuficiente cobertura dos serviços digitais em territórios periféricos, continua a produzir barreiras práticas ao exercício dos direitos procedimentais dos administrados.



É, pois, neste quadro de tensões entre promessa normativa e realidade administrativa que se justifica a formulação das conclusões seguintes, apresentadas sob a forma de teses ordenadas, como ponto de chegada lógico da investigação e como contributo crítico para o debate científico sobre a governação administrativa contemporânea em Moçambique.

Em primeiro lugar, o estudo permite concluir que a digitalização do procedimento administrativo, em Moçambique, não pode ser tratada como mera inovação instrumental nem como substituto automático da reforma administrativa, pois a sua eficácia depende de uma prévia reorganização dos circuitos internos, da clareza normativa e da integração efectiva entre órgãos e bases de dados.

Em segundo lugar, o artigo 12.º da LPA revela-se dogmaticamente relevante não apenas por formular um ideal de Administração desburocratizada, eficaz e eficiente, mas por impor um parâmetro de julgamento crítico da prática administrativa concreta, de modo que qualquer modelo procedimental que preserve redundâncias, dispersão informacional e dependência excessiva do atendimento presencial se afasta da sua finalidade jurídica.

Em terceiro lugar, a investigação demonstra que a persistência de uma burocracia clássica, sobretudo nos distritos longínquos, não constitui um acidente periférico do sistema, mas um traço estrutural que compromete a igualdade no acesso aos serviços públicos e produz uma diferenciação material entre o cidadão urbano e o cidadão periférico, agravando o desequilíbrio territorial na fruição dos direitos procedimentais.

Em quarto lugar, a ausência de um quadro legal plenamente consolidado para a governação digital, associada à fraca interoperabilidade entre serviços e à insuficiente centralização da informação, impede que a tecnologia funcione como verdadeira garantia de proximidade administrativa, convertendo muitas vezes a promessa digital numa reprodução electrónica da velha morosidade burocrática.

Em quinto lugar, o exemplo do registo e da identificação civil evidencia que o problema não reside apenas na escassez de meios técnicos, mas na incapacidade de transformar a arquitectura institucional de forma coerente, segura e universal, o que confirma que a modernização administrativa exige simultaneamente vontade política, densidade jurídica e capacidade organizativa.

Em sexto lugar, o direito comparado mostra que a digitalização só produz benefícios reais quando é acompanhada por identidade digital funcional, interoperabilidade robusta, serviços acessíveis e uma cultura administrativa orientada para o utilizador, circunstância que reforça a

necessidade de Moçambique abandonar soluções fragmentadas e adoptar uma visão sistémica da reforma.

Em sétimo lugar, a análise permite sustentar que o devido procedimento não se esgota na observância formal da lei, antes reclama uma Administração apta a decidir com celeridade, transparência, segurança e razoabilidade, sob pena de a demora e a dispersão documental se transformarem em formas indirectas de negação de direitos.

Em oitavo lugar, conclui-se que a digitalização, para ser juridicamente legítima e socialmente útil, deve ser concebida como técnica de garantia e não como simples mecanismo de gestão, devendo servir a simplificação, a acessibilidade, a responsabilização e a proximidade entre Administração e administrado. Assim, a tese central que resulta do ensaio é a de que a modernização administrativa moçambicana só será autenticamente transformadora quando deixar de ser uma promessa programática e passar a configurar um dever institucional de serviço público orientado para resultados, para o cidadão e para a efectividade dos direitos.

Em face disso, formulamos algumas recomendações, nomeadamente:

- a) Promover a reorganização prévia dos circuitos internos e fluxos procedimentais antes da implementação tecnológica;
- b) Fortalecer a aplicação prática do artigo 12.º da LPA como parâmetro de avaliação dos serviços públicos;
- c) Expandir a infraestrutura tecnológica em regiões periféricas para assegurar igualdade no acesso aos serviços públicos;
- d) Consolidar um quadro legal unificado para interoperabilidade das bases de dados;
- e) Reformular a arquitetura institucional dos serviços essenciais com foco na capacitação;
- f) Adoptar uma visão sistémica de reforma administrativa, priorizando uma identidade digital funcional.

Referências Bibliográficas

- Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo* (L. de A. Rego & A. Pinheiro, Trans.). Edições 70.
- Brega, J. F. F. (2012). *Governo eletrónico e direito administrativo*. Tese (Doutorado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <https://teses.usp.br>. Acesso em: 26 mar. 2026.
- Bresser-Pereira, L. C. (1996). Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 47, n. 1.
- Cardoso, M. M. R. R. C. (2018). *Estratégias de modernização administrativa e transformação digital: interoperabilidade e integração no sector da agricultura e floresta*. Trabalho de Projecto (Mestrado em Administração Pública) — ISCTE — Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, 2018. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt>. Acesso em: 26 mar. 2026.
- Conselho de Ministros (2019). Resolução n.º 52/2019, de 16 de Outubro. Aprova o Plano Estratégico para a Sociedade da Informação 2019-2028 e o respectivo Plano Operacional. Maputo: Governo de Moçambique. Disponível em: <https://www.inage.gov.mz>. Acesso em: 26 mar. 2026.
- Estônia. (2025) e-Estônia: ID-card; e-Services & registries; Government cloud. Tallinn: Government of Estonia. Disponível em: <https://e-estonia.com>. Acesso em: 26 mar. 2026;
- Flick, U. (2013). *Introdução à metodologia de pesquisa*. (J. E. Costa, Trad.; 3.ª ed.). Penso.
- Hernández S. R., Fernández C. C., & Baptista L. P. (2014). *Metodologia de pesquisa* (S. V. Brandão, Trad.; 6.ª ed.). McGraw-Hill.
- Instituto Nacional de Tecnologias de Informação e Comunicação (INTIC) (2025). Consulta Pública da Proposta de Lei de Protecção de Dados. Maputo: INTIC. Disponível em: <https://intic.gov.mz>. Acesso em: 26 mar. 2026.
- Instituto Nacional de Tecnologias de Informação e Comunicação (INTIC) (2026). Proposta de Lei de Protecção de Dados Pessoais segue para debate na Assembleia da República. Maputo: INTIC. Disponível em: <https://intic.gov.mz>. Acesso em: 26 mar. 2026.
- Instituto Nacional de Tecnologias de Informação e Comunicação (INTIC) (2026). Rumo à maturidade digital: a jornada GovTech de Moçambique (2020–2025). Maputo: INTIC. Disponível em: <https://intic.gov.mz>. Acesso em: 26 mar. 2026.
- Ministério da Economia e Finanças (2024). Revisão da Estratégia Nacional de Desenvolvimento (ENDE). Maputo: Governo de Moçambique. Disponível em: <https://www.mef.gov.mz>. Acesso em: 26 mar. 2026.
- Ministério da Justiça, Assuntos Constitucionais e Religiosos (2023). Unidade Gestora de Reformas do Sector Público (UGPK). Avaliação do Sistema de Identificação Civil em Moçambique. Maputo: UGPK. Disponível em: <https://ugpk.gov.mz/wp-content/uploads/2023/11/Avaliacao-5.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2026.
- República de Moçambique (2011). Lei n.º 14/2011, de 10 de Agosto. Aprova a Lei do Procedimento Administrativo. Boletim da República, Maputo.
- República de Portugal (2026). (Autenticação.gov) identificação digital; registo civil online e serviços públicos electrónicos. Lisboa: Governo de Portugal, 2023-2026. Disponível em: <https://www.gov.pt>. Acesso em: 26 mar. 2026.
- Roso, A. (2020). Os princípios da eficiência e da eficácia na Administração Pública. *Jornal Jurídico (J²)*, v. 3, n. 1, 2020.
- Silva, S. T. (2010). O princípio (fundamental) da eficiência. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, Porto, ano 7.
- World Bank. (2024). *Mozambique Data Governance Diagnostic*. Washington, DC: World Bank Group. Disponível em: <https://www.worldbank.org>. Acesso em: 26 mar. 2026.
- World Bank. (2025). *Mozambique Digital Governance and Economy Project (P172350)* Washington, DC: World Bank Group. Disponível em: <https://www.worldbank.org>. Acesso em: 26 mar. 2026.