

Fundamentos jurídicos da responsabilidade civil dos agentes públicos pela ineficiência administrativa

Legal foundations of the civil liability of public agents for
administrative inefficiency

Gabriel Vicente Solambe¹

RESUMO

Os fundamentos da responsabilidade civil do Estado permanecem como uma temática que exige maior aprofundamento na doutrina jurídica angolana. De modo geral, os estudos limitam-se à invocação dos princípios da igualdade e da justa repartição dos encargos sociais nos casos de actos lícitos, e ao princípio da legalidade nos casos de actos ilícitos. No entanto, surgem situações mais complexas, como aquelas resultantes da acção ou omissão dos agentes públicos que geram ineficiência administrativa, em que os fundamentos tradicionais revelam-se insuficientes para explicar ou justificar plenamente a responsabilização. Partindo da problemática central sobre quais são os fundamentos jurídicos que legitimam a responsabilidade civil dos agentes públicos pela ineficiência administrativa, este artigo tem como objectivo analisar os dispositivos legais que consagram essa responsabilização, bem como propor mecanismos de fortalecimento da cultura de eficiência no contexto da gestão pública angolana. A pesquisa utiliza abordagem qualitativa, com base na análise doutrinária e normativa, centrando-se nos elementos da responsabilidade civil – objectiva e subjectiva –, na conduta do agente, no nexo de causalidade e no dano causado.

¹ Docente do Instituto Superior Politécnico Gregório Semedo. Doutorando em Direito, Mestre em Ciências Jurídicas Forenses, Especialista em Direito Administrativo, membro Fundador do Escritório de Advogados VS e Associados.

Considera-se a eficiência como um princípio estruturante da Administração Pública, cujo descumprimento, por acção ou omissão, pode gerar o dever de indemnizar, sobretudo quando compromete o funcionamento do serviço público e os direitos dos administrados.

Palavras-chave: Responsabilidade civil. Agentes públicos. Ineficiência Administrativa. Princípio da eficiência. Administração Pública.

ABSTRACT

The grounds of State civil liability remain a subject requiring further doctrinal development in Angolan legal scholarship. Generally, studies are limited to invoking the principles of equality and fair distribution of social burdens in cases involving lawful acts, and the principle of legality in cases involving unlawful acts. However, more complex situations arise from actions or omissions by public agents that result in administrative inefficiency, in which traditional grounds prove insufficient to fully explain or justify liability. Based on the central question of which legal grounds legitimise the civil liability of public agents for administrative inefficiency, this article aims to analyse the legal provisions establishing such liability and to propose mechanisms for strengthening a culture of efficiency within Angolan public administration. The research adopts a qualitative approach, based on doctrinal and normative analysis, focusing on the elements of civil liability— objective and subjective liability—the agent's conduct, causation and the damage caused. Efficiency is regarded as a structural principle of Public Administration, whose breach, whether by action or omission, may give rise to a duty to compensate, particularly when it compromises the functioning of public services and the rights of citizens.

Keywords: Civil liability. Public agents. Administrative inefficiency. Principle of efficiency. Public Administration.

Metodologia

A presente investigação adopta uma abordagem qualitativa, de natureza jurídico-dogmática, baseada na pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica incidiu sobre a doutrina relativa à responsabilidade civil,

ao Direito das Obrigações, ao Direito Administrativo e à responsabilidade do Estado. A pesquisa documental compreendeu a análise da Constituição da República de Angola, da Lei n.º 30/22, de 29 de Agosto, da Lei n.º 26/22, de 22 de Agosto, da Lei n.º 3/10, de 29 de Março, do Código Civil, do Código de Procedimento Administrativo e da Resolução n.º 27/94.

Recorreu-se ao método jurídico-dedutivo, partindo dos princípios e normas gerais da responsabilidade civil e da Administração Pública para analisar a responsabilidade dos agentes públicos pela ineficiência administrativa. A análise incidiu particularmente sobre a conduta, a ilicitude, a culpa, o dano e o nexo de causalidade, procurando determinar em que condições a acção ou omissão ineficiente do agente público pode gerar responsabilidade civil. A investigação possui, assim, carácter exploratório e descritivo, visando identificar os fundamentos jurídicos da responsabilização e contribuir para o fortalecimento da eficiência na Administração Pública angolana.

1. Introdução

As Constituições modernas em matérias referentes à Administração do Estado consagram os seguintes princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A Administração Pública em Angola, deve nos termos do artigo 198.º n.º1 da Constituição da República de Angola, pautar-se pelos princípios do interesse público, da igualdade, legalidade, justiça, proporcionalidade, imparcialidade, responsabilização, probidade administrativa e respeito pelo património público. O n.º 2 do artigo 199 dispõe que a simplificação administrativa, da aproximação dos serviços às populações e da desconcentração e descentralização administrativas.

Em especial, o princípio da eficiência exige dos agentes públicos o cumprimento de suas funções com presteza, perfeição e rendimento. A omissão ou negligência nesse sentido pode comprometer serviços essenciais e gerar prejuízos ao Estado e aos administrados. Surge, assim, a necessidade de discutir a responsabilização civil dos agentes públicos pela ineficiência no exercício de suas funções.

Nos termos da Resolução n.º 27/94 (Pauta Deontológica do Serviço Público) em relação à parte III referentes aos deveres dos agentes públicos

para com os Cidadãos declara no artigo 9.º que esses profissionais do Estado devem exercer a sua função cumprindo o dever de qualidade na prestação do serviço público. Este dever consiste na consciência e na postura de bem servir, com eficiência e rigor, devem constituir uma referência obrigatória na actividade dos trabalhadores da Administração Pública nas suas relações com os cidadãos, Qualidade nas prestações que se proporcionam aos cidadãos e à sociedade em geral, deve significar também uma forma mais humana de actuação, de participação e de exigência recíprocas entre os trabalhadores públicos e os utentes dos serviços públicos.

2. Descrição das palavras-chave

Responsabilidade civil é um instituto considerado um Princípio Fundamental do Direito Civil e fonte das obrigações. Segundo Leitão (2017), “denomina-se responsabilidade civil o conjunto de factos que dão origem à obrigação de indemnizar os danos sofridos por outrem” (p. 253).

Agentes públicos, para efeitos do presente estudo, são todas as pessoas físicas que exercem actividade laboral na função pública, independentemente de sua qualidade formal como funcionários públicos, incluindo também agentes contratados conforme disposto na Lei de Bases da Função Pública.

Ineficiência administrativa é vista como o oposto do princípio da eficiência administrativa e pode ser caracterizada pelo não cumprimento adequado das funções administrativas pelos agentes públicos, manifestando-se por desperdício de recursos e tempo, actuação com elevado grau de lentidão, prestação de serviços de baixa qualidade e não alcance dos resultados desejados.

Eficiência é um conceito que se traduz na capacidade de alcançar o melhor resultado possível com o menor gasto de recursos, representando um princípio fundamental para o bom desempenho da Administração Pública.

No contexto do estudo, a ineficiência administrativa (variável independente) afecta directamente o desempenho dos agentes públicos (variável mediadora), levando a falhas na execução das funções públicas, o que, por sua vez, pode resultar na configuração da responsabilidade civil (variável dependente) desses agentes quando seus actos ou omissões causam

danos aos administrados. Assim, a ineficiência é a causa que desencadeia a responsabilidade, com os agentes públicos como intermediários que respondem pelo resultado prejudicial causado pela ausência de eficiência na gestão pública. A eficiência, por outro lado, funciona como um parâmetro ideal que orienta a actuação administrativa e a responsabilidade associada ao seu descumprimento.

3. Princípio da Eficiência Administrativa

O princípio da eficiência foi introduzido como cláusula expressa em várias constituições, embora em Angola a consagração seja meramente infraconstitucional não retira a sua importância no exercício da actividade administrativa pública.

Nesta senda, já defendemos (2025) que:

Este novo princípio deve vir a ser consagrado e reconhecido no ordenamento jurídico angolano, como princípio jurídico fundamental autónomo, a par dos demais actualmente consagrados, devendo ascender à posição de verdadeiro parâmetro jurídico de controlo do agir administrativo. Pois, da forma como vem consagrado o princípio da eficiência no Código de Procedimento Administrativo, parece resultar uma concepção de *eficiência* como uma dimensão não jurídica (ou como um princípio não jurídico) da boa administração, existindo assim fora do conceito de juridicidade (Solambe, p. 51)

O princípio em estudo impõe um dever de desempenho eficaz e racional da actividade pública. A ineficiência não apenas compromete a qualidade dos serviços, mas também a confiança do cidadão na Administração Pública.

A eficiência relaciona-se aos meios e métodos utilizados pela administração pública com vista à satisfação regular e contínua das necessidades colectivas. Esse conceito utiliza a ideia de fazer as acções, actividades ou processos da melhor forma, isto é, escolher os meios adequados e fazê-los correctamente. Portanto, a eficiência pode ser

conseguida maximizando resultados de uma acção administrativa em relação aos recursos que foram utilizados. (Phelan, 2005).

Significa que a eficiência está directamente relacionada aos métodos e meios empregados pela Administração Pública para assegurar a satisfação das necessidades colectivas.

Isso significa que não basta apenas realizar uma actividade; é necessário escolher as melhores estratégias e executá-las da maneira mais adequada possível. Dessa forma, a eficiência se traduz na maximização dos benefícios obtidos em relação aos recursos utilizados, promovendo uma gestão pública mais responsável e eficaz.

O princípio jurídico da eficiência atende essencialmente ao modo como se ponderam entre si bens jurídicos ou interesses juridicamente protegidos, orientando a conduta pública para a prossecução (integral) do objectivo proposto com a menor lesão dos bens jurídicos envolvidos (Solambe, 2025, p. 52).

Enquanto princípio, a eficiência constitui um elemento determinante no processo decisório, condicionando juridicamente as autoridades administrativas a optar por determinada solução em detrimento de outras possíveis, por ser aquela que, com menores custos ou com emprego de menor quantidade de recursos, ou que, retirando a maior utilidade possível dos meios colocados à sua disposição, atinge maximamente ou de modo integral o objectivo visado. Recordamos que estamos agora a considerar o sentido estrito de eficiência jurídica, pelo que os custos aqui ponderados são estritamente os relevantes do ponto de vista jurídico.

4. Fundamentos jurídicos da responsabilidade civil dos agentes públicos pela ineficiência administrativa

4.1. Fundamentos Jurídicos

Os fundamentos jurídicos da responsabilidade civil dos agentes públicos no ordenamento jurídico angolano têm assento principal na Constituição da República de Angola (CRA) e em diversas leis infraconstitucionais que estruturam o regime jurídico da Administração Pública e seus deveres perante a colectividade.

O artigo 75.º da Constituição da República de Angola (CRA) consagra o princípio da responsabilidade do Estado e de outras pessoas colectivas públicas. Nos termos do n.º 1, o Estado é civilmente responsável pelos danos causados por acções ou omissões dos seus órgãos, titulares e agentes, no exercício de funções legislativas, jurisdicionais ou administrativas, desde que dessas condutas resultem prejuízos a direitos, liberdades ou garantias. O n.º 2 do mesmo artigo dispõe que os autores dessas acções ou omissões respondem criminal e disciplinarmente, abrindo caminho, por interpretação sistemática, para a responsabilidade civil individual em sede regressiva, nos termos legais.

Do ponto de vista infraconstitucional destaca-se a Lei n.º 30/22 de 29 de Agosto - Lei sobre o Regime Jurídico da Responsabilidade do Estado e de Outras Pessoas Colectivas Públicas. Este corpo normativo estabelece a responsabilidade objectiva do Estado, nos termos do risco administrativo, pela actuação lesiva de seus agentes. No entanto, prevê também a possibilidade de acção regressiva contra o agente público que tenha agido com dolo ou culpa grave, conforme os princípios gerais da responsabilidade civil. Essa dualidade entre responsabilidade objectiva do Estado e responsabilidade subjectiva do agente é essencial para a tutela da eficiência administrativa.

Por sua vez, o artigo 501.º do Código Civil destaca os casos em que o Estado ou outra pessoa colectiva pública actua em regime de gestão privada, e nesses casos aplica-se a responsabilidade nos termos da relação entre comitente e comissário, o que implica que o agente público responde nos moldes da responsabilidade civil comum. A norma torna-se relevante nos contextos em que a ineficiência se manifesta em actos de gestão equiparados à actividade privada.

Outro fundamento jurídico decorre da Lei n.º 26/22, de 26 de Agosto – Lei de Bases da Função Pública. Nos termos do artigo 3.º al. c) impõe como missão da função pública a busca por eficiência e eficácia na prestação do serviço público. Essa exigência jurídica representa a positivação do princípio da eficiência, o qual assume o estatuto de parâmetro de legalidade da conduta do agente público. O desrespeito a este princípio implica a violação de dever funcional e reforça a responsabilização.

Indica-se ainda dentro dos fundamentos jurídicos a Lei n.º 3/10, de 29 de Março – Lei da Probidade Pública, concretamente o artigo 20.º. esta norma reforça a obrigatoriedade de o agente público exercer suas competências com eficiência, proibindo condutas que revelem descuidos, negligência ou comportamentos prejudiciais ao bom funcionamento do serviço público. Esta norma infraconstitucional é essencial para delimitar os limites legais do comportamento do agente e reforçar os fundamentos da responsabilidade com base na violação de deveres funcionais.

4.2. Fundamentos de Facto

Enquanto os fundamentos jurídicos fornecem o arcabouço normativo, os fundamentos de facto representam os comportamentos concretos e situações práticas que configuram o descumprimento do dever de eficiência por parte dos agentes públicos, abrindo espaço à responsabilização civil.

A ineficiência administrativa manifesta-se por acções ou omissões do agente público que, de forma directa ou indirecta, resultam em prejuízos ao interesse público ou aos direitos dos administrados. Esta ineficiência pode decorrer de desperdício de recursos públicos, como orçamentos mal aplicados ou equipamentos subutilizados; morosidade excessiva, que compromete prazos legais e o tempo razoável da administração; baixa qualidade dos serviços, fruto da falta de planeamento, de capacitação ou de atenção ao interesse público; ausência de resultados, demonstrando inércia, omissão ou completa incapacidade de cumprimento de metas administrativas.

Do ponto de vista factual, a responsabilidade surge quando se comprova que a conduta do agente não corresponde aos padrões exigíveis da função pública, incluindo a negligência, quando o agente age com desleixo ou desatenção às suas obrigações; imprudência, ao tomar decisões sem cautela, causando prejuízos a imperícia, por falta de habilidade ou competência técnica exigida (Dromi, 1997. Freitas, 2005).

Em conformidade com o pensamento de Amaral (2006) a conduta que viola o princípio da eficiência passa a ser facto gerador de responsabilidade quando dela resulta um dano concreto, seja de natureza patrimonial (como

prejuízos económicos), seja moral (como perda de confiança na Administração).

5. Elementos da responsabilidade civil dos agentes públicos pela ineficiência administrativa

Em conformidade com essas normas para haver responsabilidade civil por violação do princípio da eficiência administrativa é necessário que se verifique o seguinte: conduta, ilicitude, culpa, dano e nexo de causalidade.

5.1. Conduta (acção ou omissão do agente público)

No contexto da Administração Pública, a conduta relevante é aquela praticada pelo agente no exercício das suas funções públicas. Pode ser tanto uma acção ineficiente (como decidir mal, gerir mal recursos, atrasar processos sem justificação), quanto uma omissão (como não responder a requerimentos, não prestar serviços essenciais, não executar actos devidos). Desta forma, se um funcionário afecto ao ministério da saúde que, por negligência, atrasa o atendimento de um paciente em estado grave, contribuindo para o agravamento de seu estado de saúde é uma conduta relevante para efeitos de responsabilização por violação do princípio da eficiência.

5.2. Ilicitude

A ilicitude, nesse contexto, surge quando o agente público viola o direito do cidadão à boa administração, à prestação eficiente de serviços públicos, ou desrespeita normas legais que impõem deveres administrativos específicos (Gasparini, 2006). Significa que a conduta do agente é contrária às disposições legais que estabelecem a eficiência. Pode ocorrer com a omissão no cumprimento de prazos legais para o despacho de processos administrativos ou a prestação de informações obrigatórias.

5.3. Culpa (dolo ou mera culpa)

O artigo 483.º exige dolo ou culpa, e no caso da ineficiência administrativa, geralmente está presente a culpa em sentido estrito:

- a) **Negligência:** desleixo no trato da coisa pública;
- b) **Imprudência:** actos apressados ou desprovidos de cautela;
- c) **Imperícia:** falta de habilidade técnica no exercício da função.

É o que se passa com o gestor que, sem razão justificativa, mas por falta de organização, perde o prazo de pagamento de fornecedores de serviços essenciais, comprometendo o funcionamento da escola ou hospital (Amenabar, 2008).

5.4. Dano (prejuízo causado ao cidadão ou ao interesse público)

O dano pode ser individual/pessoal: quando um cidadão sofre directamente (perda de oportunidade, morte de ente querido, atraso em tratamento de saúde) e colectivo/público: quando há desperdício de recursos públicos, atraso em projectos sociais ou paralisação de serviços essenciais. Pode acontecer nos casos de atraso na concessão de benefícios sociais por falhas administrativas que geram fome ou sofrimento indevido ao cidadão carente.

5.5. Nexo de causalidade

É necessário provar que o dano decorreu directamente da conduta ineficiente do agente. Ou seja, que se o agente tivesse actuado com eficiência, o dano não teria ocorrido. Ou seja, deve se comprovar que, se o servidor tivesse encaminhado o pedido de urgência médica em tempo, o paciente teria recebido tratamento adequado e não teria sofrido sequelas.

A eficiência administrativa é um princípio essencial ao bom funcionamento da Administração Pública, representando um dever jurídico dos agentes públicos. Sua violação, seja por acção ineficiente ou por omissão, pode gerar responsabilidade civil quando ocasiona prejuízos aos cidadãos ou ao interesse público.

No ordenamento jurídico angolano, embora o princípio da eficiência não tenha consagração expressa ao nível constitucional, encontra respaldo em normas infraconstitucionais como o Código de Procedimento Administrativo e a Lei n.º 30/22. A Constituição, por sua vez, estabelece a responsabilidade civil do Estado e abre espaço para a responsabilização pessoal do agente público em caso de dolo ou culpa grave.

A responsabilização por ineficiência administrativa pressupõe a verificação dos elementos clássicos da responsabilidade civil: conduta, ilicitude, culpa, dano e nexo de causalidade. Quando esses requisitos estão presentes,

impõe-se o dever de indemnizar, podendo o agente público ser chamado a responder regressivamente, nos termos legais.

Portanto, promover a responsabilização por ineficiência não visa apenas punir, mas, sobretudo, fortalecer a cultura de responsabilidade, compromisso e excelência na Administração Pública, garantindo a efectividade dos direitos dos administrados e a realização do interesse público.

Conclusão

A responsabilidade civil dos agentes públicos pela ineficiência administrativa revela-se um tema de indiscutível actualidade e importância no contexto jurídico e político angolano. Partindo da problemática central sobre quais fundamentos jurídicos legitimam tal responsabilização, conclui-se que o ordenamento jurídico nacional oferece base normativa suficiente, ainda que dispersa, para sustentar a responsabilização civil do agente público cujas acções ou omissões causem danos por violação do dever de eficiência.

Verificou-se que a Constituição da República de Angola, embora não consagre expressamente o princípio da eficiência como norma constitucional autónoma, reconhece, no seu artigo 75.º, a responsabilidade civil do Estado por actos dos seus agentes, permitindo, inclusive, a responsabilização individual regressiva dos mesmos em caso de dolo ou culpa grave. A análise das leis infraconstitucionais, como a Lei n.º 30/22 (Responsabilidade do Estado), a Lei de Bases da Função Pública (Lei n.º 26/22) e a Lei da Proibidade Pública (Lei n.º 3/10), demonstrou que há uma sólida base jurídica para exigir dos agentes públicos condutas eficazes, diligentes e orientadas para o interesse público, sob pena de responsabilização.

Do ponto de vista fáctico, foram identificadas condutas típicas de ineficiência administrativa que comprometem a boa governação, prejudicam os administrados e podem gerar danos patrimoniais e morais. A responsabilização só é juridicamente possível quando comprovados os elementos clássicos da responsabilidade civil: conduta, ilicitude, culpa (ou dolo), dano e nexo de causalidade, os quais foram detalhadamente analisados neste estudo.

Assim, o presente artigo alcança o seu objectivo principal ao demonstrar, com apoio normativo e doutrinário, que a responsabilidade civil do agente

público por ineficiência administrativa é juridicamente legítima, devendo ser aplicada como instrumento de protecção do interesse público e dos direitos dos administrados. Igualmente, atende ao segundo objectivo específico ao propor reflexões sobre o fortalecimento da cultura da eficiência no seio da Administração Pública, abrindo caminho para uma gestão pública mais responsável, transparente e orientada para resultados.

Sugestões

Em atendimento ao segundo objectivo específico – propor mecanismos de fortalecimento da cultura de eficiência na Administração Pública angolana –, propõem-se as seguintes medidas concretas:

1. Que seja implementada na função pública sistemas objectivos e regulares de avaliação do desempenho funcional, com base em metas mensuráveis e indicadores de eficiência;
2. Que haja uma sistematização e harmonização das normas sobre deveres funcionais dos agentes públicos, mediante revisão do Código de Procedimento Administrativo, da Lei de Bases da Função Pública e da Lei da Probidade Pública, com destaque específico ao princípio da eficiência, atribuindo-lhe força vinculativa explícita;
3. Que seja realizada mais investimentos na formação técnica e ética dos agentes públicos, com programas de capacitação contínua que enfatizem não só os conhecimentos técnicos, mas também a responsabilidade funcional, a gestão orientada a resultados e a tomada de decisões com base em evidências;
4. Que se estabeleça canais eficazes para que os cidadãos possam denunciar casos de ineficiência administrativa e acompanhar o desempenho dos serviços públicos, promovendo maior responsabilização social e transparência na actuação dos agentes;
5. Que se institua em toda a função pública mecanismos de premiação e reconhecimento para agentes públicos que se destaquem pelo desempenho eficiente, contribuindo para a construção de uma cultura organizacional voltada para a excelência no serviço à sociedade.

Referências

- Amaral Neto, F. dos S. (2006). *Direito civil: Introdução* (6ª ed., rev., atual. e aum.). Renovar.
- Amenábar, M. del P. (2008). *Responsabilidad extracontractual de la administración pública*. Rubinzal-Culzoni.
- Dromi, R. (1997). *Derecho administrativo* (6ª ed.). Ediciones Ciudad Argentina.
- Freitas, J. (2005). *A responsabilidade extracontratual do Estado e o princípio da proporcionalidade: Vedação de excesso e de omissão*. Revista de Direito Administrativo, (241), 21–37.
- Gasparini, D. (2006). *Direito administrativo*. Saraiva.
- Leitão, L. M. T (2027). *Direito das Obrigações*. Almedina
- Pinto, H. E. (2015). *Fundamentos da responsabilidade civil do Estado*. Revista de Direito Público, 12(2), 45–60. <https://doi.org/10.21902/>
- Solambe, G. V (2025). *O princípio da eficiência administrativa no direito público angolano. Necessidade da sua consagração constitucional para o exercício da actividade administrativa*. Universidade Gregório Semedo.