



REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE

Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo

ACÓRDÃO nº 30/TACM/18

Processo n.º 120/2017-CA

Acordam, em conferência, os Juizes de Direito do Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo: ~~~~~

Veio a juízo a **Ordem dos Advogados de Moçambique-OAM** (*requerente*), melhor identificados a fls. 2 dos autos, representada pelo respectivo Bastonário, na sequência de situações de que tomou conhecimento no exercício das atribuições estabelecidas no artigos 1º e 4º, ambos do Estatuto da OAM, aprovado pela Lei n.º 28/2009, de 29 de Setembro, ao abrigo do disposto no artigos 144 e seguintes da Lei nº 7/2014, de 28 de Fevereiro, Lei que regula os Procedimentos Atinentes ao Processo Administrativo Contencioso-LPAPAC, propor o presente processo na forma de **intimação para comportamento**, contra o **Ministro da Agricultura e Segurança Alimentar-MASA** (*requerido*), responsável tutelar do Gabinete de coordenação do Prosavana, o que faz nos termos e com os seguintes fundamentos:~

I. Do Objecto da Causa

O objecto do presente processo resulta do comportamento do MASA em não colocar no domínio público informação relevante e de interesse público sobre o ProSAVANA, no que tange à correspondente organização, funcionamento dos

serviços e conteúdos de decisões passíveis de interferir na esfera dos direitos e liberdades dos cidadãos, particularmente os relativos à terra, segurança alimentar e nutricional das comunidades abrangidas pelo ProSAVANA.~~~~~

II. Dos Factos

- A requerente está a levar a cabo, através da sua Comissão de Direitos Humanos-CDH, um projecto de Monitoria Legal dos Direitos sobre a Terra e Segurança Alimentar das Comunidades Afectadas pelas Grandes investidas, o que inclui, entre outros, o Programa de Cooperação Trilateral para o Desenvolvimento Agrário do Corredor de Nacala (ProSAVANA);~~~~~

- O ProSAVANA resulta de um acordo de parceria assinada entre os governos de Moçambique, Japão e Brasil, no qual o MASA é responsável pela coordenação deste programa em Moçambique; a Agência Japonesa de Cooperação Internacional-JICA e a Agência Brasileira de Cooperação-ABC são responsáveis pela coordenação no Japão e Brasil, respectivamente;~~~~~

- Consta que o ProSAVANA prevê o desenvolvimento de sistemas de produção agrária de base comercial de larga escala através da tecnologia de ponta, das experiências brasileira e japonesa e de técnicas agrícolas de conservação com o objectivo principal de transformar o pequeno agricultor familiar em um agricultor virado para o mercado; ~~~~~

- O ProSAVANA cobre uma extensão de cerca de 14.5 milhões de hectares de terra, abrangendo 19 distritos, nomeadamente: Monapo, Muecate, Meconta, Rapale, Mogovolas, Murrupula, Mecubúre, Ribáué, Lalaua e Malema na Província de Nampula; Cuamba, Mecanhelas, Madimba, Ngauma, Chimbunila, Maune e Sanga, na Província do Niassa; Gurué e Alto Molócue, na Província da Zambézia;~~~~~

- A legitimidade do ProSAVANA é contestada por organizações da sociedade civil e famílias camponesas abrangidas pelo programa, sobretudo devido à falta de

realização de consultas públicas, de divulgação dos seus impactos negativos sobre o meio ambiente, bem como de aspectos relacionados com a segurança alimentar e direitos sobre a terra das famílias abrangidas;~~~~~

- Não é de domínio público, informação clara sobre os investidores que vão explorar a terra no contexto do ProSAVANA e os critérios de gestão e de exploração da mesma para a concretização dos objectivos deste programa;~~~~~

- Falta informação que esclareça se o ProSAVANA pressupõe o acesso, posse e uso da terra das comunidades abrangidas, uma vez que para a implementação do mesmo são necessários cerca de 14.5 milhões de hectares de terra, cujos titulares são as famílias camponesas abrangidas, pelo que, as famílias camponesas estão preocupadas em saber se o ProSAVANA vai ou não implicar a perda dos seus direitos sobre a terra e, caso assim não seja, de que forma o ProSAVANA vai gerir e controlar os cerca de 14.5 milhões de hectares de terras das comunidades abrangidas;~~~~~

- A informação de interesse público sobre o ProSAVANA relevante para as comunidades abrangidas não tem chegado às mesmas e falta programas de acesso à informação regulares e eficazes de consciencialização dessas comunidades sobre o que é o ProSAVANA, quais os seus reais objectivos e impactos e como as comunidades vão se beneficiar deste programa;~~~~~

- As comunidades abrangidas queixam-se de falta de informação sobre como os pequenos produtores familiares vão evoluir para agricultores virados para o mercado, para além de que os mesmos camponeses reclamam ainda a falta de acesso a estratégia de comunicação eficaz e inclusiva do ProSAVANA;~~~~~

- Ainda não é de domínio público informação clara e específica sobre as comunidades concretas e o número de famílias camponesas abrangidas pelo ProSAVANA;~~~~~

- A OAM e as organizações da sociedade civil têm encetado esforço, nos termos da lei, para ter acesso ao conteúdo integral de uma série de documentos sobre o ProSAVANA. Todavia, não há informação clara sobre como os camponeses ou pequenos produtores vão ter o controlo das suas culturas, enquadrados nos novos modelos de desenvolvimento adoptados pelo ProSAVANA. Pelo que é legítima a preocupação das famílias abrangidas, que pretendem saber quem vai comercializar a favor do pequeno produtor e como será feita essa comercialização;~~~~~

- Os camponeses reclamam não saberem quais mecanismos serão postos em prática para a celebração de acordos para a gestão da terra cujo DUAT é de pertença dos camponeses, com vista a beneficiar dos objectivos do ProSAVANA, como é o caso do uso da terra das comunidades camponesas na fase de ensaios e na fase de implementação de novos modelos;~~~~~

- Não está disponibilizada ao público informação sobre a estratégia de comunicação entre os intervenientes na parceria do ProSAVANA, sociedade civil e comunidades afectadas, bem como informação detalhada sobre a protecção das terras e das culturas dos pequenos produtores afectados pelo ProSAVANA;~~~~~

- A OAM requereu ao MASA uma série de informação sobre o ProSAVANA, tendo sido disponibilizada em parte, mas a informação supra-referida nunca fora facultada para além de que não se encontra disponível ao público de forma alguma, mesmo ao nível da página oficial web do ProSAVANA;~~~~~

Do Direito Aplicável

- O direito de acesso à informação tem a natureza jurídica de direito fundamental uma vez que está consagrado na Constituição da República de Moçambique-CRM, no capítulo dos direitos fundamentais, conforme resulta do artigo 48º n.º 1, *in fine*;~

* O direito de acesso à informação são direitos autónomos, cujos regimes jurídicos específicos estão enquadrados na Lei n.º34/2014, de 31 de Dezembro (Lei do

Direito à Informação) e o seu respectivo regulamento, aprovado pelo Decreto n.º 35/2015, de 31 de Dezembro;~~~~~

- Constitui violação do direito fundamental à informação, o facto do Governo, através do MASA, não disponibilizar ao público a informação supra referida de modo a darem a conhecer ao público os detalhes de todo o processo do quadro geral do ProSAVANA e responder às preocupações dos directamente afectados e da sociedade civil em geral;~~~~~

- O secretismo e a falta de informação supra demonstrados, no contexto do ProSAVANA, viola sobremaneira o disposto no artigo 6 da Lei do Direito à Informação que consagra o princípio da máxima divulgação de informação de interesse público e passível de interferir na esfera dos direitos e liberdades dos cidadãos, que não constitua matéria classificada;~~~~~

- No caso *sub judice*, a falta de informação supra referida, viola igualmente os princípios da transparência, da obrigatoriedade de publicar, o da Administração Pública aberta e o da proibição de excepções ilimitadas, consagradas nos artigos 7, 9, 10 e 11, todos da Lei do Direito à Informação;~~~~~

- Dispõe a al. a) do n.º 1 do artigo 8 do Decreto n.º 30/2001, de 15 de Outubro e a al.a) do n.º 1 do art. 9 da Lei n.º 14/2011, de 10 Agosto, que no desempenho das suas funções os órgãos e instituições da Administração Pública colaboram com os particulares, prestando as informações orais e escritas, bem como os esclarecimentos que os particulares lhes solicitem;~~~~~

- Em matéria do direito à informação administrativa, importa destacar as disposições que podem legitimar a denegação do acesso à informação. Desde logo o regime de classificação da informação a que se refere os artigos 73 e 81 do Decreto n.º 30/2001, de 15 de Outubro e o artigo 20 da Lei do Direito à Informação, que determina que

os documentos de correspondência oficial classificam-se de acordo com a natureza da informação contida;~~~~~

- Entende-se por correspondência classificada a que contém dados ou informações de valor cuja divulgação não autorizada ponha em causa, prejudique, contrarie ou perturbe a segurança do Estado. Tais informações podem ser classificadas em Segredo do Estado, secreto, confidencial e restrito;~~~~~

- Deste modo, o conjunto de informações ou documentos na posse dos órgãos da Administração Pública, não classificados, são de domínio público, podendo ser objecto do direito de acesso à informação (artigo 67, n.º 1 da Lei n.º 14/2011, de 10 de Agosto, conjugado com o artigos 3 e 13 da Lei do Direito à Informação;~~~~~

- Melhor explanado, a natureza da informação gerida pelo ProSAVANA não é abrangida pelas restrições e limites estabelecidos por Lei, pois não é classificada como Segredo do Estado, secreta, restrita ou confidencial, conforme o artigo 20 da Lei do Direito à Informação;~~~~~

- É importante notar que em um Estado de Direito Democrático (artigo 3 da CRM) caracteriza-se, fundamentalmente, pelo encorajamento do direito à participação dos seus cidadãos, o direito à participação em assuntos, pressupõe o conhecimento que depende do acesso à informação pública.~~~~~

Legitimidade Activa da OAM

A OAM tem legitimidade para interceder em defesa dos direitos e interesses dos cidadãos, por força das suas atribuições designadamente “defender o Estado de Direito Democrático, os direitos e liberdades fundamentais...” “promover o acesso à justiça, nos termos da Constituição e demais legislação” e “...promover o respeito pela legalidade” – cfr. as alíneas a), b) e d) do artigo 4 do Estatuto da OAM, aprovado pela Lei nº 28/2009, de 29 de Setembro;~~~~~

- A OAM tem interesse directo e legítimo na interposição do presente processo, em conformidade com o disposto no nº 1 do artigo 144 da LPAPAC, na medida em que, a conduta do MASA está a violar o direito fundamental à informação dos cidadãos;~~~~~

- Acresce à legitimidade da OAM o disposto nos nº 1 e 2 do artigo 14 da Lei nº 34/2014, de 31 de Dezembro–Lei do Direito à Informação.~~~~~

Da Legitimidade Passiva

O MASA tem legitimidade passiva ao abrigo do disposto no nº 1 do artigo 144 da LPAPAC, na medida em que é órgão administrativo cuja conduta viola o direito fundamental em causa. Constitucionalmente e do ponto de vista da Lei do Direito à Informação, cabe às entidades públicas, em primeira linha, garantir a prestação de informação de interesse público que não seja matéria classificada conforme é o caso, ao mesmo tempo que cabe ao Estado garantir a efectivação dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, neste caso o direito fundamental à informação, conforme dispõe o nº 1 do artigo 56 da CRM;~~~~~

- O ProSAVANA é um programa integrado e tutelado pelo MASA, que é um organismo que faz parte da Administração Pública. Portanto, o MASA é definido como um órgão administrativo;~~~~~

- Acresce à legitimidade passiva do MASA o facto de estar abrangida pelo disposto no artigo 3 da Lei do Direito à Informação que determina: *a presente Lei aplica-se aos órgãos e instituições o Estado, da Administração directa e indirecta, bem como às entidades privadas, que ao abrigo da lei ou contrato, realizem actividade de interesse público ou que, na sua actividade beneficiem de recursos públicos de qualquer proveniência e tenham em seu poder informação de interesse público;*~~~~~

- Igualmente, o MASA é entidade pública que “...deve proceder à ampla divulgação da informação relativa à organização e funcionamento dos serviços e conteúdos de decisões

passíveis de interferir na esfera dos direitos e liberdades dos cidadãos ...”, relativas à terra, segurança alimentar e nutricional das comunidades abrangidas pelo Programa Prosavana.~~~~~

Termos em que requer a procedência da presente providência e que seja intimado o MASA a se conformar com a lei, disponibilizando ao público em geral a informação relevante do interesse público, relativa à organização, funcionamento e decisões passíveis de interferir na esfera dos direitos e liberdades dos cidadãos no contexto do ProSAVANA.~~~~~

No demais, vide a petição inicial de fls. 02 a 11 dos autos que, integralmente, são consideradas inteiramente reproduzidas para todos e devidos efeitos legais. ~~~~~

Para alicerçar as suas alegações, juntou documentos constantes de fls. 12 a 38 todas dos autos. ~~~~~

Devida e regularmente citado (*cfr.* fls. 41 dos autos), o requerido, não deduziu qualquer tipo de oposição, nem apresentou alegações prontamente rebatidas em sede da contestação. ~~~~~

O Tribunal é competente.~~~~~

As partes são legítimas.~~~~~

O processo é próprio.~~~~~

Não há nulidade, exceções ou questões prévias que cumpra conhecer e que obstem ao conhecimento da causa. ~~~~~

Assim, fica assente que, no presente processo, estão reunidos os pressupostos processuais, pelo que cumpre apreciar e decidir o mérito da causa.~~~~~

Compulsados os autos, mostram-se provados os seguintes factos, com relevância para a lide:~~~~~

[Handwritten signature]

1. Ofício com a ref^a.OAM/720/BA/2016, de 23 de Fevereiro, para o Ministro da Agricultura e Segurança Alimentar (*cfr.* fls. 12 a 13 dos autos);-----
2. Ofício com a ref^a.08/MASA-ProS/2017, de 23 de Maio (*cfr.* fls. 14 a 18 dos autos);-----
3. Ofício com a ref^a.01/MASA-PROS/2016, de 29 de Fevereiro (*cfr.* fls. 19 a 23 dos autos);-----
4. Memorandum de Entendimento sobre a Cooperação Triangular para o Desenvolvimento da Agricultura das Savanas Tropicais em Moçambique, de 17 de Setembro de 2009 (*cfr.* fls. 24 a 27 dos autos);-----
5. Programa para a Promoção da Agricultura orientada para o mercado nas Savanas Tropicais de Moçambique em colaboração com o Brasil (*cfr.* fls. 28 dos autos);-----
6. Memorando de Entendimento. Fundo para a iniciativa de desenvolvimento ProSavana para apoiar actividades no corredor de Nacala, em que são partes o Ministério da Agricultura e a Gapi-Sociedade de investimentos (*cfr.* fls. 29 a 32 autos);-----
7. Ofício nº 9.640/2014-MPF/PRDF/4º OF. de combate à corrupção, de 18 de Dezembro de 2014, através do qual o Ministério Público Federal investiga suposta irregularidade no projecto ProSavana que consiste na falta de consulta às comunidades tradicionais de Moçambique (*cfr.* fls. 33 a 34 dos autos);-----
8. Portaria nº 31, de 27 de Janeiro de 2014, do Ministério Público Federal, em que instaura inquérito civil, cujo escopo é investigar suposta irregularidade do projecto ProSavana consistente na falta de consulta às comunidades tradicionais de Moçambique, em violação as normas de direitos humanos constantes na Convenção nº 169 da OIT (*cfr.* fls. 35 dos autos);-----
9. Ofício de Ministério Público Federal com o nº 7673/2014 MPF/PRDF/10FCID, de 14 de Outubro (*cfr.* fls. 37 a 38 dos autos).-----

Não se mostram provados outros factos com relevância para a decisão da causa.~~~~~

Convicção do Tribunal: ~~~~~

O tribunal formou a sua convicção com base nos documentos juntos a fls. 2 a 11, 12 a 38, todas dos autos. ~~~~~

Questão a resolver: ~~~~~

Pelo presente acórdão pretende-se determinar se no exercício da sua actividade administrativa, há fundado receio de que o requerido esteja a violar normas de direito administrativo ou se a sua actividade está a violar um direito fundamental, devendo disponibilizar ao público em geral a informação relevante do interesse público, relativa à organização, funcionamento e decisões passíveis de interferir na esfera dos direitos e liberdades dos cidadãos no contexto do ProSAVANA.~~~~~

A matéria de facto a considerar, compulsados nos presentes autos, é que consta a não dedução de qualquer tipo de oposição, nem apresentação de alegações prontamente rebatidas em sede da contestação, atenta a ausência de impugnação do requerido que foi, em tempo, devida e regularmente citado da pendência da presente providência (*cf.* fls. 41 dos autos).~~~~~

Quanto a não contestação, estatui a primeira parte do artigo 66 do Lei nº 7/2014, de 28 de Fevereiro, que regula os procedimentos atinentes ao processo administrativo contencioso (LPAPAC), aplicável analogicamente, que “*A falta de contestação ou de impugnação implica a confissão dos factos ...*”. Tal como acontece nos termos do nº 1 do artigo 484º do Código de Processo Civil (C.P.C), aplicável, supletivamente, por força do artigo 2 do LPAPAC, segundo o qual “*Se o réu não contestar, tendo sido ou devendo considerar-se citado regularmente ... consideram-se confessados os factos articulados pelo autor*”. Assim, dentro destes dispositivos jurídicos-legais, mais não resta ao tribunal que não seja considerar como provados todos factos contidos na petição inicial apresentada pela requerente. ~~~~~

Ora, no que se refere a questão a resolver, antes de mais, importa ter em atenção que do n.º 1 do artigo 144 da LPAPAC resulta que a intimação a órgão administrativo, a particular ou a concessionário para adoptar ou abster-se de determinada conduta, só é decretada quando os mesmos violem normas de direito administrativo ou deveres decorrentes de acto ou contrato administrativo ou quando a actividade dos órgãos administrativos viole um direito fundamental, ou ainda quando, em ambas as hipóteses, haja fundado receio de violação, a pedido de pessoa a cujos interesses àquela violação cause ofensa digna de tutela jurisdicional. ~

No presente caso, a requerente pretende obter deste Tribunal a intimação do requerido para adoptar determinada conduta, disponibilizando ao público em geral a informação relevante de interesse público, relativa à organização, funcionamento e decisões passíveis de interferir na esfera dos direitos e liberdades dos cidadãos no contexto do ProSAVANA. ~~~~~

No caso *sub judice*, e em face da matéria de facto dada como provada, encontra-se preenchido o pressuposto de violação de um direito fundamental, que é o direito de acesso à informação previsto e regulado nos termos do n.º 1 do artigo 48 da C.R.M e das normas de direito administrativo plasmadas na Lei do Direito à Informação e respectivo regulamento, praticadas pelo requerido. Daí que cabe a requerente pedir à esta formação jurisdicional que intime àquele a adopção de determinada conduta com o fim de assegurar o cumprimento das normas em causa e o respeito pelo exercício do seu direito, estando este meio processual acessório em análise previsto no n.º 1 do artigo 144, da LPAPAC. ~~~~~

Outrossim, atentos ao pensamento do legislador pátrio, o direito a informação constitui, sem sombra de dúvidas, um direito fundamental reconhecido e garantido pelo Estado, pois este encontra-se consagrado nos artigos 48 e seguintes da C.R.M.

Neste sentido, resulta, da análise dos autos, estarem preenchidos os pressupostos para que esta formação jurisdicional atenda o pedido formulado pela requerente. ~~~~

Do Direito aplicável:

Sendo certo que, se por um lado, o n.º 2 do artigo 4 da LPAPAC, estabelece que "A todo o direito subjectivo público ou interesse legalmente protegido corresponde um meio processual próprio destinado à sua tutela jurisdicçãoal efectiva". Por outro lado, nos termos do n.º 1 do artigo 144 da LPAPAC, a intimação a órgão administrativo, a particular ou a concessionário para adoptar ou abster-se de determinada conduta, só é decretada quando os mesmos violem normas de direito administrativo, ou quando a sua actividade viole um direito fundamental, ou ainda quando, em ambas as hipóteses, haja fundado receio de violação, a pedido de pessoas cujos interesses aquela violação cause ofensa digna de tutela.

Pelo que, sendo o direito a informação um direito fundamental, a conduta do requerido contraria as normas do direito administrativo e viola um direito fundamental, pressuposto e requisitos essenciais para intimação, em observância ao estabelecido no n.º 1 do artigo 144 da LPAPAC.

Decidindo:

Face ao expendido, em nome da República de Moçambique, o colectivo de Juizes de Direito do Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo decide, por unanimidade, em dar provimento a presente providência formulada pela ora requerente Ordem dos Advogados de Moçambique e, conseqüentemente, intimar o requerido, Ministro da Agricultura e Segurança Alimentar, a disponibilizar ao público em geral a informação relevante do interesse público, relativa à organização, funcionamento dos serviços e conteúdos de decisões passíveis de interferir na esfera dos direitos e liberdades dos cidadãos, particularmente os relativos à terra, segurança alimentar e nutricional das comunidades abrangidas pelo ProSAVANA, no prazo de 10 (dez) dias.

Sem custas.

Registe e notifique-se. _____

Maputo, 01 de Agosto de 2018



